

UNIVERSITE DU QUEBEC EN ABITIBI-TEMISCAMINGUE

**La décentralisation comme moyen de
favoriser la prise en charge**

par

Ghislain Beaulé



**Rapport de recherche présenté en vue
de l'obtention de la maîtrise en éducation**

Mai 1992



BIBLIOTHÈQUE

Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Mise en garde

La bibliothèque du Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue a obtenu l'autorisation de l'auteur de ce document afin de diffuser, dans un but non lucratif, une copie de son œuvre dans Depositum, site d'archives numériques, gratuit et accessible à tous.

L'auteur conserve néanmoins ses droits de propriété intellectuelle, dont son droit d'auteur, sur cette œuvre. Il est donc interdit de reproduire ou de publier en totalité ou en partie ce document sans l'autorisation de l'auteur.

SOMMAIRE

Plusieurs écrits ont été publiés concernant la décentralisation, les besoins et l'implication réelle des communautés dans le développement de secteurs essentiels à la vie d'une collectivité et ses mécanismes de support. Certaines décentralisations ne sont pas seulement importantes dans le développement de la santé: elles sont aussi reconnues comme facteur vital dans la stimulation de tout développement local. Elles assurent la circulation de l'information, des ressources, des décisions et l'action entre le gouvernement et les localités; elles encouragent la coordination intersectorielle dans les localités, réduisent la dépendance excessive envers le gouvernement central et promouvoient les initiatives et responsabilités locales (Oakley, 1989). La décentralisation essaie d'apporter plus d'adaptabilité et de flexibilité et d'accomplir dans les règles plus d'effets et d'efficacité (OMS, 1984).

Le mouvement de décentralisation est rendu nécessaire puisque le poids de la bureaucratie est ressenti comme intolérable. De plus, l'Etat n'est plus en mesure de soutenir financièrement les pléiades de services pour répondre aux besoins de la population (Côté, 1990; Simard, 1987; Dupuy, 1984; Thoening, 1984). Ce que l'on reproche à l'administration et à l'Etat en général, c'est apparemment plus la forme de son intervention que le fait même d'intervenir (Antoine, 1984; Camus, 1984).

iii

On constate (Antoine, 1984; Camus, 1984) que les politiques de décentralisation restent le fait de la classe politique et administrative du pays, sans réellement concerner l'ensemble des citoyens. Dans ce contexte, nous nous inspirons des concepts de la décentralisation, de la prise en charge et du développement collectif autogéré pour construire une grille d'analyse de cas de décentralisation. De plus, nous utilisons quelques modèles de décentralisation pour dégager des conditions de prise en charge par le milieu. Les modèles sont: la décentralisation technocratique et démocratique (Lesemann, 1978), la décentralisation d'encadrement et d'autodéveloppement (Divay, Godbout, 1979), la décentralisation en France - le modèle 1982 (Bernard, 1983) et les quatre formes de décentralisation décrites par l'Organisation mondiale de la santé (Rondinelli, 1981; Mills, 1990).

Notre méthodologie se fonde sur l'approche descriptive (Bordeleau, 1987) et l'analyse de contenu (Bardin, 1977; Deslauriers, 1987; Aktouf, 1987; Bordeleau, 1987). De nombreuses unités d'information et leçons sont dégagées, dans un premier temps, de l'analyse verticale de chacun des cas de décentralisation, suivi de l'analyse transversale de l'ensemble des études de cas. De l'intégration de ces leçons se dégagent un cadre de référence permettant d'orienter la gestion des activités de transfert de responsabilités et de prise en charge dans un contexte de décentralisation.

TABLE DES MATIERES

Sommaire	ii
Liste des tableaux	viii
Liste des sigles	ix
Remerciements	x
INTRODUCTION	1
Premier chapitre - LA PROBLEMATIQUE	3
1.1 La situation de la recherche	5
1.2 Les mouvements de décentralisation	8
1.3 Les transferts de responsabilités	13
1.4 La réforme de la santé et des services sociaux	19
1.5 La question de recherche	28
1.6 Les objectifs de la recherche	29
1.7 Les limites de la recherche	30
Chapitre 2 - LE CADRE CONCEPTUEL	33
2.1 Etude des concepts	36
2.1.1 Décentralisation	36
2.1.1.0 Les avantages de la décentralisation	40
2.1.1.1 Les variables retenues	43
2.1.2 Prise en charge	46
2.1.2.0 Les variables retenues	53
2.1.3 Développement collectif autogéré	54
2.1.3.0 Les variables retenues	59
2.2 Les modèles de décentralisation	60
2.3 Les catégories retenues	62

Chapitre 3 - LA METHODOLOGIE	65
3.1 L'approche retenue	67
3.2 La justification de l'approche méthodologique	71
3.3 La sélection des cas de décentralisation	72
3.4 La présentation des cas de décentralisation	73
3.5 Les étapes de l'analyse	77
3.6 Les données de la recherche	78
3.7 Le type d'informations recueillies	79
3.8 Les instruments de cueillette de données	85
3.9 Le processus d'analyse et d'interprétation des données	89
Chapitre 4 - L'ANALYSE VERTICALE DES CAS DE DECENTRALISATION	93
4.1 L'analyse verticale	95
4.2 La première étude de cas	97
4.2.1 La présentation	99
4.2.2 L'analyse	101
4.2.3 Les leçons	107
4.3 La deuxième étude de cas	111
4.3.1 La présentation	113
4.3.2 L'analyse	114
4.3.3 Les leçons	120
4.4 La troisième étude de cas	123
4.4.1 La présentation	125
4.4.2 L'analyse	126
4.4.3 Les leçons	129
4.5 La quatrième étude de cas	133
4.5.1 La présentation	135

4.5.2	L'analyse	139
4.5.3	Les leçons	141
Chapitre 5 - L'ANALYSE TRANSVERSALE		145
5.1	L'importance relative des unités d'information	148
5.2	L'analyse transversale des catégories d'information	151
5.2.1	L'objet de décentralisation	151
5.2.2	Les orientations et les objectifs	152
5.2.3	Le déroulement du processus de décentralisation	153
5.2.3.1	Les acteurs	153
5.2.3.2	Les mécanismes de communication et de participation	153
5.2.3.3	La prise de décision	155
5.2.3.4	Les responsabilités transférées	156
5.2.3.5	Les moyens pour assurer la décentralisation	157
5.2.4	Les résultats	159
5.2.5	Le rapport entre l'Etat et les collectivités	160
5.2.6	La catégorie "Autres"	161
5.3	Les leçons tirées de l'analyse transversale	162
Chapitre 6 - UN CADRE DE REFERENCE		165
6.1	Les leçons principales	168
6.2	Un retour sur les modèles de décentralisation	172
6.3	Un cadre de référence	176
6.4	Les retombées de la recherche	179
CONCLUSION		182
BIBLIOGRAPHIE		185

ANNEXE I	La liste des cas de décentralisation relevées de la littérature	195
ANNEXE II	Les unités d'information relevées des cas de décentralisation	203

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU I	Grille de cueillette des unités d'information sur les cas de décentralisation	87
TABLEAU II	Grille d'analyse des unités d'information des études de cas de décentralisation	91
TABLEAU III	Importance des unités d'information en relation avec la grille de l'analyse verticale	149
TABLEAU IV	Un cadre de référence facilitant la prise en charge dans un processus de décentralisation	177

LISTE DES SIGLES

OMS : Organisation mondiale de la santé

MAINC : Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada

SBESC : Santé Bien-être social Canada

CETA : Comprehensive employment and training act

BOS : Balance of State

REMERCIEMENTS

Nous remercions monsieur Guy Perreault pour son rôle de tuteur et de conseiller dans cette démarche de recherche, madame Denise Côté-Thibault, professeure à la maîtrise, pour son support au niveau de la méthodologie de la recherche, mesdames Huguette Demers, Michèle Balthazar et Pauline Fortin pour la traduction de textes anglais ainsi que madame Micheline Beaulé pour la dactylographie et la mise en page.

2

Le premier chapitre pose la problématique de la gestion des activités de transfert de responsabilités et de prise en charge dans un contexte de décentralisation. Cette problématique illustre la difficulté des mouvements de décentralisation d'augmenter la participation des citoyens.

Le cadre conceptuel, proposé au chapitre 2, retrace les concepts et les modèles et dégage les éléments essentiels à la cueillette des données et à l'analyse des cas de décentralisation sur une base de prise en charge.

Le chapitre 3 décrit l'approche méthodologique retenue, soit l'approche descriptive, utilisée dans une perspective d'analyse de contenu en vue de dégager des indices de prise en charge par le milieu dans un contexte de décentralisation. Le chapitre 4 présente l'analyse verticale de chacun des cas de décentralisation et en dégage des unités d'information et des leçons. Le chapitre 5 fait état de l'analyse transversale des pratiques de décentralisation retenue et relève les leçons essentielles. A la lumière des leçons principales et des conditions des modèles de décentralisation, le chapitre 6 propose un cadre de référence précisant les conditions les plus pertinentes à la prise en charge pour un processus de décentralisation.

INTRODUCTION

La problématique du présent rapport de recherche origine de notre questionnement suite au rôle de soutien à la gestion des activités de transfert de responsabilités en milieu autochtone et à la décentralisation de nouvelles responsabilités aux conseils régionaux de la santé et des services sociaux dans le cadre de la nouvelle réforme de la santé et des services sociaux.

Le but de la recherche est de développer des conditions de prise en charge appropriées à la gestion des activités de transfert de responsabilités dans un contexte de décentralisation. Elle vise à enrichir notre pratique professionnelle au niveau des interventions à effectuer dans ce contexte.

Depuis 1970, plusieurs modèles sont proposés aux intéressés de la décentralisation. Ce rapport de recherche analyse les concepts de décentralisation, de prise en charge, de développement collectif autogéré et les modèles de décentralisation de Lesemann (1978), Divay et Godbout (1979), Bernard (1983) et Mills (1990). Leur utilisation permet de développer une instrumentation pour l'analyse de cas de décentralisation dans une perspective de prise en charge.

CHAPITRE I

LA PROBLEMATIQUE

CHAPITRE I

LA PROBLEMATIQUE

Introduction

La problématique dégage les composantes de la situation terrain qui sous-tendent nos préoccupations de recherches. Ces préoccupations se traduisent ensuite par la question de recherche, les objectifs poursuivis et les limites de la recherche.

1.1 La situation de recherche

La démarche de recherche dont il est question dans ce rapport a pour objet l'étude des conditions de prise en charge dans un contexte de décentralisation.

La difficulté de gestion des activités de transfert de responsabilités en milieu autochtone dans une optique de prise en charge constitue l'élément déclencheur de la présente démarche de recherche. L'incohérence du discours et de la pratique de l'Etat a d'abord été soulevée par une communauté algonquine et discutée avec le Conseil régional de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue. Nos fonctions d'agent de recherche, de planification programmation et de support conseil auprès de cette

6

communauté, nous amènent à réfléchir sur la façon de gérer les opérations de transferts de responsabilités avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

Dans une perspective plus large, la réforme du système de santé et des services sociaux du Québec prévoit la décentralisation, aux conseils régionaux, de la gestion administrative de plusieurs programmes. Cette décentralisation s'inscrit dans des idéaux politiques pour mieux répondre aux besoins des populations de l'ensemble des régions du Québec. Effective en 1992, cette nouvelle relation administrative viendra influencer la pratique professionnelle sur le terrain. Le défi étant de placer l'individu au centre des services et d'optimiser sa capacité de se prendre en main.

Comme nous l'avons mentionné, la prise en charge par le milieu (par des gens du milieu, Alary, 1988) fait partie du discours actuel de l'Etat et des communautés autochtones et québécoises qui véhiculent des valeurs comme l'autonomie, la participation à la prise de décision et le partage du pouvoir. Le ministre de la Santé et des Services sociaux, dans son intervention lors de la séance de clôture de la Commission parlementaire sur l'avant-projet de loi sur les services de santé et des services sociaux du

Québec, mentionne l'importance de favoriser la prise en charge des communautés¹. La Commission des Indiens de l'Alberta sur les services de santé préconise que le modèle et la gestion des programmes de santé doivent être déterminés par les communautés elles-mêmes².

Derrière cette volonté de l'Etat et de la population de se prendre en main se cachent des réalités différentes. D'une part l'Etat providence qui, dans les années 1960 à 1980, enlève toutes responsabilités aux individus, cherche maintenant à les responsabiliser parce qu'il ne peut répondre financièrement aux multiples besoins. D'autre part, les collectivités dépossédées de leur pouvoir et de leur compétence veulent reprendre leur place et participer aux décisions qui les concernent.

Pour illustrer cette dichotomie de la redistribution réelle du pouvoir et l'implication effective de la population, nous analysons l'impact des mouvements de

¹ "J'ai également retenu qu'il faut miser davantage sur la capacité des gens, des groupes et des communautés de se prendre en main. Nos programmes et nos interventions doivent reposer sur cette base." Note sur l'intervention de monsieur Marc-Yvan Côté, ministre de la Santé et des Services sociaux, lors de la séance de clôture de la Commission parlementaire sur l'avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux, le 11 avril 1990, p. 10.

² "Transfer to Indian Control the design and management of community health programs at a pace determined by the communities themselves". In Position paper of transfer of health programs, Alberta. Indian health care commission, May 1989, p. 1.

1.2 Les mouvements de décentralisation

A peu près tous les pays d'Europe ont vécu au cours des dernières années ou vivent actuellement un mouvement de décentralisation vers le palier local et le palier régional. Cela s'est produit au début des années 1970 en Angleterre, vers 1977 en Suède, dès 1982 en France par la promulgation d'une loi à cet effet. Si le mouvement décentralisateur est venu d'en haut en Angleterre et au Danemark et d'en bas en Italie et en Espagne, il semble au Canada venir de l'Etat et de la population (Sauvé, 1991).

Au Québec, la décentralisation est l'initiative de l'Etat fédéral et provincial vers les communautés autochtones et allochtones dans le but de transférer des responsabilités présentement assumées par l'Etat. Le ministre de la Santé et des services sociaux du Québec inscrit sa réforme du système de santé et des services sociaux dans un mouvement de décentralisation vers les régions³. Du côté fédéral, le rapport du comité spécial sur l'autonomie des Indiens du Canada prône une délégation de pouvoirs aux organisations

³ "Cette décentralisation permettra aux régions de faire des choix véritables pour adapter les politiques et les orientations ministérielles aux besoins réels de la population vivant sur leur territoire". Allocution de monsieur Marc-Yvan Côté, ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec, devant le Conseil régional de la santé et des services sociaux, Région du Québec, février 1990, p. 10.

indiennes⁴.

Dans l'évolution sociale et scientifique, il y a des moments plus favorables à la décentralisation. Selon Calvez (1984) il va être de moins en moins nécessaire de se trouver au centre pour disposer de beaucoup d'informations et de pouvoir décider dans de bonnes conditions. La prospective à la Toffler (Calvez, 1984) annonce très justement des possibilités nouvelles de décentralisation autant dans la production industrielle que dans l'administration des services.

Indépendamment de cette diversité des situations, une bonne part de la pensée démocratique fait, de la décentralisation et de la participation, un objectif.

L'Eglise catholique, dans ses déclarations officielles, promeut, en premier lieu la participation, également le renforcement des corps intermédiaires et le respect effectif des droits des minorités. Le Concile de Vatican II tient les propos suivants: "Que les citoyens, individuellement comme en groupes évitent de conférer aux pouvoirs publics

⁴ "Le ministre a mis en application une politique de délégation afin de permettre aux bandes et aux organisations indiennes de détenir plus de pouvoir. Cette politique de décentralisation a débuté au milieu des années 60, lorsque le ministère a commencé à transférer des responsabilités de la gestion et de l'exécution de programmes aux bandes indiennes." L'autonomie des Indiens du Canada. Rapport du comité spécial, Chambre des Communes du Canada, le 20 octobre 1983, p. 21.

10

une trop grande puissance, qu'ils ne s'adressent pas à eux de manière intempestive pour réclamer des secours ou des avantages excessifs, au risque d'amoindrir la responsabilité des personnes, des familles et des groupes sociaux"⁵.

Le principe plus fondamental dont s'inspire cet enseignement c'est que l'autorité dans la communauté politique doit le plus possible prendre appui sur la liberté et le sens de la responsabilité, plutôt que sur la contrainte. Il y a contrainte à la responsabilité si une décision qui nous concerne, même très valable dans son contenu, a été prise loin de nous, par des personnes qui ne sont pas concernées par le problème.

McDiarmid (1984) souligne que les études en général ont démontré que peu ou pas de distribution du pouvoir des professionnels vers le public résultent de la décentralisation. Cet auteur confirme également qu'une politique de décentralisation qui aurait comme volonté d'augmenter la participation formelle de la population dans la gestion des écoles ou autres pourraient avoir l'effet opposé.

Antoine (1984), Camus (1984) constatent que le résultat d'un sondage sur la vie associative et le désir de participation des citoyens suite à la décentralisation en France viendrait confirmer l'hypothèse qu'il y a un léger effritement de la volonté de

⁵ Calvez, Jean-Yves. Centraliser, décentraliser? Projet No 14, 1984, p. 650.

participation. Mills (1990) relève que la décentralisation est probablement inadéquate pour promouvoir la participation de la communauté.

Sorman (1991) révèle que les projets de participation des citoyens aux structures sont souvent une imposture politique. "Ces formes de démocratisation n'en sont pas réellement. La population n'est pas motivée par ce genre de participation...."⁶.

Ces projets de participation des citoyens sont liés en grande partie à la réduction des dépenses de l'Etat et à la transformation des rapports de pouvoir des organismes de services. L'objectif de la participation n'est pas le foisonnement d'expériences nouvelles mais la nécessité d'un équilibre financier.

Dupuy (1984), Thoening (1984) précisent qu'il faut chercher la nécessité de la décentralisation, donc de la participation, du côté de la compression des dépenses publiques.

"La où précédemment la croissance, rapide par périodes, imposait de gérer des problèmes de répartition des bénéfices, la réponse la plus adéquate qui a été trouvée est celle de la centralisation. La non-maîtrise de certaines dépenses apparaît de plus en plus liée au niveau auquel s'effectue la redistribution et la compression de ces mêmes dépenses -

⁶ Capiello, André. La loi 120, un exercice futile. L'Actualité, août 1991, p. 55.

sociales en particulier - rend indispensable la recherche de nouveaux cadres de régulation. En quelque sorte, et suivant en cela un modèle qui a fait ses preuves dans le monde industriel, la décentralisation peut apparaître comme le transfert de la gestion de la pénurie vers la périphérie"⁷.

D'une part, les recherches qui ont été faites sur la décentralisation dans les régions urbaines dévoilent que la plupart des tentatives d'amener la prise de décision et de gestion plus près de ceux qui sont affectés par les décisions n'ont eu comme résultat qu'une faible participation. Dans certains cas, une nouvelle élite a vu le jour pour assumer le pouvoir acquis; dans d'autres cas, le centre s'est réservé l'autorité sur des politiques vitales et a mis de côté les gouvernements locaux.

D'autre part, Erickson (1970), Wax (1970), Muskrat (1970) et repris par McDiarmid (1984) affirment que certaines des études disponibles sur l'éducation des Indiens américains "Navajo" suggèrent que là où on a décentralisé la gestion des écoles, les indiens participent davantage, développent un sentiment d'efficacité et bénéficient d'une plus grande congruence entre l'expérience scolaire et leur style de vie.

⁷ Dupuy François, Thoening Jean-Claude. Décentraliser, vraiment? Projet No 14, 1984, p. 156.

Oakley (1989) démontre l'efficacité de la décentralisation dans le développement des services de soins primaires et les activités multisectorielles. Au delà d'une volonté politique, cette efficacité est liée à l'implication locale.

Un premier questionnement s'impose à la lumière de ce constat qui semble contradictoire. Si la décentralisation dans certaines circonstances amène la participation de la base, quelles sont les conditions qui favorisent l'émergence de cette implication? Y a-t-il une forme de décentralisation permettant la prise en charge responsable puisque la participation est un élément clé de la prise en charge? (St-Pierre, 1975; Ampleman, 1987; Alary, 1988).

En définitive, la problématique actuelle de la décentralisation, en tant que débat public, se limite aux élites habituelles de la vie politique et administrative et ne semble guère concerner directement les citoyens.

1.3 Le transfert de responsabilités

La situation de transfert de responsabilités vers les conseils de tribus découle du plan de transfert des programmes et services suggéré par le rapport Penner⁸. Ce plan a

⁸ Comité spécial sur l'autonomie des Indiens, 1987.

14

pour but d'assurer un contrôle accru par les Indiens tout en ne portant pas atteinte aux droits des nations indiennes de poursuivre leurs démarches en vue d'obtenir leur autonomie.

Les communautés autochtones sont assujetties aux lois et normes du ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada (MAINC) ainsi qu'aux politiques et services de Santé Bien-Etre social Canada (SBESC).

Le MAINC régit sous sa réglementation plusieurs programmes dont il serait trop long d'énumérer tous les items transférables et non transférables. Par conséquent, il importe de souligner un des principes directeurs justifiant le transfert de responsabilités. Ce postulat reflète le désir du Ministère de reconnaître aux Indiens le droit d'exercer une certaine autonomie.

Les bandes indiennes ont le droit d'exercer au maximum les responsabilités de l'administration locale qui sont conformes aux lois, tout en répondant aux coutumes et aux traditions de la bande.⁹

⁹ Simard, Jean-Jacques. Les autochtones du Québec et les services socio-sanitaires, section la condition autochtone et l'Etat, Commission Rochon 1987, p. 12.

La politique fédérale pour les services de santé aux indiens (SBESC) se fonde sur le rapport spécial qui existe entre le peuple indien et le gouvernement fédéral, rapport qu'on désire protéger autant d'un côté comme de l'autre. Elle présente les conditions socio-sanitaires dans lesquelles nombre de collectivités indiennes vivent, conditions qui désavantagent considérablement les Indiens par rapport à la majorité des autres canadiens.

En matière de programmes fédéraux pour les Indiens, la politique découle de dispositions constitutionnelles et légales, de traités et d'habitudes. Entre aussi en ligne de compte l'engagement du peuple indien à préserver et à mettre en valeur sa culture et ses traditions.

Donc, le but de la politique fédérale soulevé dans le document de travail sur le transfert de la responsabilité par les services de santé aux Indiens est de relever le niveau de santé des Indiens grâce à l'action des collectivités indiennes elles-mêmes. Pour ce faire, SBESC propose trois principes: développement communautaire, lien traditionnel entre le peuple indien et le gouvernement fédéral et interdépendance des éléments composant le système de santé canadien.

Dans une large mesure, ces propositions vont de pair avec les initiatives de transfert prises par le MAINC. D'ailleurs SBESC fait miroiter, lui aussi, le désir

d'autonomie des Indiens pour enclencher le processus de transfert.

Le transfert des soins de santé ne fait que refléter le désir d'autonomie politique des Indiens, il témoigne également du fait que lorsque des personnes ont leur mot à dire dans l'administration de leurs propres services de santé et de bien-être, elles sont plus portées à y participer et à travailler à leur réussite.¹⁰

Cette politique de décentralisation n'a transféré que l'exécution des services au niveau de la bande. Le contrôle des programmes, des politiques et des budgets demeure entre les mains du Ministère. Bien que le Ministère qualifie régulièrement ce processus d'accroissement de l'autonomie indienne dans les réserves, des témoins indiens ont régulièrement critiqué cette politique, l'accusant de ne pas transférer le contrôle réel au peuple indien.

A première vue, on pourrait reconnaître une volonté d'assurer l'autonomie des Indiens. En pratique, il n'est pas irréaliste d'imaginer que l'on vise plutôt à diminuer la lourdeur administrative et financière de l'Etat. Voici, à cet effet, des propos tenus par le MAINC:

¹⁰ Document de travail sur le transfert de la responsabilité des services de santé aux Indiens en vue de consultations avec les Indiens, document interne de SBESC, 1981, p. 1.

Suite aux coupures d'effectifs de la Fonction publique annoncées par le Ministre des finances dans son budget de mai 1985, le Ministère décida de soumettre au Conseil du Trésor un plan de réduction des effectifs qui, en plus de tenir compte des coupures imposées, traiterait de réductions consécutives à des transferts de responsabilités.¹¹

Cette conception de l'action étatique a été largement soulevée par Peyrefitte (1976) et le Conseil de planification et de développement du Québec (1982). Ces auteurs ont mis en évidence cette pratique de rationalisation qui vise à réduire les coûts en tentant de renvoyer à des paliers régionaux la responsabilité de gérer les programmes et services. On a tendance à envisager une réforme comme étant pour l'essentiel une nouvelle répartition des attributions et des tâches. Ce contexte ne favorisera pas les autochtones puisque le discours des fonctionnaires provinciaux et fédéraux stipule que les autochtones ne bénéficieront pas de marge de manoeuvre dans l'exercice de leur fonction. Les erreurs qui feront partie des apprentissages se solderont en bout de ligne par des coupures de service. Du point de vue du gouvernement, les seuls responsables seront encore les Indiens.

Le modèle proposé par le gouvernement canadien, sous des dehors progressistes, se veut une extension directe des politiques fédérales dans les nations autochtones. La commission Rochon (1987) fait état de ce modèle en ces termes:

¹¹ Idem au no 9, p. 5.

Dès lors, le réductionnisme de la conservation ethnique mène tout droit au paternalisme étatique, juridico-administratif. Afin d'éviter de "perdre leur identité et leur culture" les autochtones se réfugient sous la protection et la bienveillance de l'Etat pour revendiquer, agressivement s'il le faut, un titre juridique à part confirmant leur appartenance ethnique, et les droits dits aborigènes qui en découlent, c'est-à-dire tout un registre particulier de services, de programmes et de ressources, et ... des terres réservées; dans un second temps, l'autonomie des autochtones consistera à "prendre en charge" les programmes, services et ressources que l'état réserve aux Affaires Indiennes et du Nord Canada.¹²

Beaucoup de communautés autochtones à travers le Québec et le Canada souscrivent à cette forme de prise en charge. Sous le couvert de l'autochtonisation, la gérance des programmes et services n'a pas diminué les suicides, la mortalité périnatale, la violence familiale, les enfants négligés, les problèmes sociaux dus à l'alcoolisme et la toxicomanie. L'inadéquation du système d'éducation, la disparition de la langue autochtone de génération en génération, une économie de base presque inexistante sont d'autres indicateurs démontrant la précarité de l'état de développement des communautés. D'ailleurs, les statistiques pan-canadiennes illustrent cette triste réalité.

A la lumière de ce qui précède, le transfert des responsabilités dans une perspective de décentralisation apparaît comme une opportunité pour les communautés amérindiennes de se prendre en main. Mais la conception de l'autonomie chez le

¹² Simard, Jean-Jacques: Les autochtones du Québec et les services socio-sanitaires, section la condition autochtone et l'Etat, Commission Rochon 1987, p. 7.

MAINC et les autochtones n'ont pas les mêmes assises. L'Etat associe cette autonomie à la gérance des programmes (MAINC, Approche régionale 1987), tandis que les autochtones revendiquent d'abord une reconnaissance de leurs droits et de leurs responsabilités, un pouvoir de décision sur l'adaptabilité et l'application des programmes et services, ainsi qu'une autonomie gouvernementale.

1.4 La réforme de la santé et des services sociaux

Qu'elle soit abordée en terme de centralisation au niveau régional ou de décentralisation de l'Etat vers les régions, elle pose des problèmes quasi insolubles. Pour les tenants de la régionalisation, cela signifie un meilleur contrôle de l'administration, une gestion plus cohérente et efficace et la façon la plus sûre d'assumer les responsabilités et de répondre aux besoins de la population. Elle garantit aussi des décisions plus pertinentes, des analyses de situation plus sérieuses et somme toutes, une administration beaucoup plus compétente.

En contrepartie, nous constatons que la décentralisation est un terme très équivoque, un de ces termes politiques qu'on parvient difficilement à définir, tout comme la pratique qui en émane n'arrive pas à s'opérationnaliser. Pour les uns, le concept de décentralisation sera étroitement associé aux notions d'autonomie, de démocratie de la

base voir même d'autogestion. Pour d'autres, il fait au contraire partie du style de l'administration moderne et il invoque une rationalisation ou un réaménagement des structures de l'Etat dans le sens d'une plus grande efficacité: il s'agit, essentiellement, de rapprocher les services de la clientèle-cible.

Au Québec, ce dilemme paraît d'autant plus grand que le terme décentralisation est apparu avec la Révolution tranquille, c'est-à-dire alors que s'engageait le processus de construction d'un Etat moderne. Il charrie dans son sillage aussi bien des notions d'autonomie que des dimensions démocratiques. Bherer (1986) relève qu'en filigrane du discours sur la "représentation" des régions, ce concept représente, depuis plus de 25 ans, la victoire souhaitée de la rationalité administrative sur le grenouillage politique et, dans l'allocation des ressources, la fin des parties de bras-de-fer au profit de la concertation régionale. La décentralisation se voit ainsi accoler les notions de représentation et de régionalisation: représentation de la périphérie auprès du centre décisionnel, ou bien représentation du centre décisionnel vis-à-vis les intérêts régionaux; la régionalisation comme lieu privilégié pour réaliser l'intégration et la coordination des ressources sur la base d'une reconnaissance des rapports constitués à ce niveau.

Une conception analogue est prônée par les experts du gouvernement fédéral qui affirment que:

"la planification régionale est maintenant une méthode reconnue efficace et viable d'aborder l'organisation d'installation et de services sanitaires; elle est nécessaire à la mise en oeuvre du système de soins bien intégrés et équilibrés"¹³

La région devient le palier stratégique de négociation pour l'organisation des services et la gestion des ressources humaines. L'argument de la particularité et de la localité, s'oppose ainsi à celui de la globalité et de la centralité.

Ce double équivoque de la décentralisation et de la représentation associée à la régionalisation marque tous les efforts de construction de l'Etat et la société québécoise depuis la Révolution tranquille. Cependant, elle n'apparaît nulle part aussi vive et aussi déterminante que dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Lesemann (1981) dévoile que l'application de la réforme suite aux travaux de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, dans les années 70, devient un enjeu politique important entre la nouvelle technocratie d'Etat et les représentants des établissements et des professions qui voient leurs assises institutionnelles ébranlées. Les objectifs visés de façon conflictuelle par les différentes classes et fractions de classe en présence constituent les véritables enjeux de la régionalisation et de la décentralisation.

¹³ Rapport du Comité d'étude sur le coût des services sanitaires au Canada, op. cit., Tome 1, 1983, p. 21-23.

Tout d'abord l'inscription de la participation populaire dans des structures formelles permet de légitimer les initiatives réformatrices de la classe dirigeante qui peut ainsi revendiquer la défense du bien commun. Et ensuite, l'introduction dans le système socio-sanitaire du nouveau terme partenaire que représente la population permet, en outre, de modifier la dynamique des rapports de pouvoir existants.

La participation dans le contexte de cette réforme est identifiée à la gestion de la pauvreté. Distribution de services et participation apparaissent rapidement comme antithétiques.

"C'est pourquoi il y est fait une large place à la participation comme stratégie d'intégration et d'organisation sociales de catégories qui sont justement menaçantes par leur désintégration et leur inorganisation."¹⁴

Néanmoins les progrès intéressants au niveau du droit à la santé et aux services sociaux, de l'accessibilité aux services médicaux, de l'adaptation des services aux besoins de clientèles particulières, de l'intervention dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé et de la rationalisation de l'organisation et de l'administration des services, ces efforts déployés se sont traduits par une pléiade de programmes et de

¹⁴ Lesemann, Frédéric. Du pain et des services, La réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Les Editions coopératives Albert Saint-Martin, 1981, p. 194.

législations qui provoquent un engorgement du système de santé et des services sociaux.

Ce constat amène le gouvernement du Québec, en juin 1985, à nommer une nouvelle Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux. Elle a pour but d'étudier les objectifs, le fonctionnement, le financement et le développement du système de services de santé et de services sociaux.

Une des observations de cette Commission démontre que la décentralisation administrative des 15 dernières années n'a pas permis la participation et une prise en charge par la population.

"Le rôle de la population au sein des conseils d'administration, tant des conseils régionaux que des établissements, est unanimement jugé de peu d'importance. Le peu de place fait jusqu'à maintenant à la consultation de la population dans le processus d'élaboration des directives et politiques socio-sanitaires, l'intérêt moindre que portent les conseils régionaux à leur rôle d'animateur du milieu, la tiédeur de la plupart des permanents d'établissements à l'idée de voir la population davantage engagée au niveau régional, enfin le peu d'intérêt manifesté par la majorité des conseils régionaux à servir d'instrument de pression de la population sur les établissements ou le ministère sont autant de faits corroborant ce constat."¹⁵

¹⁵ Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Les publications du Québec, 1988, p. 169.

Suite à une deuxième consultation provinciale et régionale et plusieurs mémoires analysées en commission parlementaire la réforme de la santé et des services sociaux voit le jour avec le dépôt du Projet de Loi 120 le 7 décembre 1990. La décentralisation sera opérée sur le renforcement des structures régionales par la création des régies régionales qui remplaceront les conseil régionaux de la santé et des services sociaux.

Le thème de la régionalisation s'est révélé un des arguments de vente centraux du projet de réforme du réseau de la santé et des services sociaux. Conforme aux conclusions de la Commission Rochon, cet objectif qui tient pratiquement d'un consensus social repose sur la nécessité de rapprocher les centres décisionnels des citoyens. Le ministre de la Santé et des services sociaux en parle en ces termes:

"Il y aura décentralisation ou, en d'autres mots, régionalisation des services de santé et des services sociaux"¹⁶

D'après Parazelli (1990), le projet de régionalisation formulé par l'avant projet de loi est une fausse décentralisation politique. En fait, on déconcentre au niveau de la conception politique et administrative des services et on décentralise uniquement au

¹⁶ Allocution de monsieur Marc-Yvan Côté, ministre de la Santé et des services sociaux du Québec, devant le Conseil régional de la santé et des services sociaux, région du Québec, février 1991, p. 10.

niveau des tâches l'organisation du travail. Cette réorganisation n'offre aucune autonomie régionale quant aux choix des orientations. Contrairement au discours véhiculé par le ministre, cette régionalisation demeure initiée, orientée, dirigée et évaluée par le pouvoir central.

Cette tendance à la régionalisation a comme catalyseur un constat d'échec de ce que monsieur Jacques Parizeau, Chef de l'Opposition officielle, a appelé les solutions "mur à mur".

"...c'est à dire, la propension des gouvernements à élaborer des normes nationales inflexibles au détriment des réalités locales, sous-régionales ou régionales. Cette intransigeance a amené une désaffectation des citoyens envers la recherche de solutions originales et adaptées aux besoins locaux. Les normes nationales n'ont finalement laissé que très peu de place à l'initiative des communautés désireuses de prendre en charge leur développement."¹⁷

Selon le Dr Aubry (1991), présidente de l'Association des conseils des médecins et pharmaciens du Québec, cette réforme axée sur le citoyen n'est qu'un leitmotiv pour justifier les interventions innombrables de l'appareil technocratique. On veut faire participer la population à une gestion de décroissance après avoir failli à une saine

¹⁷ Trudel, Rémy. La régionalisation des services sociaux et de santé. Un argument de vente plus que le reflet de la réalité. La Presse, Montréal, mercredi 6 mars 1991.

administration, au ministère. Et l'on fait croire que la population est intéressée à la gestion alors que les élections municipales et scolaires sont, année après année, une preuve éclatante de faillite d'une telle idéologie. La participation du citoyen se limite à une place prépondérante au sein des conseils d'administration qui sera probablement noyauté par les fonctionnaires. La conclusion, selon le député de l'Opposition Rémy Trudel, c'est que le projet de loi révèle un véritable décalage entre le discours et la réalité telle qu'énoncée dans les articles de la loi proposée par le ministre.

C'est avant tout le ministre qui détermine les priorités, les objectifs et les orientations dans le domaine de la santé et des services sociaux et voit à ce que les régies régionales s'exécutent. Outre les droits de regard direct de l'administration centrale sur l'organisation régionale, cette dernière sera placée sur une constante tutelle par de nombreuses autres dispositions de la Loi 120.

En fait, les fonctions de planification et les fonctions décisionnelles sont ou bien réduites par les balises émanant de Québec ou bien assujetties à une autorisation quelconque. Indéniablement, le pouvoir central conserve tous les leviers d'action nécessaires au maintien de son contrôle. Peut-on vraiment parler d'un partage du pouvoir entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et les régions, lorsque ces dernières disposent tout au plus du pouvoir de sélectionner certains paramètres d'intervention dans

une grille déjà définie par le ministère. Les régies régionales apparaissent beaucoup plus comme de simples exécutantes de politiques qui demeurent centralisées au plus haut niveau.

D'aucuns soumettront qu'il s'agit d'un point de départ; qu'il est utopique de croire à une véritable décentralisation. Bien que le ministre lui-même a déclaré:

"...que si on choisit de décentraliser, ce sera une vraie décentralisation, vers les régions, vers les sous-régions et vers le local. Chacune de ces instances doit avoir la marge de manoeuvre et les leviers d'action nécessaires."¹⁸

L'analyse de ces réalités révèle des objectifs conflictuels; la conception et la pratique de l'autonomie sont bien différentes selon la position de l'Etat ou du citoyen. Depuis 1980, les opérations de transferts de responsabilités chez les autochtones démontrent cette dichotomie. La gestion des programmes gouvernementaux par les autochtones n'a pas rejoint les désirs et les capacités de ces derniers de se prendre en main. De plus, la décentralisation administrative de la santé et des services sociaux du gouvernement du Québec des 15 dernières années a eu peu d'effets sur la participation

¹⁸ Note pour l'intervention de monsieur Marc-Yvan Côté, ministre de la Santé et des Services sociaux, lors de la séance de clôture de la Commission parlementaire sur l'avant-projet de loi sur les services de santé et des services sociaux, le mercredi 11 avril 1990, p. 12.

et la prise en charge par les citoyens. Ces constats nous amènent à nous interroger sur les conditions à mettre en place pour répondre aux objectifs de prise en charge et d'autonomie.

1.5 La question de recherche

La problématique dégage des éléments qui démontrent qu'entre la réalité et le discours de prise en charge se trouvent des écarts souvent considérables. Toutes les parties en cause démontrent une volonté de décentraliser les responsabilités et de participer à la gestion des programmes et services mais l'écart réside dans les objectifs poursuivis par l'une ou l'autre des parties. La pratique indique que les communautés, les régions et l'appareil de l'Etat ont des préoccupations différentes que l'on voudrait résoudre avec le même moyen, c'est-à-dire la décentralisation et les transferts de responsabilités. Nous pouvons donc conclure que le problème se situe au niveau de la gestion des activités de transfert de responsabilités dans une optique de décentralisation et de prise en charge.

La question de recherche est la suivante: **en fonction des études de cas et des modèles de décentralisation déjà présents dans la littérature, quelles seraient les conditions émergeant du processus de décentralisation constituant des indices qui**

répondraient aux besoins d'autonomie et de prise en charge de l'Etat, des administrateurs, des communautés autochtones et non-autochtones?

1.5.1 Les questions spécifiques de la recherche

1. Quels sont les composantes ou l'ensemble des éléments auxquels les parties concernées doivent être attentives afin de planifier, de conduire et d'évaluer les activités de transfert de responsabilités dans une perspective de prise en charge?
2. Compte tenu des conditions retenues y a-t-il un ou des modèles de décentralisation plus pertinents qui facilitent la prise en charge?

1.6 Les objectifs de la recherche

Tel que souligné, la présente recherche découle d'une pratique et d'un questionnement sur la nécessité de relever des conditions de prise en charge pour supporter un processus de décentralisation.

Afin de bénéficier des expériences antérieures, le cadre de cette recherche nécessite une meilleure connaissance de ce qui s'est fait ailleurs en matière de

décentralisation et des conditions d'échec et de réussite à une prise en charge.

Les principales étapes de la recherche:

- 1° Dégager des leçons des différentes tentatives de décentralisation en mettant en relief les conditions qui ont amené la prise en charge.

- 2° Suggérer un cadre de référence plus pertinent à la prise en charge.

1.7 Les limites de la recherche

La recherche tient compte de certaines limites reliées à la nature des informations et à la méthodologie. La recherche se limite à l'analyse d'expériences relevées de la littérature. D'une part, la limite majeure est le manque d'étude qui décrit tout le processus de décentralisation, c'est-à-dire le comment s'effectue le transfert de responsabilités. De plus, la littérature contient peu d'études qui examinent les effets de la décentralisation chez les minorités ethniques. D'autre part, en ce qui concerne les données recueillies, le principal problème est relié à la qualité des documents. Le chercheur étant contraint de travailler avec le matériel disponible, il est impératif d'être très sensible aux biais découlant du matériel même.

Les limites de la méthodologie se situent au niveau de l'analyse du contenu qui a un pouvoir explicatif limité. La généralisation des résultats est toujours limitée à l'univers des auteurs des documents et à la période où ceux-ci furent rédigés. L'idéologie du chercheur-intervenant, sa sensibilisation plus grande à certaines dimensions du problème, son désir de prouver ses hypothèses sont autant de facteurs pouvant limiter la qualité et la validité d'une analyse.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté le contexte de la problématique et la nécessité de relever des conditions de prise en charge pour supporter les parties concernées dans un processus de décentralisation. La dimension des conditions servant de points de repère pour supporter un processus de décentralisation appelle à l'examen et à l'intégration des concepts, des notions de prise en charge et de décentralisation ainsi que l'analyse de certains cas de décentralisation. Le chapitre 2 présente le cadre conceptuel et différents modèles de décentralisation qui permettent de développer une instrumentation pour analyser les cas de décentralisation.

CHAPITRE 2

LE CADRE CONCEPTUEL

CHAPITRE 2

LE CADRE CONCEPTUEL

Introduction

Ce chapitre a pour objectif de relever les éléments nous permettant de structurer l'instrumentation pour l'analyse de quelques cas de décentralisation sur une base de prise en charge. Il est important de mentionner que dans la littérature nous n'avons pas trouvé de grille à cet effet. Dans un premier temps, nous présentons les concepts rattachés à la décentralisation, à la prise en charge et au développement collectif autogéré ainsi que les variables retenues. Dans un deuxième temps, nous retenons six modèles de décentralisation. Ces modèles apparaissent dans l'ordre où nous les avons découverts. En synthèse, nous déterminons les catégories¹⁹ qui servent de base à l'élaboration de la grille de cueillette de données et d'analyse.

¹⁹ On appelle catégorie la caractéristique selon laquelle on regroupera un certain nombre de répondants ou d'éléments. Aktouf Omar. Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations. Presses de l'Université du Québec, 1987, p. 122.

2.1 Etude des concepts

Nous abordons, dans cette partie, l'historique de chacun des courants et les concepts qui nous permettent de retenir les dimensions essentielles à l'analyse des pratiques de décentralisation. Dans l'ordre nous étudions la décentralisation, la prise en charge et le développement collectif autogéré. Nous retenons ces trois thèmes parce que le premier est vu comme un transfert de responsabilités et l'augmentation du contrôle par les collectivités locales; le second s'intéresse à l'accroissement des responsabilités individuelles et collectives et le troisième nous propose une façon de concevoir la croissance d'une collectivité et la généralisation d'une situation de développement.

2.1.1 La décentralisation

La mesure dans laquelle on doit décentraliser varie selon les traditions historiques, le cadre géographique, les ressources économiques, le degré d'instruction civique ou politique. D'après Debbasch (1982), la décentralisation consiste en un partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales; le pouvoir étant l'autorité sur les décisions par des organismes ou des personnes élues par les administrés.

Mills et Al (1990) expliquent l'intérêt de la décentralisation dans les pays en développement et les pays industrialisés. Dans les pays en développement, on retrouve deux phases majeures. Durant les années 1950 et au début des années 60, la décentralisation est promue par les administrateurs coloniaux comme un élément nécessaire à la structure d'un état démocratique indépendant. Ils proposent une politique d'éducation de la population et l'établissement de responsabilités locales pour l'organisation des services locaux. Les structures proposées se basent ordinairement sur les modèles de gouvernement local Anglais et Français quoique limitées dans leurs pouvoirs et fonctions. Entre 1970 et 1980, l'intérêt pour la décentralisation émerge pour d'autres raisons. Dans plusieurs pays, particulièrement en Afrique, les gouvernements se sentent suffisamment sécurisés pour renoncer, en faveur des administrations tribales, à une partie de leur pouvoir et à leur contrôle sur la prise de décision. Contrairement aux pays industrialisés, la décentralisation est initiée par le centre plutôt qu'à la demande des périphéries.

Dans les pays industrialisés les débats sur la centralisation et la décentralisation prennent place dans un contexte différent puisque l'administration centrale s'est souvent développée plus tard que l'administration locale. En effet, les pouvoirs du gouvernement central se sont accrus avec l'héritage des structures des gouvernements locaux qui fournissaient plusieurs services financés par des fonds locaux.

Cependant le gouvernement central met des restrictions sur les gouvernements locaux pour promouvoir une plus grande équité des services publics à travers le pays. L'expansion du pouvoir central se répercute dans des politiques, des règles, des dispositions générales et spécifiques pour la réallocation des ressources. Récemment face à une récession économique et désireuse de contrôler les dépenses publiques, la stratégie de décentralisation se traduit par une stratégie de rationalisation. Le gouvernement central veut réduire le poids financier de la bureaucratie en tentant de renvoyer au niveau local la responsabilité de gérer régionalement la pénurie de ressources humaines, matérielles et financières. Bherer (1986) met en évidence ces différentes positions. De plus, Gosselin (1982) confirme que la vision habituelle de la décentralisation tente à s'actualiser dans des structures verticales au lieu d'horizontales, puisque l'Etat redistribue les compétences au sein de sa propre hiérarchie.

Compte tenu de ces intérêts divergents, l'Organisation mondiale de la santé (1990) précise que les objectifs de la décentralisation sont très variés. Au niveau de la philosophie et de l'idéologie, la décentralisation est un idéal politique pour promouvoir la participation de la communauté, l'indépendance locale et fournir des moyens pour assurer l'autosuffisance locale. Au niveau pragmatique, la décentralisation est vue comme une possibilité de vaincre les contraintes de développement sur le plan institutionnel, physique et administratif. Par exemple, l'augmentation du contrôle local

résulte en une meilleure réponse aux besoins locaux, améliore la gestion des services et de la logistique, confère une plus grande motivation aux responsables locaux ainsi que facilite et accélère l'exécution de projets de développement. Elle est aussi vue comme un transfert de responsabilités du centre vers la périphérie avec comme conséquence de blâmer celle-ci de l'échec de la réponse aux besoins locaux. Dans des pays constitués de différents groupes ethniques, la décentralisation est un moyen de remettre à ces communautés une plus grande autonomie; mais elles sont souvent assujetties à des règles qui les emprisonnent. Les différentes formules de transferts de responsabilités, appuyées par des ententes de contribution, sont un exemple de réglementation du gouvernement canadien pour la gestion administrative des communautés autochtones.

Dans ce contexte, Favreau (1988) présente la décentralisation comme un mal nécessaire malgré les risques pour ceux et celles qui y sont engagés. Ces risques, tout aussi réels qu'ils soient, ne doivent pas faire oublier les possibilités que la décentralisation offrirait aux usagers en termes de proximité et d'emprise sur les services.

La décentralisation est, dans la plupart des cas, proposée par les responsables du gouvernement et le personnel des agences d'aide ou communautaires dans le but d'implanter et de gérer les services le plus près de la population et de participer à la prise de décision. Pour ces raisons, nous retenons la définition de Rondinelli (1981):

"Decentralization is defined here as the transfer or delegation of legal and political authority to plan, make decisions and manage public fonctions from the central government and its agencies to field organization of those agencies, subordinate units of government, semi-autonomous public corporations, arcawide or regional development authorities; functional authorities, autonomous local governments, or nongovernmental organizations."²⁰

En d'autres termes et en s'appuyant sur Léonard (1978), Painchaud (1978), Desbash (1983), Dugas (1983), la décentralisation consiste d'une part à redonner aux communautés, aux municipalités et aux régions des moyens efficaces de s'acquitter de leurs tâches et de faire une gestion en accord avec les aspirations de la population. Elle vise d'autre part à retrouver un cadre le plus près possible des citoyens où il sera facile d'opérer un transfert de responsabilités exercé présentement par le gouvernement. Dans ce sens, la décentralisation implique essentiellement un nouveau partage des responsabilités et des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales.

2.1.1.0 Les avantages de la décentralisation

Rondinelli (1981) présente les avantages de la décentralisation décrites par Waterson (1971), Friedmann (1973), Musa (1973), Trapman (1974), Hopkins (1975), Cliffe et Coleman et Doornbos (1977), Rondinelli (1978, 1979), Cohen et Uphoff

²⁰ Rondinelli, Dennis A. Government Decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries, International review, 1981, p. 137.

(1980). Ces avantages²¹ sont proposés par les tenants de la décentralisation pour demander le transfert de responsabilités de gestion et de planification du gouvernement central aux administrations locales. Les voici:

1. La décentralisation veut dire une délégation plus grande de l'autorité et de la gestion aux représentants qui travaillent sur le terrain, le plus près des problèmes. La décentralisation au niveau régional et local permet aux responsables de développer des projets et des programmes selon les besoins des groupes et des régions hétérogènes dans un pays.
2. La décentralisation veut dire réduire l'énorme bureaucratie et les procédures très structurées de l'Etat. Il en résulte souvent une surconcentration du pouvoir de l'autorité et des ressources du gouvernement.
3. Par la décentralisation des fonctions et l'assignation des fonctionnaires du gouvernement central au niveau local, leur connaissance et leur sensibilité aux problèmes et besoins locaux augmentent. Un contact plus près des fonctionnaires de la population permet d'obtenir une meilleure information avec laquelle on formule des projets et des programmes plus réalistes et effectifs.
4. La décentralisation permet une plus grande percée des politiques administratives du gouvernement dans les territoires éloignés de la capitale nationale, où les programmes du gouvernement central ne sont pas connus ou ignorés par la population rurale ou gâchés par l'élite locale et où le support pour le développement de projets nationaux est absent.
5. La décentralisation permet une plus grande représentation des groupes ethniques, politiques et religieux dans le développement de la prise de décision et amène une plus grande équité dans l'allocation des ressources et des budgets du gouvernement.
6. La décentralisation amène le développement d'une plus grande capacité administrative des gouvernements locaux et des institutions privées dans les régions et les provinces. Elle augmente également leurs capacités de prendre des fonctions

²¹ Rondinelli, Denis A. *Op. Cit.*, 1981, p. 138-139.

qui ne sont pas accomplies de façon efficace par les ministères et donne aux représentants locaux l'opportunité de développer leurs habiletés techniques et de gestion.

7. L'efficacité du gouvernement central peut augmenter par la décentralisation en allégeant les gestionnaires des tâches routinières qui peuvent être accomplies de façon plus efficace par le personnel sur le terrain ou les représentants locaux. Le temps ainsi récupéré permet aux leaders de planifier plus soigneusement et de superviser plus efficacement l'exécution des politiques de développement.
8. La décentralisation peut fournir une structure de coordination des activités des différents ministères du gouvernement central et des agences impliquées dans le développement avec celles des leaders locaux et des organisations non gouvernementales.
9. Une structure gouvernementale décentralisée est nécessaire pour institutionnaliser la participation des citoyens dans la planification et la gestion. Cette structure facilite également l'échange d'informations concernant les besoins locaux et un canal politique pour les demandes de la communauté vers les ministères.
10. Par la création de moyens alternatifs de prise de décision, la décentralisation peut compenser l'influence ou le contrôle sur les activités de développement par les élites qui ne sont pas sympathiques aux politiques nationales de développement et insensibles aux besoins des groupes les plus pauvres dans les communautés rurales.
11. La décentralisation peut amener une administration plus flexible, créatrice et innovatrice. Le régional, le provincial ou les départements administratifs du district peuvent avoir de plus grandes opportunités de vérifier les innovations et d'expérimenter les nouvelles politiques et programmes dans les territoires sélectionnés sans avoir à les justifier pour l'ensemble du pays. Si les expériences échouent, leurs impacts sont limités à des juridictions plus petites; s'ils ont du succès, les conditions peuvent être recréées dans d'autres secteurs.
12. La création, à travers la décentralisation, d'une structure gouvernementale locale, régionale, provinciale de la planification du développement et des fonctions de gestion permet aux leaders locaux de déterminer plus efficacement les services et les infrastructures dans les communautés, d'intégrer les secteurs isolés dans l'économie régionale et de contrôler et évaluer l'exécution des projets de développement plus efficacement que les agences de planification centrales.

13. La décentralisation peut augmenter la stabilité politique et l'unité nationale en donnant aux groupes dans différents secteurs du pays, la capacité de participer plus directement à la prise de décision et de ce fait, augmenter leur intérêt à maintenir le système politique.
14. La décentralisation peut augmenter la quantité des biens publics et des services ainsi qu'en rendre la livraison plus efficace et à moindre coût.

Plusieurs avantages de la décentralisation sont cités plutôt comme potentiel et non comme le résultat actuel de la décentralisation des programmes et des services (Rondinelli, 1981). Afin d'analyser la décentralisation dans le contexte actuel, Smith (1979) a développé des variables pour mesurer le degré de décentralisation. Le partage des responsabilités entre le gouvernement central et le local, le niveau de taxation, le degré de décentralisation dans l'administration locale, la proportion des dépenses locales et la proportion des subventions du gouvernement central dans les revenus locaux, les méthodes de création des gouvernements locaux et la délégation de pouvoir assignée par une législation, le nombre d'acteurs significatifs locaux impliqués dans les décisions, l'ampleur et le nombre de départements décentralisés par le gouvernement sont autant de variables pour mesurer le degré de décentralisation.

2.1.1.1 Les variables retenues

Pour nous aider à développer les catégories de notre grille de cueillette de

données et d'analyse des cas de décentralisation, nous analysons les variables²² associées au degré de décentralisation dans l'administration locale présentées par Smith (1979).

Elles permettent de mieux cerner certaines conditions à la prise en charge par le milieu.

Ces variables sont les suivantes:

1. Plus de niveaux de responsabilités dans l'administration locale, impliquent une plus grande décentralisation. Le pouvoir délégué aux différents niveaux peut varier (moins au bureau régional, plus au bureau local) mais les deux apportent une décentralisation plus forte.
2. Les responsabilités assignées au personnel local influenceront le degré de décentralisation. Il est aussi question du comment le gouvernement central administre ses propres responsabilités. Le degré d'autonomie dans les différentes tâches des responsables locaux est une autre indication du degré de décentralisation.
3. La forme de coordination interdépartementale utilisée aura un impact sur la décentralisation. Dans certains cas, on implante un système de préfecture pour réduire le mouvement de décentralisation en ajoutant plus de contrôle sur les agents locaux. Cependant, les recherches dans ce domaine avancent la possibilité que le préfet ou le responsable local du département peut supporter les autorités locales et contribuer à décentraliser plus d'autonomie.
4. La fréquence avec laquelle les responsables locaux se réfèrent au central pour les décisions sur les services est une autre indication du degré de décentralisation ou de centralisation.
5. Comment l'organisation locale prend en main les problèmes de conflit entre les experts et les administrateurs est une autre indication du degré de décentralisation opéré dans l'organisation. Les relations entre le bureau chef et les organisations locales dépendent du degré avec lequel toutes les activités des agences locales sont dirigées par un seul représentant.

²² Smith, B.C. The measurement of decentralization, 1979, p. 217-218.

6. Les politiques de transfert du personnel entre le bureau chef, le district et l'organisation locale affectent le degré de décentralisation. Plus il y a de possibilités de développer des liens entre la localité et le personnel sur le terrain, plus l'organisation est décentralisée.
7. La communication entre le bureau chef et le terrain pour la planification et le contrôle affectera le degré de décentralisation dans les ministères ou d'autres agences du gouvernement central.
8. Les méthodes de contrôle affectent le degré de décentralisation des bureaux locaux.

De ces variables, nous dégagons certains éléments importants que nous retenons pour élaborer notre grille de cueillette et d'analyse des données. Ces éléments sont de l'ordre du processus et des moyens:

- le type de responsabilité délégué au niveau local
- le degré d'autonomie dans les tâches et les décisions
- les relations entretenues entre l'Etat et les organisations locales
- le transfert des ressources de l'Etat vers la localité
- les mécanismes de communication installés pour la planification et le contrôle des activités

L'idée de décentraliser n'est pas nouvelle en soi, mais c'est dans la volonté d'impliquer les acteurs qu'elle devient innovatrice. D'ailleurs les fondements de ce concept viennent rejoindre la notion de prise en charge.

2.1.2 La prise en charge

Notre cadre de référence choisit également de prendre appui sur le concept de prise en charge. Au Québec, par l'approche communautaire, on s'intéresse de plus en plus à la prise en charge. Le concept de prise en charge se situe dans la ligne des préoccupations de plusieurs personnes qui se sont penchées sur le phénomène d'accroissement des responsabilités individuelles et collectives afin de favoriser la prise en charge de leurs besoins.

Nous retrouvons, dans la littérature, plusieurs définitions du concept de prise en charge. Gélinas (1985), Boucher (1985), Maheux et Maheux (1987) en parlent en terme de processus dynamique qui se réalise en interdépendance continue avec l'environnement dont le système d'activités présente une finalité. St-Pierre (1975), Littrell (1980), Payette (1984) expliquent l'effet du processus par le développement des potentialités et des capacités d'initiative. Selon Alary (1988), la prise en charge est issue d'une insatisfaction ou d'un besoin généralement important pour déclencher l'action. Lescarbeau (1984), Payette (1984), St-Arnaud (1984) présentent la prise en charge comme une série d'opérations rigoureuses selon un mode défini en vue de transformer une situation aliénante. De plus, Gélinas (1985) précise que le concept de prise en charge comporte plusieurs étapes et que l'unique possibilité de caractériser la prise en

charge implique qu'elle soit contextualisée (un lieu, un type d'action ou de comportement) et située dans le temps (à un moment précis dans l'évolution d'un système).

L'objectivité de la prise en charge, d'après Maheux (1985) comporte trois points: la perception initiale des discours sur la prise en charge, les définitions disponibles à travers le discours et les concepts véhiculés dans le discours. D'une part, le discours sur "les systèmes d'activités humaines", concept emprunté à Chekland permet de situer la prise en charge comme un processus, comme un ensemble d'activités orientées ou intentionnelles. D'autre part, Alary (1988) a délimité trois champs pour classifier de façon opératoire les courants ou les types de discours sur la prise en charge. Chacun des champs, social, thérapeutique et organisationnel, regroupe des courants orientés sur les rapports sociaux, le comportement des personnes et le mode particulier d'organisation.

Le champ social se centre sur la recherche de réalisation des personnes par l'établissement de rapports responsables, autonomes et harmonieux avec les autres ainsi qu'avec l'environnement social aussi bien que naturel. Le champ thérapeutique analyse l'interaction sociale. Il vise un changement de soi à travers un processus en passant par la connaissance de soi, l'identification des besoins individuels et sociaux, la croissance du potentiel d'affirmation de soi, les interrelations et l'engagement social. Enfin, le

champ organisationnel étudie les modes d'organisation des rapports sociaux et institutionnels et des stratégies de changement planifié.

Traiter ici les caractéristiques propres à chacun de ces champs sortirait des objectifs de cette recherche. Retenons toutefois qu'à travers les discours qui analysent les diverses manifestations de la prise en charge par le milieu, on peut dégager la recherche de solidarités comme un élément très important. Alary (1988) spécifie que le développement des solidarités s'enracine dans une recherche d'individualité; c'est-à-dire dans une démarche de croissance ou de formation personnelle. Pour sa part, Pilon (1984) précise que le changement collectif passe par le changement individuel. D'autres auteurs: Maheux et Maheux (1987), Bouchard (1984), St-Pierre (1975) ont mis en évidence cette double nature individuelle et collective de la prise en charge.

D'ailleurs, l'analyse des expériences alternatives rapportées permet de cerner ce qu'est la prise en charge collective.

La prise en charge collective consiste à sortir des mécanismes socio-politiques traditionnels pour créer une société nouvelle qui rassemble les forces de la base et entreprend de devenir le maître d'oeuvre de son développement par le choix autonome des objectifs et la gestion des

moyens d'actions.²³

Cette citation met en évidence l'importance de reconnaître et d'utiliser les capacités individuelles et collectives pour vaincre les structures socio-politiques aliénantes. Cette confiance envers les capacités des personnes provoque le changement des mentalités, ce qui a pour effet d'améliorer l'implication et la participation des individus.

Dussault (1985) décrit l'importance de travailler avec le milieu puisque la base est la source même des solutions et des innovations. Alary (1988) insiste sur la formation de groupes d'activités qui permettent à l'utilisateur de s'informer, de multiplier ses relations, de préciser son identité et ses aspirations, de prendre ses responsabilités, de vivre des situations d'entraide ou de croissance.

La prise en charge est un processus de transfert des compétences et des responsabilités (Payette 1984). La prise en charge apparaît donc comme une avenue à explorer pour assurer une meilleure approche de négociation et d'implantation des activités et services. C'est en tenant compte des conditions générales associées au

²³ Payette, Maurice. Du concept de prise en charge communautaire à celui de développement collectif autogéré. Revue québécoise de psychologie, volume 5 no 3, 1984, p. 109-110.

développement de la prise en charge qu'il est possible d'influencer le cours des opérations.

Pour rendre opérationnelle la prise en charge, nous retenons les conditions de réalisation décrites par Ampleman (1983) , Payette (1984), Boucher (1985) et les caractéristiques de l'intervention de Larivière (1984). Ampleman et All (1983) précisent le rôle et les attitudes de l'intervenant comme une des conditions facilitant la prise en charge. En plus, Larivière (1984) soulève les principales caractéristiques de l'intervention qui permet la pratique de prise en charge par le milieu. Nous en retenons les caractéristiques suivantes:

- "- l'intervention se déroulera le plus possible dans le milieu naturel de la personne;
- l'intervention s'appuiera sur le savoir-être plutôt que le savoir faire;
- l'intervention collective issue du milieu doit pouvoir compter sur le ressourcement de l'Etat;
- l'intervention utilisera les ressources du milieu à partir d'une redéfinition des pratiques professionnelles;
- l'intervention prolongera la recherche d'autonomie chez les usagers dans l'établissement des rapports que l'Etat entretient avec le milieu."²⁴

²⁴ Larivière, Claude. Modèle de prise en charge par le milieu, tiré du Colloque sur la problématique de la recherche sur la prise en charge par Jeanne et Gisèle Maheux, Cahiers du Grisah, No 2, juin 1987, p. 32.

Payette (1984) relève une autre condition essentielle du processus de prise en charge. L'homogénéité des personnes apparaît comme un élément essentiel du processus. Elle est probablement la source même de la prise en charge. L'homogénéité se retrouve au niveau des projets, des valeurs, des tâches et des habiletés.

D'après Boucher (1985), la prise en charge collective prend sa légitimité dans la capacité d'autocontrôle individuel. Néanmoins, la prise en charge collective diffère de l'autocontrôle individuel en ce qui concerne le processus. Les facteurs de groupe, telles la concertation, la qualité des relations interpersonnelles, l'attitude des membres les uns envers les autres, jouent un rôle important.

Voici les conditions que nous retenons pour actualiser la prise en charge:

- . la capacité de définir des objectifs clairs et précis;
- . l'objectif poursuivi doit être ressenti comme important par les membres du groupe;
- . les membres du groupe doivent croire qu'il y a des possibilités réelles d'améliorer leur situation;
- . il doit y avoir un consensus sur la façon de concevoir la situation et les moyens pour l'améliorer;
- . le nombre de personnes directement impliquées peut être un facteur important;
- . les membres doivent posséder certaines habiletés cognitives et instrumentales pour être en mesure de passer à l'action;

- . la présence d'un leader capable d'amener le groupe à un consensus et à s'engager dans l'action;
- . les membres doivent manifester des attitudes minimales de respect et d'entraide;
- . la capacité des membres d'identifier les facteurs qui affectent leur situation;
- . la présence d'un agent extérieur au moins au début.

Le groupe de recherche et d'intervention sur les systèmes d'activités humaines, Bouchard et Al (1984), a défini des indicateurs de prise en charge à partir de quatre dimensions: émergence, hiérarchie, communication et contrôle. Les changements opérés sont des indicateurs de la dimension émergence. Le degré de dépendance entre les composantes constitue un autre indicateur pour la notion de hiérarchie. Les indicateurs de la communication sont à la fois quantitatifs, en regard de l'information véhiculée, et qualitatifs à savoir la nature circulante ou structurante de l'information et sa directionnalité. Pour ce qui est des indicateurs de contrôle, on peut définir aussi un continuum qui va de l'autocontrôle au contrôle externe. De plus, la nature du processus d'adaptation (assimilation - accommodation) constitue un autre indicateur de contrôle ou de régulation.

A la lumière de ce qui précède, nous voyons dans le développement collectif autogéré comment se traduit la prise en charge collective. De plus, ce concept démontre

l'importance que les communautés soient actives et impliquées à toutes les étapes d'un projet de transfert de responsabilités.

2.1.2.0 Les variables retenues

Les variables retenues pour élaborer notre grille de cueillette et d'analyse des données sont:

Les orientations

Les besoins doivent s'appuyer sur les principes suivants:

- le déroulement de l'action dans le milieu naturel
- l'utilisation des ressources du milieu

Les objectifs

- la clarification et la précision des objectifs

Le rapport entre l'Etat et le milieu

- la recherche d'indices d'autonomie dans les rapports entre l'Etat et la collectivité
- la possibilité de compter sur le ressourcement de l'Etat

2.1.3. Le développement collectif autogéré

Pour nous éclairer dans l'analyse des cas de décentralisation nous avons choisi le développement collectif autogéré de Payette (1984). Le choix de ce concept porte sur sa possibilité de généralisation à toute situation de développement. D'ailleurs, Rodrigue (1984) affirme que son utilisation dans plusieurs situations différentes permet d'anticiper que cette façon de concevoir la croissance d'une collectivité est réaliste et productive. De plus, le modèle qui en découle permet de situer les différentes phases du cycle de croissance d'une communauté.

Le concept de développement collectif autogéré rejoint celui de la prise en charge au niveau du processus et des conditions essentielles à mettre en place. Mais la contribution de ce concept se retrouve dans la formulation des indicateurs du processus de développement de la prise en charge.

Payette (1984) apporte une certaine originalité en tentant de nommer autrement la prise en charge. Ce recadrage du concept peut être proposé puisque les dimensions cruciales de la prise en charge n'ont pas encore été suffisamment abordées et que le concept est encore peu opérationnalisé.

La définition avancée est une nouvelle façon de s'attaquer à l'objet des recherches sur la prise en charge. Pour ce faire, il propose une nouvelle appellation de la prise en charge, soit le développement collectif autogéré.

"Le développement collectif autogéré est un processus par lequel un système d'activités humaines:

- reconnaît et fait reconnaître les frontières des compétences et des responsabilités qui lui reviennent en priorité;
- exerce progressivement son pouvoir de décision concernant l'orientation de son devenir en fixant les objectifs de croissance, en choisissant les stratégies adéquates et en implantant les moyens d'actions retenus."²⁵

Selon Payette, l'usage du mot processus indique d'abord le choix d'une approche systématique qui, tenant compte de l'interaction avec l'environnement, invite à préciser le point de départ, le résultat attendu et le traitement.

De plus, le développement collectif autogéré fait du collectif un élément essentiel de la démarche; il peut être un prérequis au développement d'une conscience collective ou contribuer à renforcer les solidarités.

²⁵ Payette, Maurice. Op. Cit., 1984, p. 110.

Nous avons adopté la définition de Payette car elle nous semble englober les autres approches et présenter de nouvelles perspectives. Ce dernier a exploré les caractéristiques d'un état de non-développement pour réussir à clarifier les postulats de base du développement collectif autogéré:

- . Tout système est dans une situation d'interdépendance. Gérer son développement c'est en un sens gérer l'interdépendance de façon constructive et dynamique.
- . Toute collectivité est, ou peut devenir, compétente pour assumer la responsabilité prioritaire de son développement. La collectivité ou la communauté qui choisit les orientations de son devenir et qui en détermine les objectifs ne fait qu'exercer une compétence qu'elle a ou qu'elle peut acquérir.
- . Les ressources internes ont toujours priorités sur les ressources externes.

Le développement autogéré suppose que l'on fasse un inventaire complet de toutes les ressources et compétences que possèdent déjà la collectivité et que l'on mobilise ces ressources en vue du développement.

- . Mieux vaut se développer que d'être développé. Le développement autogéré repose sur le choix de certaines valeurs et sur une conception de l'homme et de la société.
- . Le processus de développement est aussi important que le résultat. Ce postulat conduit à une pédagogie de développement: une collectivité apprend à se développer en entreprenant des actions concertées de développement ou des projets communs qui cristallisent les énergies et favorisent les apprentissages.

Les résultats souhaités par le développement collectif autogéré sont:

- . La reconnaissance des compétences et des responsabilités. La conception ici présentée suggère plutôt que cette prise de conscience fait partie du processus, qu'elle n'est jamais acquise une fois pour toute mais constamment en mouvement.
- . L'exercice du pouvoir de décision sur le devenir. L'essentiel est de décider soi-même de son devenir ou avoir un pouvoir prépondérant sur les politiques ou la direction de son propre développement.
- . La poursuite du développement. Selon Madouri (1984) les membres de la collectivité doivent devenir les artisans de leur reproduction socio-économique et de leur développement, et ce, dans la détermination des objectifs et des fins comme dans la gestion des moyens mis en place.

Ces principes soulignent l'importance du processus et invitent les communautés qui veulent gérer leur développement à être actives et impliquées dans toutes les étapes.

Pour ce faire Payette (1984) nous offre différents indices qui permettent de juger de l'atteinte du processus. Nous retenons ces indicateurs pour nous supporter dans l'analyse des données de cette recherche. Voici ces indices:

- . la collectivité est attentive aux frontières de ses compétences et de ses responsabilités;
- . la communauté entreprend des actions qui amènent les systèmes environnants à reconnaître son champ de compétence;
- . le groupe interagit avec ses partenaires externes pour discuter des limites de ses compétences et, au besoin, rapatrier certaines responsabilités;
- . on procède de façon progressive et planifiée au transfert de responsabilités;
- . des membres du groupe explorent diverses alternatives de développement;
- . la collectivité prend des décisions éclairées sur les orientations de son devenir;
- . la collectivité fixe elle-même des objectifs à atteindre en vue de se développer;
- . les ressources internes de la communauté sont bien inventoriées;
- . il existe des mécanismes d'échange des ressources et de concertation;
- . on élabore des moyens d'action propres à l'atteinte des objectifs fixés;
- . des membres de la collectivité initient et coordonnent les stratégies;
- . on se donne les outils nécessaires pour acquérir et développer les compétences requises;

- . on a recours à des ressources externes quand ce recours s'avère nécessaire;
- . on interagit avec les ressources externes de façon à ne pas abandonner la gestion de son développement.²⁶

Ainsi le fait de fixer des objectifs de croissance, choisir des stratégies et les implanter sont des comportements collectifs qui font partie intégrante du processus de développement collectif autogéré. Ce dernier suppose que les membres de la collectivité sont de véritables artisans de leur devenir, qu'ils en conçoivent le plan et l'exécutent sans pourtant exclure le recours intelligent à des spécialistes.

2.1.3.0 Les variables retenues

Les variables retenues pour élaborer notre grille de cueillette et d'analyse des données sont:

Le déroulement du processus

- l'exercice du pouvoir de décision
- la détermination des objectifs et des moyens d'actions concertés
- la participation de la collectivité à toutes les étapes de développement

²⁶ Payette, Maurice. Op. Cit., 1984, p. 115.

- la planification progressive du transfert de responsabilités
- l'interaction avec les partenaires externes
- la mise en place de mécanismes d'échange

Les résultats

- la reconnaissance des compétences
- la coordination des opérations par la collectivité

2.2 Les modèles de décentralisation

Plusieurs modèles de décentralisation sont présents dans la littérature. Nous analysons six de ces modèles que nous avons découverts lors de nos recherches bibliographiques.

Les modèles de décentralisation retenus sont les suivants:

1. La décentralisation technocratique
2. La décentralisation démocratique
3. La décentralisation administrative
4. La décentralisation d'autodéveloppement
5. La décentralisation en France - le modèle de 1982

6. Les quatre formes de décentralisation de l'Organisation mondiale de la santé

Nous avons pensé qu'ils pouvaient nous aider à relever un ensemble d'éléments pertinents à l'identification des catégories de notre grille de cueillette de données et d'analyse des cas de décentralisation. Mais, ils se sont révélés surtout utiles pour dégager certaines conditions du processus de décentralisation favorable à une prise en charge par le milieu.

Afin de ne pas surcharger le texte, nous présentons les éléments de ces modèles dans un autre document²⁷ selon leur année d'apparition dans la littérature. Nous passons d'un modèle à l'autre en retenant des éléments de certains, en écartant d'autres et constatant certaines conditions pour encadrer un processus de décentralisation.

Nous remarquons que les modèles de décentralisation ont évolué en terme de précision des concepts, des étapes et du processus. Nous reprenons les conditions relatives au processus de décentralisation, au chapitre 5, pour appuyer les éléments essentiels retenus de l'analyse transversale et au chapitre 6 pour établir notre cadre de référence.

²⁷ Beulé, Ghislain. Les modèles de décentralisation, thèse de maîtrise, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Rouyn-Noranda, 1992.

Conclusion

A la lumière des concepts, nous dégageons dans cette dernière partie les catégories servant de cadre à l'analyse des cas de décentralisation. A cet effet, nous rappelons que les catégories sont les classes dans lesquelles nous regroupons les unités d'information que l'on extrait des cas de décentralisation.

2.3 Les catégories retenues

Nous constatons que les éléments essentiels retenus des concepts de la décentralisation, de la prise en charge et du développement collectif autogéré demeurent très actuels dans le discours de l'Etat et des communautés. Ils permettent de préciser les composantes essentielles du processus de prise en charge, mais la pratique nous démontre qu'ils ne suffisent pas à guider concrètement une démarche sur le terrain.

Pour dégager les éléments de prise en charge dans un processus de décentralisation, nous analysons, au chapitre 4, quatre cas de décentralisation. Dans le contexte de notre recherche, nous retenons les cinq catégories suivantes, lesquelles serviront à élaborer notre grille de cueillette et d'analyse de données.

1. L'objet de décentralisation
2. Les orientations et les objectifs du mouvement de décentralisation
3. Le déroulement du processus de décentralisation
 - les acteurs impliqués
 - les mécanismes de communication
 - les mécanismes de partage des attributions
 - les mécanismes de participation
 - la prise de décision
 - les responsabilités transférées
 - les moyens pour assurer la décentralisation
4. Les réalisations
5. Le rapport entre L'Etat et les collectivités

Nous reprenons au prochain chapitre les mêmes catégories et précisons le type d'informations recueillies pour chacune des catégories.

Les chapitres qui suivent tentent de répondre à notre première question de recherche: **quels sont les composantes ou l'ensemble des éléments auxquels les parties concernées doivent être attentives afin de planifier, de conduire et d'évaluer les**

activités de transfert de responsabilités dans une perspective de prise en charge? Ils visent également à compléter les conditions déjà mises en relief dans le cadre conceptuel et à jeter un regard sur l'articulation de ces conditions dans des pratiques de décentralisation.

Nous présenterons dans l'ordre la méthodologie retenue, l'analyse des données et les résultats de la recherche en vue de relever les conditions nécessaires à un processus de prise en charge dans un contexte de décentralisation.

CHAPITRE 3

LA METHODOLOGIE

CHAPITRE 3

LA METHODOLOGIE

Introduction

Nous avons déterminé des catégories suite à l'élaboration du cadre conceptuel. Nous croyons que l'analyse d'études de cas de décentralisation nous permettra de mieux cerner les conditions qui sont nécessaires pour supporter la prise en charge dans un processus de décentralisation. A cet effet, nous développons une démarche méthodologique plus précise.

L'objet du présent chapitre est d'expliquer et de justifier l'approche méthodologique retenue, d'introduire les cas de décentralisation sélectionnés ainsi que ceux retenus pour fin d'analyse. Nous précisons également les étapes de la méthodologie, les modalités de cueillette de données et le processus d'analyse utilisé.

3.1 L'approche retenue: l'analyse descriptive

Selon Bordeleau (1987), l'approche descriptive représente une gamme d'activités qui visent essentiellement à tracer le portrait d'une réalité. Ceci se réalise par

l'énumération détaillée des différentes caractéristiques de la situation ou du problème. Dans cette perspective, nous ne cherchons pas seulement à expliquer la dynamique du processus de décentralisation mais plutôt faire ressortir les différentes caractéristiques de celui-ci.

L'approche descriptive peut se situer à deux niveaux. Premièrement, l'objectif peut être tout simplement d'élaborer une classification simple des informations brutes en fonction de traits communs, d'éléments significatifs ou de caractéristiques particulières, ce qui se rapproche du travail effectué au chapitre 2. Le second niveau de l'analyse descriptive, qui rejoint notre perspective de recherche, se caractérise par la mise en relation de différents éléments propres à une situation afin d'obtenir une information plus sophistiquée. Au niveau de son utilisation, l'approche descriptive est justifiée seulement lorsque le problème a été suffisamment cerné ou exploré. Elle peut également servir de fondement à des analyses plus poussées, c'est-à-dire ayant des visées explicatives.

Associée à l'approche descriptive, nous utilisons l'analyse de contenu comme technique de recherche pour la description objective et systématique du contenu des études de cas de décentralisation.

D'après Aktouf (1987), Bordeleau (1987), les principales caractéristiques de l'analyse de contenu sont l'objectivité et la systématisation. L'analyse de contenu est objective dans le sens qu'elle élimine l'intervention du chercheur-intervenant auprès des sujets et diminue conséquemment les risques de biais dûs à cette interaction. C'est une des particularités de notre recherche. De plus, elle est objective par le fait que les unités et les catégories d'analyse sont claires et précises de sorte qu'une analyse de contenu peut être vérifiée et reproduite. En second lieu, l'analyse de contenu est systématique puisqu'elle prend en considération tout le contenu qui relève de la problématique à l'étude et le classe selon un système de catégories également défini selon les objectifs de la recherche. A cette fin, nous utilisons des catégories prédéterminées puisqu'elles émergent de notre cadre conceptuel. Ceci n'exclut pas l'introduction d'une catégorie "Autres" pour insérer des informations qui ne peuvent se classer dans les catégories retenues

Le déroulement de notre analyse repose sur trois types d'analyse de contenu décrits par Aktouf (1987). Les voici:

L'analyse de contenu directe

On parle d'analyse directe lorsque l'on se contente de prendre au sens littéral la signification de ce qui est étudié. On ne cherche pas, dans ce cas, à dévoiler un éventuel

sens latent des unités analysées, on reste simplement et directement au niveau du sens. Nous utilisons ce type d'analyse pour la cueillette des données.

L'analyse de contenu qualitative

L'importance à accorder aux thèmes, mots ou concepts ne se mesure pas alors au nombre ou à la fréquence, mais plutôt à l'intérêt particulier, la nouveauté ou le poids sémantique par rapport au contexte. Elle permet de faire des déductions spécifiques à propos d'un événement et de suggérer des relations possibles entre un indice du message et une ou plusieurs variables de la situation de communication (Bardin, 1977).

Cette analyse nous est utile dans l'analyse verticale des cas de décentralisation. Selon l'Ecuyer (1987), l'analyse qualitative consiste à décrire les particularités spécifiques des différents éléments (mots, phrases, idées) regroupés dans chacune des catégories.

L'analyse de contenu indirect

Nous avons recours à une interprétation de sens des éléments, de leurs fréquences, de leurs agencements et de leurs associations. Ce type d'analyse est utilisé surtout pour l'analyse transversale des cas de décentralisation.

Dans les différentes phases de l'analyse de contenu, Bardin (1977) soulève la dimension de l'interprétation. Ainsi, selon Merardo (1986), l'interprétation apparaît à tous les niveaux de la recherche scientifique. La démarche interprétative se veut, dans notre cas, une démarche rationnelle mais plus analogique; c'est-à-dire à partir des données des différentes catégories, nous nous proposons de relier et d'articuler les éléments hétérogènes de signification pour dégager un sens général et plus profond à nos lectures des cas de décentralisation.

3.2 La justification de l'approche méthodologique

La présente recherche a pour objectif, dans un premier temps, de relever certaines conditions favorisant la prise en charge dans un contexte de décentralisation. Pour ce faire, nous avons choisi d'analyser le contenu de quelques cas de décentralisation tant au niveau de ses objectifs, de son processus et de ses résultats. Suite à l'illustration des conditions relevées de ces études de cas, nous reprenons les modèles de décentralisation et les indications retirées de ces modèles pour développer un cadre de référence susceptible de supporter un processus de décentralisation dans une optique de prise en charge.

Dans cette perspective, une approche descriptive associée à l'analyse de contenu et à la démarche interprétative nous permet, à l'intérieur d'un travail d'analyse de textes sur les cas de décentralisation, de systématiser les données, de les résumer, de les organiser en une production pour y voir clair. En d'autres termes, cette approche nous autorise à faire rentrer dans un même format des données exprimées et ensuite en sortir pour retrouver un sens. La démarche est donc d'abord réductrice pour ensuite être créatrice par l'élaboration de nouveaux éléments et de nouvelles questions qui transcendent les résultats.

3.3 La sélection des pratiques de décentralisation

Afin de répertorier les cas de décentralisation, qui sont étudiés nous avons consulté les banques de données suivantes: la collection Repère depuis 1980, Astis bibliography, la collection Eric, l'Institut de Recherche du Canada, certaines microfiches de la bibliothèque du CEGEP de l'Abitibi-Témiscamingue ainsi que la banque de données des Universités du Québec (BADADUQ). De plus nous avons établi des contacts avec l'Organisation mondiale de la santé pour l'acquisition d'un volume sur la décentralisation des systèmes de santé, l'Université Laurentien de Sudbury pour leur démarche de formation de travailleurs sociaux autochtones dans le cadre d'un transfert de responsabilités aux autochtones et des agences en France et aux Etats-Unis pour obtenir

des mémoires sur des cas ou des thèmes reliés à la décentralisation.

De ces sources de données, nous retenons quatre études de cas de décentralisation. Ces expériences évoluent dans les domaines économique, (formation à l'emploi) et d'éducation.

3.4 La présentation des pratiques de décentralisation

Choisir des études de cas sur la décentralisation, à partir des différentes sources de données, s'est avéré plus difficile que prévu. On retrouve la plupart du temps des articles qui présentent le contexte de la décentralisation et ses effets. Le processus et les résultats en fonction des idéologies de départ sont peu documentés. Des vingt-neuf études de cas de décentralisation (annexe II) relevées de nos recherches bibliographiques quatre sont retenues sur la base d'une première lecture. Les autres sont écartées puisqu'elles fournissaient moins d'informations sur les catégories retenues dans le cadre conceptuel.

En raison de ce qui précède, nous retenons les quatre études de cas de décentralisation suivantes parce qu'elles nous donnent suffisamment de renseignements pour notre étude.

Etude de cas 1, 2 et 3

Des 11 études de cas, tiré de "The T. CETA. Local and national perspectives"²⁸, nous en choisissons trois qui décrivent leur processus de décentralisation. Ces études sont orientées sur la qualité, l'efficacité et la gestion de la formation aux Etats-Unis et sur les compléments pour améliorer les possibilités d'emploi des bas salariés tel une éducation de base, l'anglais langue seconde, la formation et la recherche d'emploi. L'emphase est mise sur les programmes opérés localement pour les adultes. Ces études ne concernent pas seulement l'évaluation de la formation mais aussi la description des contenus, les arrangements institutionnels et la structure administrative.

De ces trois expériences de décentralisation, les auteurs ont relevé les progrès suivants:

- a) - Une plus grande utilisation des sources de référence d'emploi;
- un plus grand nombre de personnes ont été référées dans les programmes de formation principalement dans les écoles et les collèges privés et publics.

²⁸ The T. CETA. Local and national perspectives. National council on employment policy, Washington D.C., 1981.

- b) Une croissance des habiletés tant au niveau de l'éducation de base, l'anglais langue seconde, l'orientation à l'emploi et la recherche d'emploi.
- c) La participation des communautés qui n'étaient pas desservies préalablement.
- d) Une plus grande utilisation des nouveaux services offerts.

Les études de cas retenues sont les suivantes:

1. **North Carolina Balance-of-state: Decentralization and discontinuity**
2. **Tucson, Arizona: Orchestrated decentralization**
3. **Worcester, Massachusetts: Decentralization in a tight labor market**
4. **Patterns of control in rural Alaska Education, Center for cross-cultural studies department of political science, and institute of social and economic research, University of Alaska, Fairbanks, 1984.**

En 1975, les écoles rurales de l'Alaska sont sous le contrôle centralisé du Système scolaire de l'Etat ou du bureau fédéral des Affaires indiennes. Les décisions concernant le choix des personnes qui devraient enseigner dans les écoles locale, ce qui devrait être enseigné et quand, tout est fait à distance, par des administrateurs extérieurs. Plusieurs aspects qui regardent les Indiens de l'Alaska, ne sont pas pris en considération dont: les besoins, les intérêts et les rapports entre parents et étudiants.

Dix ans plus tard, en 1984, l'école rurale en Alaska n'est plus contrôlée centralement. Par conséquent, il y a plusieurs opportunités pour les parents et les étudiants d'influencer l'éducation locale; c'est-à-dire choisir leurs professeurs, leur curriculum et le calendrier scolaire. Dans plusieurs parties de l'Alaska rural, les écoles sont vraiment contrôlées localement, par un district scolaire urbain, ou par un comité scolaire consultatif au niveau local travaillant avec un principal. Cependant, les écoles locales sont contrôlées par un comité ou un office régional dans 25% des communautés rurales. Finalement le tiers des écoles rurales sont contrôlées par le régional, le personnel scolaire local des membres de la communauté. Ces modèles expliquent quel genre de contrôle les organisations locales ont sur l'école et les programmes.

Après trois ans d'étude sur l'organisation scolaire en milieu rural, les auteurs ont découvert quelques facteurs qui influencent l'école contrôlée localement: l'influence

environnementale, les politiques du directeur, les attitudes et le comportement de la communauté. Que l'école soit contrôlée par le local, le régional ou les autres forces, elle est d'abord associée au climat de l'école et aux résultats du système d'éducation.

3.5 Les étapes de l'analyse

Partant des catégories que le cadre conceptuel a permis d'identifier, la recherche consiste à l'analyse de quatre études de cas de décentralisation. De l'analyse verticale et horizontale de ces quatre études de cas émergent des unités d'information²⁹ qui servent à l'élaboration des conditions facilitant la prise en charge dans un processus de décentralisation. Le déroulement de la recherche présente les deux étapes qui suivent.

Première étape: l'analyse verticale de chaque cas de décentralisation

Dans une première étape, nous procédons à l'analyse verticale des quatre études de cas de décentralisation en utilisant une grille d'analyse. Cette analyse consiste à étudier les unités d'information de chacune des catégories et à dégager un ensemble de

²⁹ Unités d'information: c'est ce qui, dans chaque texte ou partie de texte, sera retenue comme unité signifiante d'une attitude, d'une position, d'une opinion... ce peut être des mots, des phrases, des idées générales de passages complets. Aktouf Omar, méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations. Presses de l'Université du Québec, 1987, p. 123.

leçons³⁰. Ces éléments nouveaux seront repris dans l'analyse transversale.

Deuxième étape: l'analyse transversale des quatre études de cas de décentralisation

Dans une deuxième étape, nous procédons à l'analyse transversale de chacune des catégories de l'ensemble des études de cas retenues. Nous regroupons les unités d'information et les leçons, par catégorie, afin de dégager les principales leçons. Cette étape présente un premier degré de généralisation (Thibault 1991).

3.6 Les données de la recherche

Comme la recherche repose sur des unités d'information qu'on extrait des documents, on se questionne sur l'identification des données pertinentes, d'un mode de cueillette de données réalistes et une analyse de données rigoureuses.

Ainsi, les données de la recherche proviennent d'un ensemble de données qualitatives dégagées:

³⁰ Leçon: nous nous référons à l'unité de sens (Deslauriers, 1987, 56) des unités d'information dans une même catégorie qui située dans le contexte global dans lequel les unités d'information apparaissent leur confèrent une signification spécifique. On peut retirer plus d'une leçon d'une même catégorie.

1. Des concepts retenus dans le cadre conceptuel et des modèles de décentralisation étudiés.
2. Des unités d'information tirées des quatre études de cas de décentralisation retenues dans ce chapitre.

Les données de la recherche sont donc constituées d'un ensemble d'informations selon ces deux perspectives.

3.7 Le type d'informations recueillies

A partir du cadre conceptuel nous ressortons les principales catégories d'analyse. De ces catégories et avec le support du cadre conceptuel, nous précisons les sous-catégories et le genre d'informations que nous voulons recueillir des cas de décentralisation. Voici les éléments retenus qui composent la grille:

**SPECIFICATION DES CATEGORIES ET SOUS-CATEGORIES SERVANT A LA
CUEILLETTE DES UNITES D'INFORMATION SUR LES CAS DE
DECENTRALISATION**

1. OBJET DE DECENTRALISATION

1.1 L'activité en cause: cerner l'activité qui fait l'objet de décentralisation ou de transfert de responsabilités.

2. ORIENTATIONS ET OBJECTIFS

2.1 Discours des groupes: cerner les paroles et les énoncés porteurs de significations de ce que disent les personnes à propos du quoi, du comment et du pourquoi de la décentralisation.

2.2 Position idéologique: dégager les idées philosophiques, sociales, politiques, morales, religieuses qui sous-tendent l'action des divers groupes.

- 2.3 Intentions d'action: dégager le but, les objectifs poursuivis par les acteurs concernés.
- 2.4 Vision globale ou partielle de la transformation : dégager la perception que possèdent les acteurs de ce qu'ils ont à faire. Cernent-ils toutes les opérations à effectuer ou ont-ils une vague idée de ce qu'ils ont à faire?
- 2.5 Contexte politique et environnemental : dégager l'ensemble des éléments, des circonstances précédant la décentralisation, relatifs à la gouvernance de l'Etat ou du pouvoir en place.
- Dégager l'ensemble des éléments constitutifs du milieu où se déroule la décentralisation.

3. DEROULEMENT DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

- 3.1 Les acteurs impliqués: (homogénéité ou hétérogénéité) dégager les personnes ou les groupes faisant partie du processus de décentralisation. Est-ce une même entité ou retrouvons-nous des groupes formés d'éléments

très disparates.

- 3.2 Les mécanismes de communication : dégager la nature de l'information et sa directionnalité (qualité) et le nombre d'unités (a trait à tous les éléments du processus ou seulement en partie) d'information véhiculée (quantité).

Dégager l'existence de mécanismes de discussion et de la manière dont on fonctionne.

- 3.3 Les mécanismes de partage des attributions : dégager la manière dont fonctionne l'exercice des droits et devoirs attachés au processus de décentralisation (fonctions et rôles des différents groupes).

Dégager les éléments qui démontrent une confiance partagée par l'ensemble des acteurs et à tous les niveaux de la gestion des activités.

3.4 Les mécanismes de participation : dégager les mouvements de la collectivité, du groupe en ce qui a trait aux stratégies qu'il coordonne, qu'il initie.

Dégager les divers types de collaboration qui s'installent.

3.5 La prise de décision et les décideurs : dégager qui prend les décisions et voir si elles portent sur les orientations, sur les objectifs à atteindre, sur les activités et sur les opérations à effectuer.

3.6 Les responsabilités transférées : dégager les droits, les pouvoirs et les responsabilités transférés.

Les responsabilités transférées couvrent-elles l'exercice du pouvoir politique et juridique, la conception et l'application de programmes, de services, etc?

3.7 Les moyens pour assurer la décentralisation : dégager les mesures particulières: physiques, humaines et financières prises pour effectuer la décentralisation.

Se donne-t-on les outils nécessaires pour acquérir et développer les compétences requises?

Se donne-t-on les services, les équipements nécessaires répondant aux besoins de la communauté?

4. LES REALISATIONS

4.1 Le produit spécifique: dégager ce qui est créé par le processus de décentralisation.

4.2 Les activités assumées: par la collectivité : dégager les actions, les opérations assumées par la collectivité vers qui on effectue la décentralisation.

- 4.3 Les résultats : dégager ce qui résulte de la décentralisation.
En plus du produit, dégager les effets du processus de décentralisation.

5. LE RAPPORT ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES

- 5.1 Indices d'autonomie : dégager les indices que la collectivité est dans
idéologique et poli- dans une position d'autonomie idéologique et
tique politique par rapport à l'Etat.
- 5.2 Les attitudes, les : dégager la relation constatée ou établie entre
compromis l'Etat et les collectivités.

3.8 Les instruments de cueillette de données

La cueillette des données s'effectue à l'aide de l'enregistrement d'unités d'information sur une grille qui présente les principales catégories retenues dans le cadre conceptuel et les sous-catégories précisées dans ce chapitre.

Comme nous l'avons mentionné antérieurement, ce sont des catégories prédéterminées qui permettent de vérifier la présence ou l'absence des éléments dans le contenu analysé. Cependant, nous gardons une certaine ouverture, non dans le repérage de d'autres catégories, mais la présence d'informations qui peuvent nous sembler pertinentes en fonction des objectifs de la recherche. Ces informations seront inscrites dans une catégorie "Autres". Le tableau I présente la "Grille de cueillette des informations des pratiques de décentralisation" et l'ensemble de ses composantes.

TABLEAU I

Grille de cueillette des unités d'information des études de cas de décentralisation

GRILLE DE CUEILLETTE DES UNITES D'INFORMATION DES ETUDES DE CAS DE DECENTRALISATION						
1. Objet de décentralisation	2. Orientations et objectifs		3.	4. Les réalisations	5. Le rapport entre l'Etat et les collectivités	
. L'activité en cause	<ul style="list-style-type: none"> . Discours des groupes . Position idéologique . Intentions d'action . Vision globale ou partielle de la transformation . Contexte politique et environnemental 			<ul style="list-style-type: none"> . Le produit spécifique . Activités assumées par la collectivité . Les résultats 	<ul style="list-style-type: none"> . Les attitudes, conciliantes ou intransigeantes . Indices d'autonomie idéologique et politique . Les compromis 	
3. Déroulement du processus de décentralisation						
Les acteurs impliqués	Les mécanismes de communication	Les mécanismes de partage des attributions	Les mécanismes de participation	La prise de décision et les décideurs	Les responsabilités transférées	Les moyens pour assurer la décentralisation
. Homogénéité ou hétérogénéité des groupes	<ul style="list-style-type: none"> . Quantité de l'information . Qualité de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> . Mécanismes d'échanges des ressources . Confiance partagée 	<ul style="list-style-type: none"> . Collaboration conjointe . Les rencontres . Les échanges . Les stratégies 	<ul style="list-style-type: none"> . Qui prend les décisions? . A quel niveau? . La nature des décisions 	<ul style="list-style-type: none"> . Les pouvoirs transférés . Les responsabilités déléguées 	<ul style="list-style-type: none"> . Physiques . Humains . Financiers
6. Autres						

Afin d'identifier les sources des observations lors de l'analyse, nous utilisons les cotes suivantes:

E = l'étude de cas de décentralisation, E1 la première, E2 la deuxième

C = la catégorie, C1 la première catégorie, C2 la deuxième catégorie

SC = la sous-catégorie, SC1 la première sous-catégorie, SC1C2 la première sous-catégorie dans la deuxième catégorie

U = l'unité d'information dans la catégorie, SC1U1 la première unité d'information dans la première sous-catégorie, SC1U1C1 la première unité d'information dans la première sous-catégorie faisant partie de la première catégorie

1,2,3, = les numéros associés à la catégorie, à la sous-catégorie et à l'unité d'information

3.9 Le processus d'analyse et d'interprétation des données

Le processus d'analyse et d'interprétation des données s'effectue tout au long du processus de recherche et a graduellement permis d'enrichir les conditions favorisant la prise en charge au fur et à mesure de l'analyse des cas de décentralisation. Ce mode d'analyse rejoint les deux phases interprétatives de Van Der Maren (1987) où la lecture des travaux pose souvent la question des règles qu'ont pu suivre les chercheurs pour réduire et créer.

Cet auteur présente le traitement des données comme relativement formalisé. Que l'on travaille avec des données qualitatives ou quantitatives, après une première interprétation ou une analyse de catégories, il s'agit toujours de condenser ou de résumer, puis d'organiser, de structurer pour présenter les relations et les structures ainsi établies.

La démarche du traitement des données que nous utilisons s'inspire d'une méthodologie de traitements de données en recherche qualitative, telle qu'utilisée par Bernier (1985), Morin (1986), Côté-Thibault (1991). Elle consiste à analyser les données en présentant deux niveaux de cohérence:

- l'un vertical, analyse les données à l'échelle de chaque cas de décentralisation prise individuellement;
- l'autre horizontal ou transversal, analyse les données significatives à l'échelle de l'ensemble des cas de décentralisation.

L'établissement de la cohérence verticale et horizontale consiste à dégager les différentes unités de sens, à construire les points de repère et à établir le recoupement. Comme le souligne Bernier (1985) la cohérence horizontale, pour qu'elle puisse être établie, suppose la mise en comparaison d'au moins deux expériences et l'on peut dire que le degré de confiance croît avec le nombre d'expériences pris en compte.

Ce qu'il faut ajouter également, c'est que la cohérence horizontale se construit sur la cohérence verticale. Autrement dit, il existe un ordre à suivre dans l'analyse: on ne peut pas passer au repérage de la cohérence transversale sans avoir fait apparaître au préalable la cohérence verticale.

Le Tableau II présente la Grille d'analyse des unités d'information des études de cas de décentralisation qui sera utilisée.

TABLEAU II

Grille d'analyse des unités d'information des études de cas
de décentralisation

TABLEAU II						
GRILLE D'ANALYSE DES UNITES D'INFORMATION DES ETUDES DE CAS DE DECENTRALISATION						
ETAPES DE LA RECHERCHE		ANALYSE TRANSVERSALE				
ANALYSE VERTICALE	Catégorie d'information/pratiques de décentralisation	E1	E2	E3	E4	TOTAL
	1. Objet de la décentralisation					
	2. Orientations et objectifs					
	3. Processus de décentralisation					
	3.1 Les acteurs					
	3.2 Mécanismes de communication et de participation					
	3.3 La prise de décision et les décideurs					
	3.4 Les responsabilités transférées					
	3.5 Les moyens pour assurer la décentralisation					
	4. Les résultats					
	5. Rapport entre l'Etat et les collectivités					
	6. Autres					
	TOTAL DES UNITES D'INFORMATION					

Conclusion

Nous avons brossé dans ce chapitre, la méthodologie ainsi que les instruments utilisés pour répondre aux objectifs de la recherche.

Les deux chapitres qui suivent présentent les résultats de l'analyse verticale et l'analyse transversale des quatre études de cas de décentralisation retenues. Elles visent à définir, au chapitre 6, un cadre de référence pour supporter la prise en charge dans un processus de décentralisation.

CHAPITRE 4

L'ANALYSE VERTICALE

CHAPITRE 4

L'ANALYSE VERTICALE

Introduction

Ce chapitre fait état de l'analyse verticale et présente les unités d'information et les leçons qui se dégagent des études de cas de décentralisation retenues. Cette analyse permet d'identifier de nouveaux éléments en vue de cerner les conditions favorables à la prise en charge dans un contexte de décentralisation.

Afin de ne pas alourdir le texte, nous intégrons à l'annexe III toutes les unités d'information relatives à chaque cas de décentralisation. L'analyse verticale présente chaque cas étudié et étale les différentes leçons qui se dégagent des unités d'information recueillies.

4.1 L'analyse verticale

L'analyse verticale consiste à jeter un regard critique sur les unités d'information de chaque cas de décentralisation. Cette démarche nous amène à dégager des leçons soit par catégorie et sur l'ensemble du contenu.

Chaque étude de cas est présentée en trois volets:

- 1) La présentation synthèse du cas de décentralisation
- 2) L'analyse du contenu de chacune des catégories
- 3) Les leçons tirées de l'analyse de contenu

La première étude de cas

North Carolina. Balance-of-state:

Decentralization and Discontinuity

4.2 La première étude de cas

4.2.1 Présentation

Pour l'administration des programmes CETA³¹, la Caroline du Nord est divisée en 13 juridictions de parrainage: 12 de ces parrains sont des unités de gouvernement local incluant cinq des plus grandes villes de cet Etat et sept comtés avec plus de 100,000 habitants; la treizième juridiction est la balance de l'Etat ou BOS. C'est dans cette dernière juridiction que nous étudions la décentralisation des programmes CETA.

³¹ The comprehensive employment and training act.

CETA fournit quatre catégories de formation:

- 1) Le corps d'emploi est un programme structuré pour l'enseignement professionnel, l'éducation de base, les expériences de travail, la consultation, les soins de santé et les expériences de vivre en centre résidentiel.
- 2) La formation en classe locale est une activité à plein temps, qui inclus l'enseignement professionnel aussi bien que l'éducation de base et d'autres dispositions pour répondre aux besoins des participants.
- 3) La formation à l'emploi est une activité à temps plein où le participant est engagé par un employeur et formé sur le terrain, avec les fonds publics qui couvrent les coûts supplémentaires de supervision et de formation.
- 4) La formation supplémentaire est à temps partiel ou une activité à court terme augmentant l'expérience de travail ou une formation intense et limitée pour aider la transition dans le marché du travail.

100

Le BOS est généralement caractérisé par un territoire se trouvant en dehors des zones industrielles, éducatives et commerciales. Une panoplie de villages côtiers, de lieux de villégiatures, de fermes, de petites et de moyennes entreprises et de centres commerciaux forment la balance de la Caroline du Nord qui contient les deux tiers de la population de l'Etat à majorité rurale.

La Caroline du Nord rurale n'a pas d'infrastructure locale pour absorber une large gamme d'emplois et d'activités de formation CETA et les nombreux programmes émergés sous les initiatives du centre d'emploi fédéral. La création d'un conseil d'emploi financé par l'Etat constitue le premier pas vers une capacité de planification plus large de l'emploi et des programmes de formation. Un autre élément significatif est la désignation d'un gouverneur exécutif dans chacun des 18 comtés juridiques pour assister les gouvernements locaux dans leurs rapports avec l'Etat et l'obtention de subventions fédérales.

Deux mois avant l'implantation de CETA, la Caroline du Nord annonce la consolidation au niveau d'organisations régionales des responsabilités associées aux programmes financés par le fédéral, c'est-à-dire la planification familiale, le développement des enfants, la nutrition, les services aux personnes âgées et les programmes formellement opérés par des agences locales d'action communautaire.

D'ailleurs les organisations régionales nommées ont la responsabilité de la planification des activités CETA et l'option d'assumer les fonctions administratives des programmes du centre d'emploi local dont plusieurs étaient opérés par des agences locales d'action communautaire. CETA est implanté en juillet 1974 au milieu de ces controverses.

4.2.2 L'analyse des catégories de la première étude de cas

Catégorie 1: L'objet de décentralisation

L'implantation de la gestion hiérarchique du programme CETA.

Catégorie 2: Orientations et objectifs

L'Etat mise sur les zones rurales pour développer une prise de décision forte et délègue les fonctions de planification CETA aux entités non gouvernementales mal préparées à assumer les responsabilités.

Le contexte politique favorise la gestion des fonds fédéraux par la communauté mais ne donne pas les pouvoirs nécessaires aux personnels des organisations locales et régionales pour accomplir les tâches assignées par CETA. Les officiels de l'Etat sont

plus occupés à la vérification comptable et à produire les rapports qu'à la qualité des services. Les politiciens remettent alors en cause la décentralisation de la planification et de l'administration des programmes et choisissent de négocier avec des agences de l'Etat.

Catégorie 3: Le processus de décentralisation

Le personnel assigné à la planification des services a rarement l'information pertinente pour gérer les opérations et les décisions même si les systèmes d'allocation et de surveillance des programmes sont sophistiqués. L'Etat possède une surabondance de données fiscales et opérationnelles et sort plusieurs statistiques inutilisables par les gestionnaires pour organiser ou orienter les programmes. De plus, ces derniers sont summergés de nouvelles réglementations dont on se préoccupe peu des résultats et des impacts sur les programmes et services.

Comme la délégation des décisions a été remise à l'Etat, elles sont influencées par la tradition passée, par la planification formelle et par les besoins des institutions plutôt que par les besoins des clients. Parce que les gestionnaires n'avaient pas une compréhension suffisante de la planification pour gérer l'ensemble des programmes, ils ont orienté leurs décisions sur des parties de programmes. C'est seulement dans ce cadre

que les organisations régionales et les comtés se prononcent sur l'organisation des services.

La planification au niveau de l'Etat consiste largement à imaginer les règles de base et les indicateurs à suivre. Les unités de gouvernement local servent principalement à la transmission des fonds et à l'organisation des programmes. Dans cette perspective, les organisations régionales n'ont pas le choix d'administrer les programmes CETA. Cette expérience produit plus de problèmes qu'elle n'en résout. Pendant qu'on exécute la fonction financière, le personnel est rarement engagé dans la conception de la planification et des activités opérationnelles au niveau local. Pourtant selon l'auteur, ce processus de planification est nécessaire pour déterminer les programmes régionaux et les stratégies de distribution de services. De plus, afin d'assurer l'adéquation des programmes, une analyse des besoins locaux est essentielle.

Outre la création d'un conseil d'emploi et la désignation d'un gouverneur exécutif dans chacun des 18 comtés, un administrateur et une unité de surveillance indépendants de l'Etat sont créés pour corriger les déficiences administratives et assurer la qualité des services. Cette situation découle de la léthargie des conseils de planification et de l'incompétence de la moitié des planificateurs pour élaborer les programmes de base et la distribution cohérente des services. Bien que les facilités de formation abondent dans

la région, il n'y a aucune politique forçant les planificateurs à utiliser les ressources existantes dans le milieu (collèges, institutions techniques etc.).

Catégorie 4: Les réalisations

Le personnel de la planification s'est occupé de la logistique rattachée aux programmes au lieu d'articuler les politiques, de raffiner les procédures de prise de décisions et de promouvoir la qualité de la formation. Il est apparent que les approches administratives employées sous les différents programmes de CETA sont rarement unifiées et par conséquent elles rendent très difficile la coordination des activités.

Entre autre, trois situations ont provoqué, dans cet Etat, une gestion disloquée des programmes: une croissance rapide de nouveaux programmes et des tâches administratives, l'instabilité chronique au plus haut niveau de l'administration et une réorganisation fréquente du personnel. La capacité de gestion a été anéantie sous la lourdeur du système, l'exacerbation des parrains locaux par les problèmes qu'ils ont à affronter, la portée de la zone de service, la surabondance des responsables de programmes, les attentes excessives du fédéral et l'administration hiérarchique inhérente aux opérations du gouvernement.

Catégorie 5: Le rapport entre l'Etat et les collectivités

Au niveau des indices d'autonomie, il semble que les responsables locaux ont remis la planification et l'exécution des programmes aux coordonnateurs de l'office de l'Etat suite à de nombreux efforts de ceux-ci pour planifier les programmes. Apparemment, le problème c'est la rigidité des instruments imaginés par Washington (ils ne laissent pas de flexibilité aux usagers) et l'interminable mouvement de réglementation et de directives qui gênent les efforts des organisations régionales dans la formation de leurs propres unités de personnel. La conduite du fédéral a consisté principalement en un déluge d'instructions écrites spécifiant ce qui devrait être fait, mais pas comment.

Cette pratique du fédéral a frustré les efforts de l'office de planification de la Caroline du Nord (le principal parrain), les planificateurs des organisations régionales et les opérateurs locaux qui coordonnent leurs activités respectives. Néanmoins, il semble exister d'excellents contacts entre les organismes qui travaillent sur le terrain. Le type de relation entre le personnel et l'Etat est limité aux différentes techniques administratives, non aux problèmes épineux de l'administration, des opérations et de la planification des problèmes locaux.

Catégorie 6: Autres

L'expérience de la Caroline du Nord démontre que la gestion des programmes CETA a demandé beaucoup trop, trop vite, à un système mal préparé à tenir les responsabilités. Dans cette perspective, les officiels fédéraux doivent considérer le développement de leur assistance technique comme très important dans la gestion des activités et le développement de la capacité du personnel à assumer des responsabilités.

Pour une gestion efficace, il faut identifier et corriger les problèmes émergents avant qu'ils deviennent insolubles. Les gestionnaires devront obtenir une meilleure information, une meilleure familiarité avec les programmes et les aptitudes opérationnelles spécifiques pour les activités de planification et de gestion.

En l'absence de formation formelle ou de critères standards pour les planificateurs, l'expertise est quelquefois acquise par essais et erreurs. Une fois acquise, cette expertise régionale, elle disparaît avec le départ d'un individu. Ce qui confère à l'infrastructure de planification un manque de permanence et de stabilité.

Les six ans d'expérience révèlent que le processus d'évaluation cherche seulement à identifier les problèmes sans distinguer les moyens pour les résoudre. D'une part, quelques-uns des problèmes peuvent être résolus au niveau de l'Etat et les autres non résolus sans ajustement des attentes du fédéral. D'autre part, pour étendre l'expérience, il est nécessaire de redéfinir le rôle et les responsabilités des différents partenaires impliqués dans la décentralisation.

L'auteur de cette étude suggère que l'Etat devrait fournir un environnement stable et exiger de mettre l'accent sur le développement de l'expertise en planification. De plus, la création de politiques cohérentes et de préférence l'articulation de politiques appropriées sont des assises essentielles au processus de décentralisation.

4.2.3 Les leçons tirées de la première étude de cas

Cette étude de cas nous permet de retenir les 12 leçons suivantes:

Leçon 1: La gestion du système d'information doit correspondre aux besoins des responsables pour conduire les programmes efficacement.

- Leçon 2:** La conformité à de nouvelles réglementations nécessite d'évaluer les résultats et les conséquences.
- Leçon 3:** Les décisions au niveau des organisations doivent d'abord porter sur les besoins des clients et non sur les besoins des institutions.
- Leçon 4:** Une compréhension suffisante de la planification et des programmes est nécessaire pour supporter le processus de décisions et les opérations.
- Leçon 5:** Le processus de la planification de programmes requiert une analyse annuelle des besoins locaux.
- Leçon 6:** Dans la gestion de responsabilités décentralisées, l'implantation d'un organisme de surveillance indépendant de l'Etat semble être un atout pour examiner, corriger et suivre l'administration des programmes ainsi que de contrôler la qualité des services.
- Leçon 7:** Pour une meilleure coordination des activités, il est nécessaire que les approches administratives soient unifiées.

- Leçon 8:** La décentralisation des responsabilités demande de respecter le rythme d'intégration des communautés, de la souplesse dans la gestion des procédures et des instruments, d'un minimum d'instructions écrites spécifiant ce qui devrait être fait et comment, ainsi que de la confiance.
- Leçon 9:** Le personnel de l'Etat doit supporter le milieu par une assistance technique appropriée et développer sa capacité de prendre des responsabilités.
- Leçon 10:** Pour identifier et corriger les problèmes émergents avant qu'ils deviennent insolubles, les responsables doivent bénéficier de sources de données pertinentes et à jour, une familiarité avec les processus et des aptitudes opérationnelles à la planification, coordination et l'évaluation.
- Leçon 11:** Dans un processus de décentralisation, les évaluations doivent identifier les problèmes et les moyens pour les résoudre.
- Leçon 12:** La gestion efficace des responsabilités nécessite un environnement et un leadership stable, le développement de l'expertise de planification, la création et l'articulation de politiques cohérentes.

La deuxième étude de cas

Tucson, Arizona: Orchestrated Decentralization

4.3 La deuxième étude de cas

4.3.1 Présentation

Tucson, près de Phoenix, est la seconde plus grande ville et la deuxième région métropolitaine en Arizona. Cette ville se trouve à une heure de route de la frontière mexicaine et elle est peuplée de plusieurs groupes ethniques. Le territoire étant près du Mexique, on y rencontre beaucoup de bas salariés. De plus, on y retrouve des ressources humaines de base sortant de l'Université de l'Arizona et du collège de Pima. Egalement le coût de la vie, dans ce secteur, est en bas de la moyenne nationale. Cette conjoncture a eu pour effet d'attirer les retraités et les industries électroniques.

Cette communauté a souffert d'une récession en 1974-1975 mais l'émergence d'industries leur garantit un avenir des plus prometteurs. C'est durant cette récession que la ville est devenue éligible pour de l'aide sous la loi du développement économique. Un comité dominé par des employeurs a été formé pour préparer un plan de développement économique. On estime qu'une haute proportion de candidats sont éligibles aux programmes CETA. Ils ont besoin d'éducation, de préparation à l'apprentissage de la langue seconde et une formation à la recherche d'emploi.

La formation dans le sens du développement de l'emploi est le choix préféré du parrain principal, des contracteurs et de plusieurs participants éligibles aux différents programmes CETA. Le système de formation à Tucson est essentiellement ce qui a été mis en place par la loi du développement de la main-d'oeuvre et de la formation. Il a démontré son adaptabilité aussi bien que sa durabilité. La nature de ce système décentralisé assure le développement de la formation et permet la continuité dans les programmes.

4.3.2 L'analyse des catégories de la deuxième étude de cas

Catégorie 1: L'objet de décentralisation

Cette étude de cas fait état de la pratique de la gestion des programmes de formation décentralisée sous la loi du développement de la main-d'oeuvre et de la formation.

Catégorie 2: Orientations et objectifs

Les parties impliquées dans l'administration et la planification des programmes CETA sont unanimes devant l'ingérence du fédéral dans leurs affaires. Lorsque le

fédéral décentralise des programmes, celui-ci doit donner les pouvoirs de planifier et d'administrer aux régions, pas seulement la gestion des ressources financières sous un amoncellement de directives.

Ce qui caractérise cette pratique de décentralisation est la stabilité des ressources humaines et politiques à tous les niveaux de gestion. Cette stabilité vient non seulement de la stabilité politique mais de l'implication active des gestionnaires locaux, avant l'implantation CETA, des programmes de formation sous la loi du développement de la main-d'oeuvre, de la formation et des opportunités économiques.

Cette expérience vise essentiellement la mise en place de programmes de formation de qualité qui rejoignent les besoins des employeurs et de l'ensemble des participants.

Catégorie 3: Le déroulement du processus de décentralisation

A la base, la communication est dynamique et fonctionnelle. Entre les gestionnaires du niveau régional et local, elle est parsemée d'embûches. Il se passe beaucoup de temps avant que le régional traduise des décisions de l'office national et transmette les directives au terrain. L'application des directives est désuète et handicape

la gestion des programmes. De plus, le personnel en charge de la planification des programmes de formation ne dispose que de données limitées du département de la sécurité économique pour asseoir ses planifications. Il se réfère aux contracteurs qui dispensent des services puisqu'ils connaissent bien les besoins des participants et ceux des employeurs.

Il existe plusieurs comités pour assurer une bonne gestion des programmes de formation. Ils sont structurés et voient à l'application concrète des décisions prises dans la phase de planification. Les rencontres sont brèves, régulières, pratiques et les avis sont pris au sérieux.

Le processus de décision apparaît être décentralisé à plusieurs niveaux de la planification. Ce processus permet un enchaînement efficace des décisions sur le plan économique et politique. Par conséquent les décisions clés touchant les programmes sont relatives à la compétence des contracteurs et au choix entre les prérequis professionnels et non professionnels. Les contracteurs sont donc laissés à leur propre jugement sur les besoins du marché du travail et ce qu'ils peuvent absorber. Sauf qu'ils ne peuvent voter sur la gestion financière lors des rencontres du comité consultatif.

A chaque niveau de la planification et de la gestion, les responsabilités sont définies: le comité de planification et le comité consultatif sélectionnent les offres, les programmes de formation et rassemblent les possibilités de travail; le comité d'employeurs et celui responsable de la mise en place d'entreprises ont la majeure partie des responsabilités du plan de développement économique et de la planification à long terme; le directeur des fonds transmet aux contracteurs les procédures sur l'essentiel de la planification des décisions; les contracteurs sont responsables de l'admission et dispensateurs des services.

La ville de Tucson assume le leadership dans un consortium comprenant la ville de Tucson, le comté de Pima et la ville de Tucson Sud. Elle a formé un comité de liaison de membres de chacun de ces secteurs. Ce comité est responsable de l'élaboration des politiques et de sa diffusion à leurs différents partenaires. Pour aider les membres des différents conseils et comités, elle a organisé plusieurs sessions de formation sur l'histoire, les buts et les procédures entourant la gestion des programmes CETA.

Pour assurer une multitude de services, les contracteurs déterminent qui peut être servi ainsi que les services qui seront fournis. S'il y a un changement dans la demande, les engagements sont simplement déplacés à l'occupation la plus demandée. Le développement de la formation passe d'abord par la location des espaces et du matériel,

l'ajout d'instructeurs et non par l'investissement dans l'achat de bâtisses et d'équipements.

Catégorie 4: Les réalisations

Dans l'ensemble, les administrateurs et les preneurs de décisions ont bien articulé la politique par un processus de planification axé sur les besoins et la capacité d'y répondre. La mise en place d'institutions spécialisées pour desservir une variété de groupes ethniques est une réalisation importante. La flexibilité des programmes de formation pour répondre aux besoins des participants et des employeurs caractérise leurs efficacités.

Catégorie 5: Le rapport entre l'Etat et les collectivités

Adversaire est la meilleure description des relations entre le parrain principal de Tucson et le département du travail de l'office régional de San Francisco. Le personnel de Tucson a une vision uniforme des représentants fédéraux: incompetents, non coopératifs, inexpérimentés et peu serviables pour prendre le temps d'apprendre la réalité de Tucson et la nature des politiques et des pratiques locales.

Les problèmes de relation locale-régionale sont dus au système national imaginé par le Congrès et le Département du travail des Etats-Unis, lesquels requièrent, à chaque année, du parrain principal de compléter sa planification sans savoir quels fonds seront disponibles et de les ajuster à chaque année selon les changements d'allocation de fonds et de politiques dans chaque programme.

Catégorie 6: Autres

D'après les observateurs extérieurs, il apparaît que le processus d'admission et d'évaluation devrait être centralisé; ce qui servirait mieux le participant avec une affectation plus compatible aux services. Les acteurs sur le terrain ont conclu que le prix politique à payer est trop élevé. De plus, il serait nécessaire d'introduire dans la planification une plus grande information sur le marché de la main-d'oeuvre, incluant les projections futures et la structure d'emploi par profession et industrie.

4.3.3 Les leçons tirées de la deuxième étude de cas

Nous présentons les neuf leçons relevées dans cette deuxième étude de cas.

Leçon 13: La stabilité du personnel responsable de la planification et de l'administration de programmes décentralisés ainsi que la stabilité politique semblent être un avantage dans le transfert de responsabilités.

Leçon 14: Le processus de décision doit être décentralisé à plusieurs niveaux de la planification.

Leçon 15: Un plan de développement et une planification à long terme sont des outils essentiels pour orchestrer une décentralisation.

Leçon 16: L'élaboration des politiques et des stratégies doit être chapeautée par un comité de liaison comprenant au moins un membre de chaque niveau impliqué dans la décentralisation.

- Leçon 17:** Plusieurs sessions de formation sont nécessaires pour le personnel en charge de la planification et de l'administration des programmes afin de comprendre l'histoire, les buts et les procédures mis en place dans le transfert de responsabilités.
- Leçon 18:** Il faut avoir des mécanismes souples d'allocation pour déplacer les engagements dans des secteurs qui demandent plus de services et de ressources afin de répondre aux besoins.
- Leçon 19:** Lorsque les responsabilités décentralisées impliquent des groupes culturellement différents, il est nécessaire d'instaurer une aide spécialisée pour répondre à leurs besoins.
- Leçon 20:** Il est important que les représentants fédéraux prennent le temps d'apprendre les conditions locales et les pratiques pour supporter le développement des activités décentralisées.
- Leçon 21:** Les personnes qui assument les responsabilités décentralisées doivent bénéficier d'une marge de manoeuvre dans la gestion des fonds en fonction des objectifs qu'ils se sont fixés.

La troisième étude de cas

**Worcester, Massachusetts: Decentralization
in a tight labor market**

4.4 La troisième étude de cas

4.4.1 Présentation

Dans le milieu des années 1980, l'économie de Worcester démontre une très grande vitalité. L'emploi atteint des records inégalés; les taux de sans emploi indiquent presque le plein emploi, la structure industrielle supporte l'économie locale et un nombre de firmes investissent d'importants capitaux dans des projets. L'insuffisance de la main-d'oeuvre existe pour plusieurs catégories de travail, spécialement les machinistes, les programmeurs en informatique, le personnel en soins médicaux et quelques catégories de secrétaires. L'économie locale peut fournir du travail à tous ceux qui sont disponibles. Dans ce contexte, le consortium de l'emploi et de la formation de Worcester a la responsabilité de fournir des programmes de formation et de recherche d'emploi aux bas salariés et défavorisés de son secteur. Pour donner de meilleurs services en fonction des besoins du marché du travail et des candidats, il décide de faire équipe avec les 13 communautés environnantes et de constituer des conseils consultatifs et des comités de travail. Cette structure organisationnelle semble exceptionnelle à l'intérieur de la région 1 du département de la main-d'oeuvre des Etats-Unis.

4.4.2 L'analyse des catégories de la troisième étude de cas

Catégorie 1: L'objet de décentralisation

Dans cette étude de cas, c'est la décentralisation au niveau local des programmes d'emploi et de formation normalement gérés au niveau national. Cette décentralisation s'effectue dans un marché du travail assez dynamique.

Catégorie 2: Orientations et objectifs

Pour aider et faciliter les bas salariés et les défavorisés à obtenir des emplois sur le marché du travail, le consortium de Worcester décide d'orienter ses interventions sur l'implication et l'effort concertés au niveau local. A cette fin , il choisit d'agir comme leader dans l'organisation des services tout en associant les communautés environnantes.

Catégorie 3: Le déroulement du processus de décentralisation

La circulation de l'information s'est avérée un outil essentiel dans le processus de gestion des responsabilités décentralisées. Le conseil d'emploi et de formation s'assure l'accès à plusieurs sources d'information pour éclairer sa prise de décision; elle doit

refléter une bonne connaissance des services et des besoins locaux.

Il est démontré que le réseau de communication est plus facile sur le plan local qu'au plan régional avec les représentants de l'Etat. La coopération est fonction des relations entre le personnel et les directeurs.

Dans la prise de décision, le conseil d'emploi et de formation s'est donné les moyens pour impliquer les partenaires, cerner les parties les plus névralgiques et rendre effectives les interventions. Ces moyens se traduisent par des conseils consultatifs, des comités de planification, de revision, de surveillance et d'évaluation. Le plus important dans cette prise de décision est la compétence et la capacité des responsables de programmes à rassembler l'information et à l'analyser. D'ailleurs, dans une structure décentralisée, le processus de prise de décision débute par les personnes les plus près de l'action.

Les responsabilités sont partagées entre plusieurs partenaires locaux tant au niveau de l'admission, du développement de l'emploi, de l'administration, de la planification que des fonctions d'évaluation. Entre autre l'éducation supérieure participe à l'évaluation et le suivi des participants. Les habiletés et les expériences des personnes responsables de la planification et de la gestion des activités se sont avérées des atouts essentiels pour

128

assumer les responsabilités.

Catégorie 4: Les réalisations

Dans l'ensemble, les efforts concertés de la formation, du développement de l'emploi et le placement a augmenté significativement l'emploi des bas salariés et des défavorisés.

Catégorie 5: Le rapport entre l'Etat et les collectivités

Il y a de très bons rapports entre le personnel des organismes locaux parce que le travail est fait de façon consciencieuse et professionnelle. Les personnes agissent dans l'intérêt des gens et non en fonction des pressions politiques.

Le rapport avec l'office régional, les représentants de l'Etat, n'est pas constructif. On se limite à des aspects administratifs sans controverse. L'Etat ne supporte pas le processus de décentralisation auprès des partenaires locaux et est loin des problèmes vécus sur le terrain.

Les organismes locaux jouissent d'une certaine autonomie dans les décisions, l'opération des programmes, la planification et la gestion des finances et des systèmes d'information. Mais ils dépendent des règles et de l'allocation des fonds du fédéral.

Catégorie 6: Autres

Cette catégorie fait état des recommandations des auteurs pour améliorer la gestion des programmes d'emploi et de formation. On propose de centraliser la sélection, la répartition et la référence aux programmes, de structurer et fusionner certaines organisations, d'éliminer les tests de présélection, de clarifier le rôle du département de surveillance et de différencier ses responsabilités des autres partenaires.

4.4.3 Les leçons tirées de la troisième étude de cas

Dans cette troisième étude de cas, nous avons retenu dix leçons. Les voici:

Leçon 22: L'importance qu'un organisme le plus près de la base (ex.: municipalité) prenne et assume le leadership de la gestion des activités.

Leçon 23: L'intérêt de mettre en place un système de gestion de l'information aux paliers: local, régional et national.

Leçon 24: La nécessité que les membres des conseils ou comités mis en place aient une bonne connaissance des services et des besoins locaux tant au niveau des individus qu'au niveau des structures.

Leçon 25: Que plusieurs entrées et sources d'information soient utilisées pour la prise de décision.

Leçon 26: Dans un système à structure décentralisée, le processus de décision débute au niveau du personnel le plus près de l'action où l'information pertinente est rassemblée et analysée.

Leçon 27: Qu'il y ait plusieurs façons de participer à la prise de décision.

Leçon 28: Il est important que les personnes en charge des responsabilités décentralisées soient compétentes, habiles et expérimentées.

Leçon 29: Les personnes responsables de la gestion des activités doivent agir avec intérêt pour les gens qu'ils servent et non en fonction des pressions politiques.

Leçon 30: Il doit exister une relation de confiance et une reconnaissance des compétences aux niveaux: local, régional et national.

Leçon 31: Il est nécessaire que le rôle des organismes impliqués dans la décentralisation soit clarifié et que leurs responsabilités soient différenciées des fonctions des autres partenaires.

La quatrième étude de cas

Patterns of control in rural Alaska Education

4.5 La quatrième étude de cas

4.5.1 Présentation

L'Alaska rural a une population parsemée depuis que les institutions de l'ouest sont venues s'établir à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. Les petits villages sont isolés des centres urbains. Pour cette raison, aussi bien que les coûts, la tendance du gouvernement est de développer des systèmes centralisés pour livrer les services. La plus grande partie des services et des programmes donnés dans les zones rurales, après le statut d'état fédéral en 1959, relèvent du gouvernement central américain.

La centralisation des services et des programmes gouvernementaux fait partie du cycle de dépendance. Les moyens pour neutraliser le contrôle centralisé se développent lentement en réponse aux forces et aux pressions nationales concernant les droits civils aux Etats-Unis et la guerre à la pauvreté. Un mouvement pour l'autodétermination des Indiens commence en 1960 et cherche à régler les droits territoriaux avec le gouvernement fédéral. La loi sur les revendications territoriales donne les terres et l'argent à 12 nouvelles corporations économiques régionales et près de 200 corporations de village. Cette loi décrit les étapes de changement dans la société rurale de l'Alaska, incluant les règles supplémentaires pour diminuer les tensions et les conflits entre l'Etat,

les régions et les communautés locales.

Cependant les services fédéraux demeurent centralisés après l'adoption de la loi, laquelle contrecarre le but d'autodétermination des Indiens. Le service d'éducation en milieu rural est visé pour ses faibles performances. Les étudiants des écoles rurales quittent l'école avec des habilités moindres en lecture, écriture et calcul.

Comme l'attention nationale focalise sur la décentralisation des services gouvernementaux et le contrôle des écoles par les communautés, les leaders indiens et les éducateurs demandent de démanteler le système d'éducation centralisé pour que les parents et étudiants puissent augmenter leur contrôle sur l'organisation scolaire. La législature décentralise le contrôle de l'Etat sur le système scolaire en 1975. L'Alaska est alors converti en 21 territoires régionaux d'éducation, chacun avec un conseil régional élu par les résidents locaux. En même temps, le gouvernement fédéral décentralise les opérations administratives effectuées par le bureau des affaires indiennes. A partir de ce mouvement, trois modèles de contrôle se sont développés dépendant de qui a la charge des opérations de l'école: le contrôle régional, le contrôle local et le contrôle mixte.

Pour assurer le contrôle local McBeath, Williamson, McDiarmid (1984) suggèrent les conditions suivantes:

- . un administrateur local stable, capable de partager son rôle d'influence avec le conseil scolaire; qui a une orientation positive vers la communauté locale et respecte les valeurs de la communauté;
- . les conseils ou les comités locaux représentant les intérêts de la majeure partie de la communauté, incluant les groupes discordants;
- . la stabilité sur les conseils locaux (un faible taux de roulement des membres);
- . un directeur de district qui supporte personnellement l'idéologie du contrôle local;
- . un processus de communication ouvert au niveau du district.

Le modèle de contrôle de l'école dans les communautés rurales en Alaska résulte directement d'une décision législative. Or le mouvement de décentralisation implanté par le fédéral et les agences de l'Etat a un impact sur la façon de distribuer le contrôle. Selon les auteurs, certains problèmes sont à éviter ou du moins à être circonscrits

Dans le modèle de contrôle régional, la majorité des activités scolaires sont mises en place par le directeur du district en collaboration avec le personnel de l'Office et du conseil scolaire régional; 24% des écoles rurales sont sous ce type. Le modèle de contrôle local comprend la majorité des opérations scolaires qui sont mises en place par un principal ou le principal et les enseignants avec un comité local d'éducation ou un conseil scolaire; 40% des écoles rurales tombent dans cette catégorie. Le contrôle mixte comprend les écoles qui sont à mi-chemin entre le contrôle local et régional, la plupart des membres de tous les niveaux de l'organisation scolaire sont impliqués dans les opérations; 36% des écoles rurales sont sous ce modèle.

4.5.2 L'analyse des catégories de la quatrième étude de cas

Pour cette dernière étude de cas, nous n'utilisons pas notre grille mais présentons la synthèse faite par les auteurs qui d'ailleurs renforce les leçons soulevées par les trois analyses précédentes. Nous avons retenu les conditions du contrôle local et relevé des problèmes au niveau de la législation et de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation. Ces informations nous fournissent des éléments pertinents pour notre cadre de référence.

lorsqu'on élabore une politique de décentralisation qui provoque des changements organisationnels. Dans l'état de l'Alaska, les problèmes découlant de la législation comprennent les éléments suivants:

- L'ambiguïté des objectifs et du niveau de décentralisation

Les objectifs sous-tendus par le mouvement de décentralisation sont souvent multiples, le niveau d'où la décentralisation doit se produire est mal défini (le rôle des conseils, des comités issus de la communauté), le principal responsable d'implanter ce vaste changement organisationnel est difficile à cerner;

- Le manque de temps

Le manque de temps pour construire soigneusement les différentes étapes de la décentralisation (l'organisation des nouveaux districts scolaires);

- Le manque de participation

Le manque de participation des résidents ruraux, incluant l'étude de leur point de vue qui devrait influencer le modèle du nouveau système scolaire et le développement de la réglementation.

De plus, les auteurs relèvent des problèmes soulevés par la mise en oeuvre de la politique de décentralisation:

- Le manque d'expertise

Le manque d'expertise de l'administration de l'Etat et du district pour établir les nouveaux systèmes scolaires et de planifier les nouvelles écoles et les programmes;

- Le manque d'information

Le manque d'information des administrateurs et des professeurs de ce qu'implique la décentralisation du contrôle de l'école. Plusieurs d'entre eux n'ont que l'expertise d'un système scolaire centralisé;

- La négligence de la législation

La législation n'a pas prévu le rassemblement des districts non organisés et le rôle de la surveillance des écoles et leurs opérations;

- L'insuffisance de la préparation et de la formation

L'insuffisance de la préparation et de la formation au niveau de la communauté en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs et des responsabilités des conseils locaux;

- Le manque de procédure d'évaluation

Le manque de procédure d'évaluation ou d'autres moyens pour déterminer les districts et les écoles qui fonctionnent adéquatement;

- Le manque de support de l'Etat

Le manque de support de l'Etat dans le développement des programmes, matériels et le support pour l'implantation des nouveaux modèles scolaires dans les districts;

4.5.3 Les leçons tirées de la quatrième étude de cas

De cette quatrième étude de cas, nous avons retenu cinq leçons:

Leçon 32: L'idéologie du contrôle local doit être partagée par les administrateurs, les conseils et les comités représentant la base.

Leçon 33: La stabilité des administrateurs et des membres représentant la communauté est une des conditions facilitant le contrôle local.

Leçon 34: Les objectifs poursuivis par la décentralisation devront être assez circonscrits, les niveaux de décentralisation, les rôles et les responsabilités bien définis.

Leçon 35: De s'assurer la présence d'expertises dans l'administration de l'Etat, dans les régions et les localités pour rendre opérationnel la décentralisation. Dans le cas contraire, orchestrer la préparation et la formation des personnes concernées de tous les paliers impliqués dans la décentralisation.

Leçon 36: Le support de l'Etat ne concerne pas seulement la définition des orientations et la législation mais le développement de l'ensemble des activités engendrées par la décentralisation.

Conclusion

Ce chapitre a présenté l'analyse individuelle de quatre expériences de décentralisation à l'aide des grilles de cueillette de données présentées dans notre méthodologie de recherche. Nous avons dégagé des unités d'information pour chacune des catégories élaborées et tiré des leçons en vue d'élaborer un cadre de référence

favorisant la prise en charge dans un contexte de décentralisation. Compte tenu de la spécificité de chaque expérience, nous avons choisi d'en présenter les éléments essentiels par catégorie, suivi de nos leçons. Notre hypothèse était qu'une analyse de cas de décentralisation permettrait de relever d'autres conditions, complétant ainsi celles retenues dans le cadre conceptuel et de voir leurs articulations sur le terrain.

Nous constatons que ces unités d'informations et ces leçons découlant des études de cas de décentralisation, sont dispersées et nécessitent une analyse transversale, afin de dégager les principales leçons pour construire notre cadre de référence. Cette analyse sera présentée au chapitre 5.

CHAPITRE 5

L'ANALYSE TRANSVERSALE

CHAPITRE 5

L'ANALYSE TRANSVERSALE

Introduction

L'analyse transversale consiste à dégager, de nos analyses verticales, de nouvelles leçons en vue d'élaborer notre cadre de référence qui sera composé de conditions à mettre en place en vue d'assurer une prise en charge dans un processus de décentralisation. Tout comme l'analyse verticale, les catégories retenues dans le cadre conceptuel servent de grille à l'analyse transversale des données qui s'effectue en trois temps.

Dans un premier temps, nous faisons l'inventaire des unités d'information en fonction de chacune des catégories en vue d'en mesurer leur importance. Ensuite, les unités d'information et les leçons tirées des cas de décentralisation sont regroupées par catégorie et analysées afin d'en dégager les points saillants. Enfin, nous soulignons les leçons qui se dégagent de l'analyse transversale.

5.1 L'importance relative des unités d'information

Nous débutons ce chapitre en situant les unités d'information de chacune des études de cas de décentralisation sur la grille, tel que présenté au tableau III. Ceci nous permet de constater l'importance relative accordée à chaque catégorie d'information présentée à l'annexe II.

TABLEAU III

L'importance des unités d'information en relation
avec la grille de l'analyse verticale

TABLEAU III						
L'IMPORTANCE DES UNITES D'INFORMATION EN RELATION AVEC LA GRILLE DE L'ANALYSE VERTICALE						
ETAPES DE LA RECHERCHE		ANALYSE TRANSVERSALE				
ANALYSE VERTICALE	Catégorie d'information/pratiques de décentralisation	E1	E2	E3	E4	TOTAL
	1. Objet de la décentralisation	1	1	1		3
	2. Orientations et objectifs	8	5	3		16
	3. Processus de décentralisation					
	3.1 Les acteurs					
	3.2 Mécanismes de communication et de participation	9	5	8		22
	3.3 La prise de décision et les décideurs	6	5	10		21
	3.4 Les responsabilités transférées	10	7	5		22
	3.5 Les moyens pour assurer la décentralisation	11	20	6		37
	4. Les résultats	12	5	3		20
	5. Rapport entre l'Etat et les collectivités	11	6	11		28
	6. Autres	16	2	6		24
	TOTAL DES UNITES D'INFORMATION		84	56	53	

150

Nous remarquons que la moitié des unités d'information se retrouve surtout au niveau du déroulement du processus de décentralisation. Le tiers des informations complète les autres catégories retenues dans le cadre conceptuel. Ce tableau nous démontre également l'importance de la catégorie "Autres" puisqu'elle nous fournit des informations équivalentes à plusieurs catégories.

L'analyse verticale nous a permis de formuler 36 leçons. Selon les catégories, ces leçons se répartissent de la façon suivante:

1. L'objet de décentralisation
2. Orientations et objectifs - 4 leçons (13,22,32,34)
3. Processus de décentralisation
 - 3.1 Les acteurs
 - 3.2 Mécanismes de communications
et de participation - 2 leçons (1,23)
 - 3.3 La prise de décision et les décideurs - 6 leçons (3,14,24,25,26,27)
 - 3.4 Les responsabilités transférées - 4 leçons (6,8,19,28)
 - 3.5 Les moyens pour assurer la
décentralisation - 12 leçons (2,4,5,7,11,15,16,17,18,21,33,35)
4. Les résultats
5. Rapports entre l'Etat et les collectivités - 5 leçons (9,20,29,30,36)
6. Autres - 3 leçons (10,12,31)

Cette répartition nous permet d'extrapoler à quel niveau devront se retrouver les conditions dans notre cadre de référence; c'est-à-dire: orientations et objectifs, la prise de décision, les responsabilités, les moyens pour assurer la décentralisation et les rapports entre l'Etat et les collectivités. L'analyse transversale nous permettra de vérifier ce constat.

5.2 L'analyse transversale des catégories d'information

Nous présentons chacune des catégories d'information et soulignons les éléments que nous retenons de l'analyse transversale. De plus, nous faisons des liens avec les théories développées dans notre cadre de référence et les modèles de décentralisation retenus.

5.2.1 L'objet de décentralisation

Les unités d'information retenues confirment seulement deux objets de décentralisation, celui de la formation de la main-d'œuvre et de l'éducation. L'étude des modèles de décentralisation nous a permis de découvrir d'autres domaines dans lesquels on peut décentraliser: les services de santé, la formation des travailleurs sociaux autochtones, les activités économiques et les services de santé mentale. Ceci rejoindrait la prospective de Toffler³¹ qui annonce des possibilités de décentralisation à plusieurs

³¹ Tiré de Calvez, Jean-Yves. Centraliser, décentraliser? Projet, 14, No 185-186, 1984, p. 650.

niveaux.

5.2.2 Orientations et objectifs

Nous constatons que la dimension des objectifs n'a été relevée que dans les leçons tirées du quatrième cas de décentralisation (leçon 34). La précision des objectifs poursuivis dans la décentralisation semble un facteur qui peut diminuer l'ambiguïté dans les résultats à atteindre. C'est une des conditions définie par Larivière (1987) pour favoriser la prise en charge.

Le contrôle local est présent dans le discours (SC1U1C2, E2)³² tant au niveau du gouvernement que dans la collectivité. Cette idéologie, pour se transformer en action effective, doit être partagée par toutes les personnes impliquées dans le processus de décentralisation (leçon 32).

Le contexte politique et environnemental paraît être un élément important à considérer lorsqu'on opère une décentralisation. La délégation des fonctions exige une ouverture de l'Etat à bien préparer les organisations régionales et locales à recevoir des responsabilités (SC5U4C2). Cette affirmation rejoint plusieurs des conditions relevées dans les quatre formes de décentralisation de l'Organisation mondiale de la santé. Il se dégage deux autres dimensions des unités d'information qui confirment les avantages soulevés par Rondinelli (1981): la décentralisation peut augmenter la stabilité politique

³² E2 = Unité d'information dans la deuxième étude de cas.

et avoir un effet identique sur les ressources humaines (leçon 13) et elle veut également dire une délégation de la gestion aux représentants qui travaillent le plus près des problèmes (leçon 22). Dans la deuxième pratique de décentralisation, McBeath, Williamson, McDiarmid (1984) reprennent le thème de la stabilité comme une condition essentielle au contrôle local (leçon 33).

5.2.3 Déroulement du processus de décentralisation

5.2.3.1. Les acteurs

Aucune information n'a été recueillie sur cet aspect. Toutefois, les pratiques de décentralisation font état de différents acteurs associés directement ou indirectement au processus de décentralisation. Nous ne pouvons, à l'intérieur de ce rapport de recherche, nous prononcer sur les caractéristiques d'homogénéité ou d'hétérogénéité des acteurs impliqués. Une autre démarche de recherche permettrait de vérifier l'hypothèse de Payette (1984) selon laquelle l'homogénéité des acteurs serait la source même de la prise en charge.

5.2.3.2 Mécanismes de communication et de participation

Nous observons que la décentralisation passe par un système d'information très bien organisé en fonction des responsabilités déléguées (leçons 1, 23). La gestion du système d'information implique les éléments suivants:

1. une bonne connaissance des services et des besoins;
2. des mécanismes d'enregistrement de données, de vérification, de surveillance et d'évaluation;
3. des données opérationnelles et statistiques pour conduire efficacement les activités;
4. une communication constante entre les planificateurs, les gestionnaires, les spécialistes et les responsables sur le terrain;
5. un système de diffusion de l'information souple avec des délais courts.

Lesemann (1978) dans son modèle de décentralisation démocratique reprend l'information comme une condition essentielle en autant qu'elle est utile aux différents intervenants et citoyens. Bernard (1983) situe l'échange d'information comme une obligation pour assurer la coordination entre les collectivités locales et l'Etat. Mills et Al (1990) affirment que la réalisation des objectifs poursuivis par la décentralisation exige la circulation des informations appropriées et est une des conditions à l'efficacité et à la rentabilité des services. Un processus de communication ouvert est aussi une condition pour favoriser le contrôle local (McBeath, Williamson, McDiarmid (1984)).

Concernant les mécanismes de participation, nous avons peu d'unités d'information. Néanmoins, il semble nécessaire qu'un accord définisse les responsabilités

à assumer ainsi que les rôles et procédures pour la résolution de conflit. D'ailleurs Smith (1979) accorde une importance à ces variables pour mesurer le degré de décentralisation. La quatrième étude de cas relève le besoin de participation des citoyens pour influencer le développement du modèle de décentralisation. Lesemann (1978), Divay et Godbout (1979), Rondinelli (1981), Bernard (1983) et Mills (1990) confirment que la participation est indispensable pour que les collectivités puissent intervenir au niveau des décisions qui orientent les différents choix dans le processus de décentralisation.

5.2.3.3 La prise de décision

Nous constatons que le processus de prise de décision est surtout confié à des structures locales et régionales au niveau de la planification et de l'action (leçon 26, SC5U4C3E1, SC5U1C3E3, SC5U8EC3E3). Ce constat rejoint une des conditions définies par Bernard (1983) à savoir que la mise en place d'un processus de décentralisation exige que le pouvoir de décision soit délégué à des responsables élus localement et indépendants du pouvoir central.

Il existe trois autres dimensions importantes dans la prise de décision: le degré de décentralisation des décisions, la compétence des décideurs et les critères sur lesquels se basent les décisions.

La participation à la prise de décision requiert une décentralisation du processus de décision à plusieurs niveaux de la planification (leçons 14, 27, SC5U2C3E2,

SC5U5C3E3). Pour ce faire, une compréhension suffisante de la planification est nécessaire (leçon 4). De plus, un des éléments clés est la compétence et la capacité des responsables à prendre des décisions (SC5U4C3E2, SC5U9C3E3). Ces qualités associées aux décideurs doivent être soutenues par plusieurs sources pertinentes d'information et des critères objectifs (leçons 3, 25, SC5U7C3E3). Bernard (1983) et Rondinelli (1981) confirment l'importance d'une architecture à plusieurs niveaux de décision et la création de moyens alternatifs pour compenser l'influence ou le contrôle sur les activités de développement par les différents élus.

5.2.3.4 Les responsabilités transférées

Nous observons trois niveaux de gestion dans la décentralisation des responsabilités, l'Etat, le régional et le local. L'Etat définit les politiques, les règles de base et les indicateurs à suivre. Sur le plan régional, nous retrouvons les fonctions administratives, de planification et d'évaluation. Au niveau local, nous identifions le développement des activités reliées à la livraison des services. Nous retrouvons cette même affirmation dans le modèle de la décentralisation de la France (1983): l'administration centrale se consacre à la conception, l'échelon régional à l'animation et à la coordination, l'échelon départemental à l'exécution.

Il y a trois conditions essentielles qui émergent des unités d'information pour assurer une bonne gestion des responsabilités décentralisées (leçons 6, 8,28):

1. Un organisme de surveillance indépendant de l'Etat pour contrôler la qualité des services;
2. Le respect du rythme d'intégration par les communautés;
3. La compétence, l'expérience et l'habileté des personnes en charge des responsabilités décentralisées.

Dans la décentralisation des systèmes de santé, l'Organisation mondiale de la santé (1991) reprend ces mêmes conditions comme nécessaires à la réalisation progressive du transfert des responsabilités.

5.2.3.5 Les moyens pour assurer la décentralisation

Pour être effective, la décentralisation implique des moyens adaptés selon les objectifs poursuivis. Dans les différentes analyses d'études de cas, ces mesures se caractérisent par la mise en place d'un processus de planification, des mécanismes de coordination, d'évaluation et de formation, des outils appropriés, des délais raisonnables et une stabilité des administrateurs.

Le processus de planification requiert d'abord une compréhension suffisante de la planification par les responsables et ensuite un plan de développement à court, moyen et long terme ainsi que l'analyse annuelle des besoins locaux et des critères objectifs

d'allocation de fonds (leçons 4, 5, 15, AC7U12C3E2). Au niveau de la coordination, il est nécessaire d'unifier les approches administratives et de s'assurer de la collaboration des ressources existantes (leçon 7, CS7U10C3E1).

Les mécanismes d'évaluation sont des moyens importants pour l'identification des problèmes dans la mise en oeuvre et le développement du processus de décentralisation ainsi que la reconnaissance des moyens pour les résoudre (leçons 2, 11). Cette dimension exige également une équipe expérimentée dans ce domaine afin de reconnaître les problèmes rapidement et d'assurer la qualité ainsi que la continuité des programmes et des services (SC7U8C3E1, SC7U1C3E3, SC7U2EC3E3).

Dans le domaine des outils, nous retrouvons des comités consultatifs, des sous-comités, des équipes de travail, des consortiums et des unités de surveillance (leçon 16, SC7U4C3E1, SC7U5C3E1, SC7U1C3E2, SC7U2C3E2, SC7U10C3E2, SC7U1C3E3). De plus, la présence d'expertise en planification de l'Etat et dans les régions ainsi que des mécanismes souples d'allocation de ressources matérielles, humaines et financières demeurent des outils essentiels pour la mise en oeuvre de la décentralisation (leçons 18, 21, 35).

La formation est un autre moyen essentiel dans le processus de décentralisation pour connaître l'historique, les buts et les procédures associés au transfert de responsabilités (leçon 17). De même, la préparation et la formation de la communauté sont nécessaires pour assurer l'exercice des pouvoirs et des responsabilités transférés

(leçon 35).

La stabilité des administrateurs et du personnel est aussi un facteur important dans le processus de décentralisation (leçons 12, 13, 33). Par ailleurs, le temps prévu dans la législation pour construire les différentes étapes de la décentralisation doit être réaliste (Patterns of control in rural Alaska Education).

Cet ensemble de moyens est aussi décrit dans les modèles de décentralisation démocratique, de la France et de l'Organisation mondiale de la santé. On retrouve les fonctions de planification, de coordination, de concertation et de formation comme indispensables à l'exercice des compétences et des responsabilités.

5.2.4 Les résultats

Les expériences de décentralisation étudiées ont eu pour effets d'augmenter l'emploi des bas salariés et de développer des opportunités d'influencer l'éducation locale aux parents et aux étudiants . Nous constatons, à la lumière de ces expériences, que les résultats dépendent des facteurs suivants:

- la présence de politique cohérente
- la progression dans les changements
- la stabilité des leaders et des programmes
- une coordination ferme de la planification et de la gestion des programmes
- l'unification des projets

- un système de gestion allégé
- des attentes réalistes des administrateurs
- la flexibilité des programmes et des instruments
- les facilités de formation
- la connaissance des besoins locaux

5.2.5 Le rapport entre l'Etat et les collectivités

Selon la capacité et la volonté des régions ou des localités de gérer les programmes, certaines ont développé plus d'autonomie dans la planification et l'exécution des programmes. Cependant nous remarquons que cette autonomie a été contrainte par une surabondance de réglementations et de directives de l'Etat.

Les relations entre l'Etat et les collectivités sont plutôt difficiles et superficielles. Les représentants de l'Etat sont vus comme des gens incompetents, non coopératifs, inexpérimentés et peu serviables. Ces problèmes de relation seraient dus à la planification de l'Etat qui tient peu compte des réalités régionales et locales. Cependant, les relations entre les personnes impliquées au niveau local sont cordiales et jugées professionnelles.

Pour contrecarrer ces problèmes, nous dégagons quelques indices à partir des leçons tirées de cette catégorie (leçons 9, 20, 29, 30, 36):

- une assistance technique appropriée de l'Etat

- une connaissance des conditions locales par les représentants locaux, régionaux et nationaux
- une action centrée sur le besoin des personnes
- une reconnaissance des compétences

Ces quelques indices sont repris par Rondinelli, Payette, Bernard et Mills. Selon Rondinelli (1981), il est essentiel dans la décentralisation de développer des programmes selon le besoin des groupes. Payette (1984) soulève la reconnaissance des compétences comme un résultat souhaité du développement collectif autogéré. Bernard (1983) précise que le rôle de l'Etat est d'inciter, de faire faire et de faciliter des actions concertées. Finalement, Mills (1991) mentionne qu'à mesure que l'autonomie augmente, la supervision doit s'intéresser davantage au contrôle de la bonne exécution et non au respect des règles et des procédures administratives.

5.2.6 La catégorie "Autres"

Nous observons que le processus de décentralisation est souvent lourd, surchargé par les initiatives successives de l'Etat sans que celui-ci ait établi sa capacité de planifier et de gérer efficacement. Dans cette perspective, les responsables doivent être familiers avec le processus de planification, de coordination et d'évaluation ainsi que la création et l'articulation de politiques cohérentes (leçons 10, 12). L'expertise est quelquefois acquise par essais et erreurs; ce qui confère à l'infrastructure de planification un manque de permanence et de stabilité.

Dans ce contexte, on décentralise les responsabilités trop rapidement sans que les organismes locaux soient préparés à les assumer de façon efficace. Pour ce faire, il est nécessaire de raffiner les procédures, de donner de la latitude au personnel, de développer l'expertise, de définir les rôles, les responsabilités et les fonctions de chacun des partenaires (leçon 31).

5.3 Les leçons tirées de l'analyse transversale

De l'essentiel de l'analyse transversale, nous dégageons de nouvelles leçons qui s'ajoutent et qui complètent les leçons antérieures. Nous conservons donc les cinq leçons suivantes:

Leçon 37: On doit tenir compte du contexte politique et environnemental dans lequel évoluent les régions et les localités lorsqu'on opère une décentralisation.

Leçon 38: La formulation d'objectifs clairs est essentielle à la planification et au développement des activités résultant du processus de décentralisation.

Leçon 39: La coordination et le contrôle des activités issues de la décentralisation ainsi que l'efficacité et la rentabilité des services passent par un processus de communication ouvert.

Leçon 40: La délégation des fonctions exige que les organisations régionales et locales soient préparées à recevoir des responsabilités et soutenues par l'Etat.

Leçon 41: La participation des collectivités est indispensable à la prise de décision et à la diminution du contrôle des élus sur les activités de développement.

Pour supporter le développement du cadre de référence, nous retenons également de l'analyse transversale les conditions rattachées à la gestion de l'information, des responsabilités, des résultats et des relations entre l'Etat et les collectivités.

Conclusion

Nous constatons que l'analyse transversale aide à regrouper les unités d'information et les leçons à l'intérieur de chacune des catégories afin d'en généraliser certaines lignes directrices en vue d'élaborer un cadre de référence. De plus, elle nous permet de faire des liens avec les éléments du cadre conceptuel et les modèles de décentralisation. De même il est possible d'extrapoler à partir des leçons et des indications retirées de l'analyse transversale, que le cadre de référence comprendra des conditions qui traiteront des orientations et des objectifs, de la prise de décision, des responsabilités, des moyens pour assurer la décentralisation et des rapports entre l'Etat et les collectivités.

Nous présentons, au chapitre 6, les principales leçons retirées de nos analyses verticales et transversales et l'essentiel des conditions dégagées de notre cadre conceptuel. L'intégration de ces leçons et de ces conditions constitueront notre cadre de référence.

CHAPITRE 6

UN CADRE DE REFERENCE

CHAPITRE 6

UN CADRE DE REFERENCE

Introduction

Ce chapitre présente un cadre de référence qui émerge des analyses verticales et transversales. Ce cadre de référence est également appuyé par des éléments retenus de notre cadre conceptuel. De nombreuses unités d'informations et leçons ont été mises en évidence tout au long de notre démarche, dans le but de proposer les points de repère les plus pertinents pour supporter la prise en charge dans un contexte de décentralisation. D'une part, l'analyse des différentes études de cas présentées dans notre recherche permettent de vérifier s'il y a adéquation entre les conditions relevées de la réalité et, d'autre part, celles retenues dans le cadre conceptuel et les modèles de décentralisation.

Dans un premier temps, nous présentons les leçons principales de l'ensemble des leçons dégagées de l'analyse verticale et transversale. Cette activité constitue les premières assises de notre cadre de référence. Ensuite nous retournons au niveau des conditions de la mise en œuvre d'un processus de décentralisation présentées dans les modèles de décentralisation. Dans un troisième temps, nous proposons un cadre de référence émergeant de la convergence de ces deux activités. Finalement, nous développons les retombées de cette recherche et la conclusion.

6.1 Les leçons principales

Des 41 leçons relevées des analyses verticales et transversales, nous retenons les six leçons principales suivantes:

1^o Leçon principale: **Une volonté politique fondée sur des valeurs idéologiques solides concernant l'exercice décentralisé du pouvoir est la première condition qui chapeaute tout le mouvement de décentralisation.**

La recherche d'une idéologie basée sur le contrôle local doit orienter les premières démarches de l'Etat ou de la population qui tentent de développer une approche participative. Notre analyse met en évidence que cette idéologie passe par la formulation d'une politique cohérente et des objectifs précis. Cette étape principale met en place les assises du processus de décentralisation. Il s'en dégage deux sous-étapes:

1. L'unification des approches administratives;
2. Le développement de mécanismes efficaces de participation.

De plus, l'élaboration d'une politique de décentralisation comprend les préalables suivants:

1. Une reconnaissance du potentiel de planification et de gestion des organisations

locales;

2. Une bonne volonté des fonctionnaires de transférer les fonctions préalablement assumées par eux.

De ces préalables, une deuxième leçon se dégage.

2° Leçon principale: L'Etat doit considérer que les organisations locales puissent planifier et gérer sans son contrôle direct.

Nous constatons que le consentement et l'engagement de l'Etat se traduit par la création ou la reconnaissance d'organismes le plus près de la base et le transfert de fonctions administratives reliées à la gestion des programmes et services. Ce transfert se base sur une bonne connaissance des besoins et des pratiques locales.

3° Leçon principale: La décentralisation demande la mise en place de mécanismes souples et appropriés aux objectifs poursuivis.

Notre analyse démontre que la planification, la coordination et la gestion des fonctions décentralisées exigent un ensemble de mécanismes adaptés:

- à la prise de décision
- au développement des activités

- à la préparation des responsables et des organisations locales

De cette leçon, nous dégageons une autre leçon.

4° Leçon principale: Une capacité technique de l'Etat de supporter les organisations régionales et locales dans la gestion des fonctions décentralisées.

La décentralisation demande un Etat fort, une administration forte qui, en plus d'exercer des fonctions nationales de développement, peut supporter les organisations locales grâce à une planification et une programmation cohérentes, une logistique appropriée ainsi que des ressources adéquates.

5° Leçon principale: La décentralisation s'effectue dans un climat de respect, de confiance et de reconnaissance des compétences régionales et locales.

Les différentes leçons tirées des études de cas démontrent que la création d'un minimum de respect et de confiance entre les citoyens et le gouvernement est essentielle à une participation efficace dans la planification et la gestion des nombreuses activités engendrées par la décentralisation.

6° Leçon principale: La prise en charge des responsabilités transférées exige des ressources humaines, matérielles et financières adéquates.

Nous retenons que la gestion des responsabilités demande aussi le transfert des ressources matérielles et financières associées aux diverses fonctions ainsi que le développement de l'expertise des ressources humaines.

A la lumière des leçons principales, nous observons que l'implantation de la décentralisation dépend de conditions administratives, organisationnelles, psychologiques et logistiques. D'après ce qui précède, nous convenons que le cadre de référence comprendra les quatre volets suivants:

1. Des conditions favorables au niveau politique et administratif.
2. Des conditions organisationnelles facilitant la décentralisation.
3. Des conditions psychologiques et des comportements appropriés supportant la décentralisation.
4. Des conditions relatives à des ressources adéquates pour effectuer la décentralisation.

Ces quatre niveaux de conditions sont aussi définis par Rondinelli³³ (1981). Ce dernier confirme que le succès de la décentralisation dépend de l'habileté des gouvernements à créer une variété de conditions politiques, administratives, organisationnelles, psychologiques ainsi que des ressources suffisantes.

6.2 Retour sur les modèles

Les modèles de décentralisation développés dans notre recherche présentent une évolution du concept de décentralisation dans différents contextes socio-politiques. Bien que les modèles technocratique et d'encadrement émanent du pouvoir et de l'idéologie dominante, ils présentent une logique administrative qui ne correspond pas à une situation de prise en charge par la base. Avec les modèles démocratique et d'autodéveloppement on assiste à un développement du processus de décentralisation permettant une réappropriation, par les communautés, les usagers et les citoyens, de l'orientation, de la gestion et de l'organisation des services. Le modèle de décentralisation de la France est axé sur le transfert de l'administration centrale vers les communautés locales. Il nous fournit des indications sur les mécanismes administratifs à mettre en place pour décentraliser les responsabilités territoriales en vue de susciter une dynamique de prise en charge par le milieu. L'Organisation mondiale de la santé propose quatre formes de décentralisation à partir d'expériences vécues dans plusieurs pays. Ces formes nous indiquent la marge de manoeuvre que peut posséder et exercer un organisme local mais

³³ Conditions for effective decentralization, in Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries, p. 142-143.

ne dictent pas la nature des relations entre le centre et la périphérie.

Nous dégageons, des modèles de décentralisation, des conditions nécessaires à la mise en oeuvre d'un processus de décentralisation. Nous répartirons ces conditions à la lumière des quatre volets retenus pour élaborer notre cadre de référence. Nous décrivons, dans ce point, seulement les éléments essentiels.

1) Des conditions favorables au niveau politique et administratif

- La définition de grandes orientations et une planification stratégique au niveau central
- La volonté de rénover l'appareil politique et administratif
- La fixation d'objectifs et une surveillance de leur réalisation
- Une infrastructure administrative solide
- Une relation dynamique de participation
- Le pouvoir déconcentré des décisions confié à des responsables élus localement et indépendants du pouvoir central
- L'importance, dans la politique officielle, de la collaboration intersectorielle
- Une reconnaissance d'un statut adapté aux organisations locales et une délégation des responsabilités
- Les fonctions de soutien assurées concernant la politique, la planification, la coordination et la gestion

2) Des conditions organisationnelles facilitant la décentralisation

- L'ajustement des diverses lois sur le principe de l'autonomie des collectivités locales
- L'intégration des praticiens aux organes de démocratie de base
- Une architecture à plusieurs niveaux de décision et une évaluation permanente du processus
- Le transfert des compétences et de ressources de façon globale et progressive
- L'introduction d'une certaine souplesse dans la planification et la gestion
- La distinction des rôles et des responsabilités est nécessaire à l'exercice de la concertation
- Un processus d'échange d'informations ouvert et utile aux praticiens et aux citoyens

3) Des conditions psychologiques et des comportements appropriés supportant la décentralisation

- Un code d'éthique doit souligner la primauté de la raison sur les susceptibilités issues du partage de responsabilités
- La volonté de maintenir des relations étroites et confiantes entre tous les partenaires
- Le respect du rythme d'intégration de chaque collectivité
- Le respect de la mission de chaque collectivité et l'établissement des collaborations sur des bases claires

4) Des conditions relatives à des ressources adéquates pour effectuer la décentralisation

- Un système de péréquation pour préserver l'autonomie des communautés
- Un accroissement des attributions et une répartition des compétences ainsi que des moyens financiers
- Une décentralisation dans l'affectation des ressources

Avant de passer au cadre de référence, nous allons tenter de répondre à notre deuxième question spécifique de recherche, à savoir:

Compte tenu des conditions retenues, y a-t-il un ou des modèles de décentralisation plus pertinents qui facilitent la prise en charge?

A ce stade-ci, il est difficile de statuer sur un modèle spécifique. Selon le contexte politique et environnemental dans lequel évolue la décentralisation, un modèle ou la combinaison de plusieurs modèles peut s'avérer intéressant pour assurer la prise en charge. Selon l'Organisation mondiale de la santé une mise en garde s'impose quant à l'intérêt d'appliquer un modèle, car la référence stricte à un modèle risquerait de gravement limiter la gamme des solutions possibles.

6.3 Un cadre de référence

Notre objectif est de proposer, aux différentes parties impliquées dans un processus de décentralisation, un cadre de référence pour supporter la réflexion et l'action. Ce cadre de référence est déduit de l'analyse transversale, des leçons principales et des conditions relevées des modèles de décentralisation. Le tableau IV, qui suit, présente le cadre de référence.

TABLEAU IV

UN CADRE DE REFERENCE FACILITANT LA PRISE EN CHARGE DANS UN PROCESSUS DE DECENTRALISATION

VOLETS	CONDITIONS
<p>Volet 1. Facteurs politiques et administratifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Une volonté de rénover l'appareil politique. - Une idéologie du contrôle local partagé par les leaders et les fonctionnaires. - La formulation d'objectifs clairs. - Une volonté et une capacité de l'Etat à bien préparer et à supporter les organisations locales à recevoir des responsabilités. - Une progression dans les changements (limiter la portée des réformes, au début). - L'unification des approches administratives. - Une stabilité politique et une stabilité chez les administrateurs. - Une relation dynamique de participation.
<p>Volet 2. Facteurs organisationnels</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'ajustement des lois sur le principe d'autonomie locale. - La mise en place d'un système de gestion allégée. - Une coordination ferme de la planification et de la gestion des programmes. - Des attentes réalistes des administrateurs. - Le transfert progressif des responsabilités et les pouvoirs en matière de gestion. - La flexibilité des programmes et des instruments. - La précision des rôles et des responsabilités de tous les partenaires. - La mise en place de différents mécanismes au niveau: <p><u>Développement des activités:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'implantation d'un processus de planification à long terme et mise en place de mécanismes de coordination, d'évaluation et de formation; 2. Une évaluation des gestionnaires et des administrateurs sur leur compréhension de la planification; 3. Un système de communication ouvert de sorte à permettre une discussion libre au sein et entre chaque niveau;

TABLEAU IV (suite)

UN CADRE DE REFERENCE FACILITANT LA PRISE EN CHARGE DANS UN PROCESSUS DE DECENTRALISATION

VOLETS	CONDITIONS
Volet 2. Facteurs organisationnels (suite)	<p>4. Un système de la gestion de l'information bien orchestrée;</p> <p>5. La nécessité de comités consultatifs, de consortiums, d'équipes de travail pour gérer les responsabilités;</p> <p>6. Une initiation et une formation solide des gestionnaires de haut niveau;</p> <p>7. L'incitation aux niveaux intermédiaire et local à accepter des responsabilités accrues grâce à un système d'encadrement étroit et de formation.</p> <p><u>Prise de décision:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La délégation du pouvoir à des responsables élus et indépendants du pouvoir central; 2. La décentralisation du processus de décision à plusieurs niveaux de la planification; 3. La vérification de la capacité des responsables de prendre des décisions.
Volet 3. Facteurs psychologiques	<ul style="list-style-type: none"> - La reconnaissance des compétences et du potentiel des communautés. - L'instauration d'un climat de respect et de confiance. - La mise en place d'un code d'éthique. - Le respect du rythme d'intégration des communautés. - Le développement d'un leadership fort dans les organisations locales.
Volet 4. Facteurs ressources	<ul style="list-style-type: none"> - La mise en place de mécanismes souples d'allocation de ressources. - Une assistance technique appropriée de l'Etat. - Des facilités de formation.

Le cadre de référence fournit un ensemble de conditions pour conduire un processus de décentralisation. Nous ne pouvons affirmer si elles doivent être respectivement toutes appliquées, mais elles constituent un guide intéressant pour les tenants de la décentralisation.

En nous référant aux indices de prise en charge et de développement collectif autogéré de Larivière (1984) et Payette (1984), nous retrouvons dans notre cadre de référence plusieurs conditions assurant l'actualisation de la prise en charge. De plus, nous rencontrons la plupart des suggestions³⁴ formulées par l'Organisation mondiale de la santé suite à l'analyse de plusieurs expériences de décentralisation.

6.4 Les retombées de la recherche

Les retombées de cette recherche sont à plusieurs niveaux. Les éléments du cadre de référence peuvent supporter l'élaboration d'un cadre législatif sur la décentralisation, la mise en place d'une planification rigoureuse et l'organisation d'opérations cohérentes tant sur le plan national, provincial, régional que local. A la limite, une organisation peut utiliser les conditions mentionnées dans notre cadre de référence pour décentraliser

³⁴ Mills, Anne et Al. La décentralisation des systèmes de santé, Concepts, problèmes et expériences de quelques pays. Organisation mondiale de la santé, Genève, 1991, p. 173-174.

dans sa propre structure, certaines responsabilités.

Plusieurs groupes peuvent bénéficier de notre démarche et des résultats de notre recherche. D'abord, il y a tous ceux qui sont impliqués dans un processus de décentralisation ou de transfert de responsabilités. Commençons par l'Union des municipalités régionales de comté qui revendique une délégation des pouvoirs en région. Pour contrecarrer la pratique actuelle de l'Etat, celle-ci organise, dans chaque région, des colloques autour du questionnement suivant: Qu'est-ce qui devrait être décentraliser? Qu'est-ce que nous sommes prêts à assumer? Vers qui devrait-on décentraliser? Les discussions demeurent au niveau des moyens et des structures, non au niveau du pourquoi décentraliser et les objectifs à poursuivre. Egalement, le gouvernement du Québec veut remettre aux commissions scolaires la gestion de plusieurs programmes administratifs et pédagogiques pour améliorer la qualité des services et de l'enseignement. Encore là, les échanges tournent autour des moyens. Ensuite, dans le secteur de la santé, les conseils régionaux de la santé et des services sociaux doivent mettre en place les bases d'une nouvelle réforme décrite dans la Loi 42. En dehors de la formulation des principes et des objectifs, la décentralisation s'articule autour des fonctions et des programmes. Elle est donc centrée sur les moyens et l'ajustement des structures. Enfin, soulignons les communautés autochtones qui, dans notre région, assument certaines responsabilités en matière d'éducation et la gestion financière de certains programmes. Ces communautés

sont aussi aux prises avec la gestion des moyens tel que prescrits par le gouvernement fédéral.

D'autres groupes peuvent également bénéficier des résultats de notre recherche. Nous pensons aux gens qui s'intéressent à la prise en charge. Notre démarche s'inspire des concepts de la prise en charge et fournit un cadre de référence pour supporter la prise en charge collective.

Une autre dimension mérite d'être soulignée. L'approche de recherche adoptée apparaît un choix méthodologique intéressant qui demande d'être développée pour d'autres analyses de processus.

CONCLUSION

Constatant l'importance que l'Etat et la population accordent au mouvement de décentralisation, nos intérêts de recherche ont été de dégager un cadre de référence pour favoriser la prise en charge dans un contexte de décentralisation. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur trois critères devant contribuer à son élaboration: le relevé des conditions tirées de la théorie, l'inventaire des conditions tirées de la pratique et la nécessité de créer des liens entre la théorie et la pratique. Notre démarche de recherche rend compte de l'importance que nous avons accordée à ces critères.

Un premier questionnement nous a conduit à approfondir les concepts de décentralisation, de prise en charge et de développement collectif autogéré ainsi que quelques modèles de décentralisation déjà décrits dans la littérature. Cette investigation a permis d'identifier des catégories de cueillette de données et d'analyse ainsi que des conditions de mise en oeuvre d'un processus de décentralisation. D'où la nécessité de regarder la pratique sur le terrain afin de vérifier la pertinence des indicateurs dégagés dans les modèles et les concepts. Nous avons utilisé l'approche descriptive et l'analyse de contenu comme technique de recherche pour la description objective et systématique du contenu des études de cas de décentralisation. Ce processus est supporté par une analyse verticale et transversale des expériences de décentralisation telles que décrites par

Bernier (1985) et Côté-Thibault (1991).

Notre approche de recherche a été particulièrement enrichissante tant au point de vue de la méthodologie que du contenu. Comme nous sommes à l'aube d'une décentralisation massive de l'Etat, ce travail influencera notre pratique tant au niveau de la planification que de la gestion des activités. Egalement, nous souhaitons que notre recherche puisse alimenter la réflexion et les discussions entre les groupes qui sont impliqués dans un processus de décentralisation.

En terminant, nous soulignons quelques mises en garde au sujet du déroulement du processus de décentralisation. Il ressort par ailleurs des études de cas qu'il faut au moins cinq à dix ans pour passer de la formulation d'une politique de décentralisation à sa mise en oeuvre, Mills et Al (1991). Il s'agit d'un processus de longue haleine qui nécessite une détermination politique durable à tous les niveaux, notamment de la part de l'administration centrale. Il existe aussi un décalage considérable entre les intentions affichées dans les textes sur la politique de décentralisation et la façon dont cette politique est conduite dans la réalité. L'efficacité pratique des organisations nouvellement décentralisées dépend entre autre, des pressions politiques, de l'opposition ouverte ou insidieuse des fonctionnaires et des membres des professions en cause. De plus, la confusion dans l'attribution des responsabilités en matière de gestion permet parfois à

184

certaines de tirer profit de la situation, ce qui impose des procédures de supervision rigoureuses et un bon contrôle financier à tous les niveaux.

BIBLIOGRAPHIE

AKTOUF, Omar. Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations. Presses de l'université du Québec, 1987.

ALARY, Jacques, BEAUSOLEIL, Jacques, GUEDON, Marie-Chantal, LARIVIERE, Claude, MAYER, Robert. Solidarités: pratiques de recherche-action et de prise en charge par le milieu, Les Editions du Boréal Express, Montréal, 1988.

Allocution de monsieur Jacques Léonard aux membres du club québécois de Saint-Jérôme sur la décentralisation, Développement-Québec, Vol. 5, No 4, avril 1978.

Allocution de monsieur Marc-Yvan Côté devant le CRSSS, région de Québec, février 1990.

ALZOZE, Thom, MAWHINEY, Anne-Marie. Returning home: a report on a community-based native human services project. Laurentian University Press Sudbury, Ontario, 1988.

AMPLEMAN, Gisèle, BARNABE, Jocelyne, COMEAU, Yvon, DORE, Gérald, DUHAIME, Ronald, GAUDREAU, Lorraine, HUMBERT, Colette, LACROIX, Jacques, LEBOEUF, Louise, MATTE, Michel. Pratiques de conscientisation 2, Collectif québécois d'édition populaire, Québec, 1987.

AMPLEMAN, Gisèle, DORE, Gérald, GAUDREAU, Lorraine, LAROSE, Claude, LEBOEUF Louise, VENTELOU, Denise. Pratiques de conscientisation, Edition Nouvelle Optique, Montréal, 1983.

ANTOINE, Jacques, CAMUS, Véronique. Que disent les décentralisés? Projet 14, No 185-196, 1989.

ATTENEAVE, Carolyn L., BOISER, Morton. Service Networks and patterns of Utilization: mental health programs. Indian Health Services, Washington University, Seattle, 1975.

AUBRY DR, André. Le projet de la loi sur les soins de santé, réforme "axée entièrement sur un contrôle bureaucratique", La Presse, Montréal, mercredi le 20 mars 1991.

BARBIN, Laurence. L'analyse de contenu. Presses Universitaires de France, 1977.

BERNARD, Paul. L'Etat et la décentralisation: du préfet au commissaire de la République. Modèle de 1982 - Notes et études documentaires, No 4711-4712, 31 mars 1983.

BHERER, Harold et AL. Le miroir magique de la décentralisation perception des conseils régionaux de la santé et des services sociaux: rapport de recherche, Direction de l'évaluation, ministère de la Santé et des Services sociaux, 1986.

BORDELEAU, Yvon. Comprendre et développer les organisations. Agence d'Arc Inc., 1987.

BOUCHARD, Yvon, BOUCHER, Louis-Philippe, DIONNE, Michel, GELINAS, Arthur, MAHEUX, Gisèle, MAHEUX, Jeanne, ROUSSEAU, Romain. La prise en charge dans les interventions sociales et éducatives. L'orientation du Grisah, No 1, 1984.

BOUCHER, Louis-Philippe. La prise en charge, 1985.

BURNS, C.A.M. Decentralization of state services. Mémoire de maîtrise en science politique, University of Victoria, 1983.

CALVEZ, Jean-Yves. Centraliser, décentraliser? Projet No 14, 1984.

CAPPIELLO, André. La Loi 120 un exercice futile, L'Actualité, août 1991.

Chambre des Communes du Canada. Rapport du comité spécial, L'autonomie des Indiens du Canada, le 20 octobre 1983.

DEBBASEH, Charles et AL. La décentralisation. Les cahiers français, No 204, janvier-février 1982.

DEFFERRE, Gaston. Les motifs du projet de loi de 1981. Les cahiers français, No 204, janvier-février 1982.

DELAVAL, B. et VILLEY, F. Les nouvelles compétences issues de la décentralisation, un contexte nouveau pour l'action sanitaire et sociale, UNIOPSS, octobre 1985.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. Les méthodes de la recherche qualitative. Les Presses de l'Université du Québec, 1987.

DIVAY, Gérard et GODBOUT, Jacques. La décentralisation en pratique, rapport de recherche, Institut national de la recherche, Montréal, 1979.

DUGAS, Clermont. Les régions périphériques défi au développement du Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1983.

DUPUY, François et THOENING, Jean-Claude. Décentraliser, vraiment? Projet No 14, 1984.

DUSSEAULT, Gaston. Quand le milieu s'implique, Les Editions de l'Alternative, 1985.

FAVREAU, Louis et AL. Nouvelles pratiques sociales, Les Presses de l'Université du Québec, Vol. 1, No 1, automne 1988.

GELINAS, Arthur. Essais sur la prise en charge, Séminaire du Grisah, 1985.

GELINAS, Arthur. La prise en charge: objectivité (essais). Université du Québec à Rimouski, 1985.

GOSSELIN, Roger. Decentralization, regionalization in health care: the Quebec experience, Health care management review, 1984.

Gouvernement du Québec. La décentralisation vers les gouvernements locaux, Conseil de planification et de développement du Québec, Avis et recommandations au Premier Ministre. Collection: avis et recommandations, 1982.

LA NOUE, George R. et SMITH, Bruce L.R. The politics of schools decentralization, Library of Congress cataloging in publication data, 1978.

LARIVIERE, Claude. Modèle de prise en charge par le milieu, tiré du Colloque sur la problématique de la recherche sur la prise en charge par Jeanne et Gisèle Maheux, cahiers du Grisah, No 2, juin 1987.

LECUYER, R. "L'analyse de contenu: notion et étapes", dans J.P. Deslauriers, Les méthodes de la recherche qualitative, Les Presses de l'Université du Québec, 1987.

LESCARBEAU, R., PAYETTE, M., SAINT-ARNAUD, T. Devenir consultant: instrument autogéré de formation, document interne, Département de psychologie de l'Université de Sherbrooke, 1984.

LESEMANN, Frédéric. Décentralisation et services communautaires. Revue Service social, Vol. 27, No 1, Les Presse de l'Université Laval, 1978.

LESEMANN, Frédéric. Du pain et des services, La réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Les Editions coopératives Albert Saint-Martin, 1981.

LEVITAN, Sar A. et MANGUM, Grath. The T in CETA. Local and national perspectives, National Council on Employment Policy, Washington D.C., 1981.

LITTRELL, D. The Self-Help Approach, dans Christenson J.A. et Robinson J.W. Community Development in America, Iowa State University Press, 1980.

MADOUIRI, J. Alternatif et alternative: projet de stratégie, dans Idées et pratiques alternatives, Vol. 1, No 3, 1984.

MAHEUX, Jeanne et MAHEUX, Gisèle. Colloque sur la problématique de la recherche sur la prise en charge, cahiers du Grisah No 2, juin 1987.

MCBEATH, Gerald A. Patterns of control in Rural Alaska Education. Executive Summary Alaska University, Fairbank, Center for cross-cultural studies, july 1984.

MCBEATH, Gerald A. Patterns of control in Rural Alaska Education. Final Report, Alaska University, Fairbank, Center for cross-cultural studies, october 1983.

MCDIARMID, G. Williamson. Governing Schools in culturally different communities: effects of decentralization in rural Alaska, Harvard University, 1984.

MERARDO, Arriola-Socol. Pensée interprétative et démarches d'analyse, actes du Colloque de l'Association pour la recherche qualitative tenu à l'Université du Québec à Trois-Rivières, 31 octobre 1986.

MILLS, Anne, VAUGHAN, J. Patrick, SMITH, L. Duane, TABIBZADEH, Iraj. Health System decentralization: concepts, issues and country experience, World Health Organization, Geneva, 1990.

MILLS, Anne, VAUGHAN, J. Patrick, SMITH, L. Duane, TABIBZADEH, Iraj. La décentralisation des systèmes de santé: concepts, problèmes et expériences de quelques pays, Organisation mondiale de la Santé, Genève, 1991.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Transfert aux bandes et aux conseils de tribu: approche régionale, Bureau régional de Québec, 1987.

Notes pour allocution de monsieur Guy Chevrette. Critique de l'opposition officielle en matière de santé et de monsieur Rémy Trudel critique de l'opposition officielle en matière de services sociaux, Commission des Affaires sociales, Québec, le 11 avril 1990.

Notes pour l'intervention de monsieur Marc-Yvan Côté, ministre de la Santé et des Services sociaux, lors de la séance de clôture de la Commission parlementaire sur l'avant-projet de loi sur les services de santé et les services sociaux, le 11 avril 1990.

OAKLEY, Peter. Community involvement in health development, World health organization, Geneva, 1989.

PARAZELLI, Michel. Une décentralisation factice, Le Devoir, mercredi le 7 mars 1990.

PAYETTE, Maurice. Du concept de prise en charge communautaire à celui du développement collectif autogéré, Revue québécoise de psychologie, Vol. 5, No 3, 1984.

PEYREFITTE, Alain. Décentraliser les responsabilités, pourquoi et comment? La documentation française, 1976.

PILON, Jean-Marc. Réflexion sur la prise en charge, Rencontre du Grisah, 1984.

PILON, Michel. La décentralisation des activités du ministère des Affaires sociales, Carrefour des Affaires sociales, Vol. 1, No 1, 1978.

PIZOT, Judith. Educational Reform in Peru: experiments and innovations in education, International Bureau of Education, Geneva, 1975.

Réflexions du ministre d'Etat à l'Aménagement, monsieur Jacques Léonard, sur son projet de décentralisation administrative. La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, Développement-Québec, Vol. 5, No 8, 1978.

RODRIGUE, Y. Projet éducatif communautaire, Ville-Marie: Service de l'éducation des adultes de la Commission scolaire du Lac Témiscamingue, 1984.

RONDINELLI, A. Dennis. Government Decentralization in comparative Perspective: theory and practice in developing countries, International review of administrative sciences, 1981.

SAINT-PIERRE, Henri. La participation pour une véritable prise en charge responsable, Les Presses de l'Université Laval, 1975.

SAUVE, Robert. Un partage des pouvoirs implique des changements, La Frontière du 28 mai 1991.

SIMARD, Jean-Jacques. Les autochtones du Québec et les services socio-sanitaires, section La condition autochtone et l'Etat, Commission Rochon, 1987.

SMITH, Brian C. The measurement of Decentralization, International review of administrative sciences, 1979.

SUPEK, Rudi. Participation et efficacité socio-économique en Yougoslavie, UNESCO, 1984.

THIBAUT-COTE, Denise. Développement d'un protocole de recherche-action pour le praticien en éducation, Thèse présentée à la Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1991.

TRUDEL, Rémy. La régionalisation des services sociaux et de santé, un argument de vente plus que le reflet de la réalité, La Presse, Montréal le 6 mars 1991.

VAN DER MAREN, Jean-Marie. Question sur les règles à partir d'analogies extrêmes: l'interprétation comme interface, traduction, mise en scène et divination, dans l'interprétation des données dans la recherche qualitative, édité par Jean-Marie Van Der Maren, Université de Montréal, 1987.

World Health Organization. Strengthening ministries of health for primary health care, Geneva, 1984.

World Health Organization. Adapted from Ndiaye, J.M. Decentralization of health services in Senegal: in Community involvement in health development, Geneva, 1989.

ANNEXE I

Liste des études de cas de décentralisation

relevées de la littérature

LISTE DES ETUDES DE CAS DE DECENTRALISATION
RELEVÉES DE LA LITTÉRATURE

Etude de cas 1

Governing schools in culturally different communities: effects of decentralization in rural Alaska. Harvard University, 1984, 294 pages.

Etude de cas 2

Patterns of control in rural Alaska Education. Alaska University, 1983, 198 pages.

Patterns of control in rural Alaska Education. Alaska University, 1984, 16 pages.

Etude de cas 3

Decentralization/regionalization in health care: The Québec experience, 1984, 18 pages.

198

Etude de cas 4

Educational Reform in Peru: experiments and innovations in education. International Bureau of Education, Geneva, 1975, 72 pages.

Etude de cas 5

Returning home: a report on a community-based native human services project. Laurentian University, 1988, 69 pages.

Etude de cas 6

Participation et efficacité socio-économique en Yougoslavie. Unesco, 1984, 104 pages.

Etudes de cas 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 17³⁵

7. Baltimore, Maryland: The Rewards of sound management and Planning, Gregory Wurtzburg, Youthwork, Inc.

³⁵ Tirées de "T. CETA. Local and national perspectives. National council on employment policy, Washington D.C., 1981.

8. Dallas, Texas: The Burdens of Prosperity, Robert McPherson, University of Texas.
9. Indianapolis, Indiana: Recovering from Troubles, E. Earl Wright. The W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
10. Montgomery County, Maryland: A Born-Again Prime Sponsor, Marion W. Pines, Baltimore Metropolitan Manpower Consortium.
11. North Carolina Balance-of-State: Decentralization and Discontinuity, Edward F. Dement, MDC, Inc.
12. Penobscot, Maine: Orientation for Change and Growth, Andrew M. Sum, Paul E. Harrington, Northeastern University.
13. San Francisco, California: The Politics of Race and Sex, Garth L. Mangum, University of Utah.
14. Seattle, Washington: A CBO Delevery System, R. Thayne Robson, University of Utah.

200

15. Tucson, Arizona: Orchestrated Decentralization, Garth L. Mangum, University of Utah.
16. Utah: The Perils of Pioneering, R. Thayne Robson, University of Utah.
17. Worcester, Massachusetts: Decentralization in a Tight Labor Market, Morris A Horowitz, Joanne Loscalzo, Northeastern University.

Etude de cas 18

Service Networks and Patterns of utilization: mental health programs. Washington University, Seattle, 1975, 212 pages.

Etude de cas 19

Decentralization of health services in Senegal: in community involvement in health development. World Health Organization, Geneva, 1989, 76 pages.

Etudes de cas 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 et 29³⁶

20. Decentralization of health services in Botswana, Edward T. Maganu, Ministry of Health, Gaborone, Botswana.
21. Decentralization and local management of the health system in Chile, C. Montoya-Aguilar, Patrick Vaughan, Evaluation and Planning Centre for Health Care, England.
22. Implementing decentralization of health services: a case-study from Mexico, Ramon Alvarez Gutiérrez, Ministry of Health, Mexico City.
23. The decentralization of the Netherlands health services, G. Schrijvers, State University of Utrecht.
24. Decentralization of health service management: a review of the New Zealand experience, L. A. Malcolm, Department of Community Health, Wellington Clinical School of Medicine, New Zealand.

³⁶ Tirées de "Decentralization and health-for-all strategy, in health system decentralization, World Health Organization, Geneva, 1990, 151 pages".

25. Experience of decentralization in Papua New Guinea, Quentin Reilly, Department of Health, Boroko, Papua New Guinea.
26. Decentralization of health services in Senegal, Jean-Michel NDiaye, USAID, Dakar, Senegal.
27. Health services decentralization in Spain, Josep Artigas, Ministry of Health, Barcelona, Spain.
28. Decentralization of health services in Sri Lanka, N. T. Cooray, National Institute of Health Sciences, Kalutara, Sri Lanka.
29. Yugoslav experience of health system decentralization, Ivo Eterovic, Zabreb, Yugoslavia.

ANNEXE II

LES UNITES D'INFORMATION RELEVÉES DES
ETUDES DE CAS DE DECENTRALISATION

PREMIERE ETUDE DE CAS

NORTH CAROLINA, BALANCE-OF-STATE: DECENTRALIZATION AND DISCONTINUITÉ

LES UNITES D'INFORMATION³⁷

1. OBJET DE DECENTRALISATION

U1C1 L'implantation de la gestion hiérarchique du programme CETA

2. ORIENTATIONS ET OBJECTIFS

SC2U1C2 L'Etat pense que la meilleure construction d'une capacité de prise de décision forte sont les zones rurales.

SC5U1C2 Les officiels de l'Etat ont été rarement concernés avec la qualité de la formation parce qu'ils étaient trop occupés à la vérification comptable, à mettre en vigueur les soumissions, à faire les rapports et à réagir aux critiques.

SC5U2C2 Le gouverneur exécutif amène les organisations régionales à jouer seulement un rôle superficiel en respectant les programmes du centre d'emploi en servant largement les courtiers en information et en plaidant en faveur d'une meilleure coordination des responsables de programmes.

SC5U3C2 La nouvelle politique, pendant qu'elle rendait la communauté réceptive à la gestion des fonds fédéraux par les officiels locaux, ne protège pas la planification des organisations régionales et les pouvoirs nécessaires aux personnels de ces organisations dans l'accomplissement des tâches assignées par CETA.

³⁷ Les unités d'informations sont tirées des grilles de cueillette de données présentées à la page 87 et la codification est expliquée à la page 88.

- SC5U4C2 Une lutte de classes va à l'encontre du gouvernement exécutif au profit de 37 agences locales d'action communautaire et la délégation des fonctions de planification CETA dans la balance de l'Etat aux entités non gouvernementales mal préparées à planifier efficacement.
- SC5U5C2 Ironiquement, les politiciens de l'Etat qui ont insisté sur la décentralisation de la planification et l'administration des programmes de CETA (Titre I), renoncent à l'opportunité un an après d'aborder le nouveau programme d'emploi de services publics (Titre VI) de la même manière.
- SC5U6C2 Au lieu de cela, ils choisissent d'administrer les fonds du programme d'emploi de services publics en négociant directement avec les agences de l'Etat et les gouvernements locaux.
- SC5U7C2 Au-delà des politiques de formation, les politiques demandent de façon implicite l'engagement des parrains à décentraliser la planification et le développement de programmes.

3. DEROULEMENT DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Mécanismes de communication

- SC2U1C3 Parce que les opérations sont décentralisées et que les décisions ont été déléguées le plus près de 300 contracteurs, le personnel du BOS est rarement au courant de l'information de combien de gens doivent être formés, par qui et comment.
- SC2U2C3 Les gestionnaires du BOS n'ont pas d'information sur la durée pour terminer une formation et la possibilité d'augmenter les activités de formation CETA compatibles avec la croissance de la demande.
- SC2U3C3 Sauf le respect, les systèmes internes de la gestion d'allocation et la surveillance des programmes sont tout à fait sophistiqués; l'enregistrement des données, la vérification, les systèmes de surveillance sont en place et fonctionnent bien.
- SC2U4C3 La gestion du système d'information de l'Etat doit mettre en ordre une surabondance de données fiscales, clients et des données opérationnelles et sortir plusieurs rapports statistiques.

- SC2U5C3 Les données générées pour les comptes rendus sont rarement ce que les gestionnaires du BOS ont besoin pour conduire CETA efficacement.
- SC2U6C3 Bien qu'il y ait une évaluation annuelle sur la performance du BOS, il est constamment chargé de se conformer aux nouvelles réglementations sans adresser les résultats et les conséquences.
- SC2U7C3 Les planificateurs régionaux consciencieux et les responsables terrains du BOS peuvent prendre des tableaux de leurs sous régions respectives, mais il y a rarement des données de formation de l'agglomération et presque jamais d'analyses.
- SC2U8C3 Ni le personnel du BOS, ni le département collégial de l'Etat n'ont généré des informations sommaires sur les catégories de formation au niveau des métiers durant l'année fiscale 1979.
- SC2U9C3 L'environnement de gestion du BOS en est un dans lequel les planificateurs, les gestionnaires, les auditeurs, les spécialistes de données se communiquent rarement et où chacun parle un langage différent quand les discussions sont essayées. Ces problèmes sont largement attribuables à l'absence d'un leadership stable.

La prise de décision

- SC5U1C3 L'office du BOS a exercé rarement son privilège de planification, il a délégué la prise de décision à l'Etat.
- SC5U2C3 Des données pertinentes et des rapports de surveillance sont incorporés dans la prise de décision pour plusieurs titres CETA.
- SC5U3C3 Il en résulte que les décisions au niveau des organisations régionales et du comté sont influencées plus par la tradition, par la planification formelle et par les besoins des institutions que par les besoins des clients de CETA.
- SC5U4C3 Trois ensembles d'acteurs exercent leur pouvoir d'influence sur la planification du BOS et la prise de décision:
- le personnel de l'Etat;
 - les planificateurs des organisations régionales;
 - les opérateurs locaux.

SC5U5C3 Une caractéristique commune c'est la compréhension insuffisante de la planification pour embrasser l'ensemble ou plusieurs des variétés des titres CETA et des parties de programmes. Au lieu de cela, on a focalisé presque exclusivement les décisions sur le programme mixte et sur les programmes d'été.

SC5U6C3 Toutes les décisions majeures de formation sous le titre II-B sont déléguées au niveau de l'organisation régionale pendant que plusieurs décisions de formation respectant les titres de CETA des services d'emploi publics sont faites au niveau du comté.

Les responsabilités

SC6U1C3 Consolidation au niveau des gouverneurs de la responsabilité des programmes financés par le fédéral

SC6U2C3 La responsabilité des activités CETA dans le BOS et les fonctions administratives aux centres d'emploi locaux.

SC6U3C3 Le BOS a eu un choix limité d'assumer le rôle de facilitateur à la planification, octroyer les subventions et contrôler l'acceptation.

SC6U4C3 Le processus de la planification pour les programmes requiert une analyse annuelle des besoins locaux et ultimement il détermine le programme régional mixte et les stratégies de livraison de services.

SC6U5C3 Le BOS possède la gestion de l'allocation, la surveillance des programmes, l'enregistrement des données et la vérification.

SC6U6C3 La planification au niveau de l'Etat consiste largement à imaginer les règles de base et les indicateurs à suivre pour les autres.

SC6U7C3 Le parrain sert principalement à la transmission des fonds et à l'organisation des programmes: tous les services sous le titre II-B qui sont encore planifiés par les organisations régionales et les programmes des services d'emploi publics qui sont directement tenus par les gouvernements locaux.

SC6U8C3 Un changement majeur est que les organisations régionales n'ont pas le choix d'administrer le programme CETA. Cette expérience produit plus de problèmes qu'elle en résout.

SC6U9C3 L'office de l'Etat n'a pas de rôle opérationnel direct pour l'ensemble du programme CETA, mais sert d'agent contractant tous les fonds alloués au parrain principal.

SC6U10C3 Ainsi, pendant que le personnel du BOS exécute la fonction de planification d'aide pécunière, il est rarement engagé dans la conception de la planification et dans les activités opérationnelles au niveau local.

Les moyens pour assurer la décentralisation

SC7U1C3 La création d'un conseil d'emploi financé par l'Etat.

SC7U2C3 La désignation d'un gouverneur exécutif dans chacun des 18 comtés juridiques.

SC7U3C3 Sous les nouveaux arrangements, BOS planifie et tient les opérations sur le champ; les activités du conseil d'emploi et l'unité de surveillance indépendant de l'Etat sont fusionnés dans une même division "développement de la communauté et des ressources naturelles" sous un nouveau directeur exécutif de l'emploi et de la formation. La gestion fiscale de CETA, l'assistance technique fiscale, l'information et les fonctions de contrôle sont assignées à un nouvel administrateur indépendant.

SC7U4C3 Généralement les conseils de planification du BOS et plusieurs comités consultatifs sous-régionaux ont été néfastes.

SC7U5C3 Quatre conseils de planification du BOS sont appointés dans les six premières années de CETA; chaque fois l'agitation initiale tombe graduellement dans la léthargie.

SC7U6C3 Dans plusieurs régions, le processus de planification est encore centré sur les programmes mixtes et peut-être plus que la moitié des planificateurs des organisation régionales sont suffisamment habiles pour élaborer les programmes de base et organiser des systèmes de distribution cohérents de services.

SC7U7C3 En dépit des variations régionales, trois agents de liaison prédominent dans le BOS: les bureaux locaux de main-d'oeuvre, les collèges locaux de la communauté et les organisations communautaires à but non lucratif. Dépendant des préférences régionales, les programmes peuvent être opérés

par ces organisations.

SC7U8C3 L'expérience suggère qu'une visite par des équipes peu familières est insuffisante pour reconnaître les problèmes et les corriger.

SC7U9C3 Le BOS n'a pas de politique formelle regardant la formation dans une perspective de continuité des services CETA, ni concernant tous les types d'alternative de formation fournis aux participants de CETA.

SC7U10C3 Bien que les facilités de formation abondent dans la région, il n'y a pas de politique forçant les planificateurs des organisations régionales et les responsables de programmes locaux de s'unir avec les ressources existantes que l'Etat reconnaît: les collèges, les institutions techniques, les programmes de formation de base financés par l'Etat.

SC7U11C3 La surveillance fédérale a été plus concernée par les chiffres et les demandes qu'avec la qualité des programmes affectés à la formation CETA.

4. LES REALISATIONS

SC3U1C4 Plutôt que d'être en position pour articuler les politiques rattachées aux programmes, raffiner les procédures de prise de décision et promouvoir la qualité de la formation, le personnel de BOS s'est débattu simplement pour fonctionner comme un grand courtier en dénombrant les contracteurs par centaine et les projets par millier.

SC3U2C4 Il est apparent que les approches administratives employées sous les titres variés de CETA sont rarement unifiées et quelquefois mettent au défi la coordination à tous les niveaux.

SC3U3C4 Les pressions d'une croissance rapide de CETA, le changement de huit directeurs en six ans et la réorganisation du personnel provoque une gestion de crise.

SC3U4C4 L'absence de politique cohérente accentue le déséquilibre entre les régions au niveau des programmes de formation.

SC3U5C4 Le BOS hérite dans le programme CETA d'une croissance rapide, de changements fréquents et d'une instabilité chronique au plus haut niveau de l'administration.

- SC3U6C4 Les administrateurs du BOS doivent négocier avec les influences politiques partisans et par ailleurs augmenter de façon significative les résultats dans plusieurs localités, en se conformant aux mêmes attentes fédérales, directives administratives et l'obéissance aux échéances des parrains locaux.
- SC3U7C4 L'importance relative de la décentralisation du processus de planification pour les programmes a graduellement diminué; cependant, un groupe de nouveaux programmes se multiplient sous les exigences du fédéral et les tâches administratives.
- SC3U8C4 Le résultat est la coordination défailante de la planification du BOS et de la gestion des programmes.
- SC3U9C4 Les projets unifiés, les systèmes de gestion cohérents étaient davantage contrecarrés par le changement de leadership, les réorganisations multiples, les buts de CETA incompatibles et l'administration isolée des programmes locaux du personnel du BOS.
- SC3U10C4 A date, le BOS a mis plus d'emphase sur la gestion des subventions de CETA que pour la création d'un cadre pour la politique et la planification et de développer des programmes de formation de qualité.
- SC3U11C4 Jusque là, la capacité de gestion a été inadéquate aux demandes d'un système trop lourd, dans lequel les problèmes affrontés par les parrains locaux sont exacerbés par l'envergure et la portée de la zone de service du BOS, la surabondance d'opérateurs de programmes, les attentes excessives du fédéral et l'administration hiérarchique inhérente aux opérations du gouvernement.
- SC3U12C4 De loin, les méthodes de formation, les plus utilisées dans le BOS sont celles qui offrent le maximum de flexibilité pour le marché des travailleurs ruraux, les références individuelles au collègue professionnel, les cours techniques et les facilités de formation brève d'emploi.

5. LE RAPPORT ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES

Indices d'autonomie idéologique et politique

- SC1U1C5 Quoique CETA fournit à tous les parrains l'autorité légale de planifier leur propre programme d'emploi et de formation, le BOS a exercé rarement son privilège de planification.

- SC1U2C5 La pièce maîtresse de la planification du BOS a été de décentraliser le processus de planification et l'exécution des programmes sous la gouverne attentive des coordonnateurs de l'office de l'Etat.
- SC1U3C5 Leurs efforts (personnel de l'Etat, les planificateurs des organisations régionales, les opérateurs locaux) de planifier les programmes sont contraints par une surabondance de procédures du fédéral, par un style administratif détaché et presque orienté sur les imperfections du système, par une gestion des procédures sans souplesse, laquelle cause l'élimination de bons programmes par des technicalités défailantes pour corriger les opérations déficientes.
- SC1U4C5 L'interminable mouvement de réglementation et de directives de Washington a gêné les efforts du BOS pour instruire ses propres unités de personnel et encore moins ceux qui étaient près des 300 contracteurs dans les 18 sous-régions.
- SC1U5C5 Apparemment, un problème c'est la rigidité des instruments imaginés par Washington, ils ne laissent pas de flexibilité aux usagers et ceux-ci perdent les heures pour rien sur la signification des items.
- SC1U6C5 La conduite du fédéral a consisté principalement à un déluge d'instructions écrites spécifiant ce qui devrait être fait, mais pas comment.

Les attitudes et les compromis

- SC2U1C5 Le BOS semble avoir d'excellents contacts avec son office régional représentatif. Les individus ont gagné le respect et la confiance.
- SC2U2C5 La tendance depuis 1974 a été d'introduire chaque nouvelle initiative fédérale sous sa propre réglementation et ses approches administratives. Cette pratique frustré les efforts du personnel du BOS, les planificateurs des organisations régionales et les opérateurs locaux qui coordonnent leurs activités respectives.
- SC2U3C5 Même s'il apparaît que les relations étaient limitées, les transactions entre le personnel et l'Etat et leurs représentants fédéraux concernent plus souvent les techniques de soumission, les priorités fédérales et les horaires. Ils s'entendent rarement sur les problèmes épineux de l'administration du BOS et ne se heurtent jamais sur les opérations ou la planification des programmes locaux.

SC2U4C5 Le premier contact du parrain avec les responsables de programmes ont plus tendance à faire valoir leurs demandes qu'à évaluer le contenu du programme, de promouvoir la qualité ou d'améliorer de façon substantielle l'action.

6. AUTRES

C6U1 Les officiers fédéraux devraient considérer le développement de leur assistance technique comme très important ainsi que le développement de la capacité du personnel à assumer des responsabilités.

C6U2 L'expérience de la Caroline du Nord démontre que CETA peut avoir demandé beaucoup trop, trop vite, à un système BOS mal préparé à tenir les responsabilités et à lui faire confiance.

C6U3 Les règlements CETA ont détourné l'attention à tous les niveaux et les politiciens fédéraux ont besoin de reconnaître l'uniformité des règlements qui ne sont pas appropriés aux parrains dont les caractéristiques sont différentes.

C6U4 Pour identifier et corriger les problèmes émergents avant qu'ils deviennent insolubles, les gestionnaires de programmes devront obtenir une meilleure combinaison de données à jour, une meilleure familiarité avec le processus des programmes, des aptitudes opérationnelles spécifiques qui dérivent des activités de surveillance du BOS.

C6U5 La gestion efficace a été contrecarrée par l'instabilité du leadership du BOS et par l'absence au niveau des hauts fonctionnaires de politique et de support conseil.

C6U6 Pendant que le processus de planification de base est solide sur le plan conceptuel, le personnel du BOS reconnaît que deux éléments manquent au niveau régional: l'expertise de planification des programmes CETA et l'engagement financier des organisations régionales.

C6U7 Quant l'Etat délègue, en 1974, la planification CETA aux organisations régionales, il n'a pas mis de contrôle sur les qualifications des planificateurs régionaux ou sur la performance des entités quasi-gouvernementales dont la philosophie des organismes tend à refléter le conservatisme rural du sud.

C6U8 En l'absence d'une formation formelle ou de critères standards pour les nouveaux planificateurs, l'expertise de CETA est quelquefois acquise par

essais et erreurs. Une fois acquise cette expertise régionale, elle peut aussi disparaître avec le départ d'un individu; ce qui confère à l'infrastructure de planification du BOS un manque de permanence et de stabilité.

- C6U9 Pour couvrir le territoire adéquatement, cela nécessiterait un plus grand engagement du personnel terrain du fédéral qu'un seul individu qui divise son temps entre le parrain principal et les autres affectations à l'interne.
- C6U10 Dans le BOS, le système commencé en 1974 était lourd, surchargé en fait par les initiatives successives introduites par le fédéral avant que l'Etat ait établi sa capacité de planifier et de gérer efficacement.
- C6U11 Le besoin est de raffiner les procédures, mais on peut aussi bien prouver que l'évaluation de l'office national des statistiques cherche seulement à identifier les problèmes sans montrer aux parrains les moyens de les résoudre.
- C6U12 La reconstitution récente du personnel de l'Etat incluant un nouveau directeur exécutif qui a plus d'expérience. Donner le temps et la latitude à ce nouveau personnel de conduire CETA ouvertement et de façon professionnelle.
- C6U13 Les six ans d'expérience de BOS révèlent des problèmes dans le système CETA; quelques-uns peuvent être résolus au niveau de l'Etat et les autres clairement non résolus sans ajustement des attentes du fédéral pour une grande partie des parrains.
- C6U14 Pour étendre l'expérience de la Caroline du Nord aux autres juridictions BOS, ils suggèrent de redéfinir le rôle et les responsabilités de CETA maintenant confiés aux gouvernements d'état.
- C6U15 Dans l'intérim, les fonctionnaires fédéraux devront considérer prioritairement leur assistance technique et développer la capacité du personnel à assumer les responsabilités.
- C6U16 L'Etat devrait également fournir, à CETA, un environnement plus stable et exiger clairement de mettre l'emphase sur le développement de l'expertise de planification et la création de politiques de formation cohérentes et de préférence l'articulation de politiques appropriées aux parties.

DEUXIEME ETUDE DE CAS

TUCSON, ARIZONA ORCHESTRATED DECENTRALIZATION

LES UNITES D'INFORMATION

1. OBJET DE DECENTRALISATION

U1C1 La gestion des programmes de formation mise en place sous la loi du développement de la main-d'oeuvre et de la formation

2. ORIENTATIONS ET OBJECTIFS

SC1U1C2 Tous voudraient répondre au gouvernement fédéral: "Laissez votre argent et allez-vous en et ne vous mêlez pas de nos affaires. Nous avons besoin de vos ressources, mais en administration et en planification vous êtes dans notre chemin."

SC5U1C2 Contrairement à la réputation générale de CETA pour son haut taux de roulement de personnel, Tucson a connu la stabilité à travers l'expérience des programmes CETA.

SC5U2C3 La stabilité du personnel s'expliquerait par la stabilité politique.

SC5U3C3 Les hauts gestionnaires aussi bien que le personnel ont grandi avec l'expansion de CETA et sont demeurés en place.

SC5U4C3 La main-d'oeuvre n'est pas fortement organisée à Tucson mais elle a été supportée par l'étendue des programmes spécialisés de CETA.

3. DEROULEMENT DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Mécanismes de communication

SC2U1C3 Il se passe beaucoup de temps avant que le régional puisse traduire les

décisions de l'office national et transmette les directives au terrain.

SC2U2C3 Les proposeurs (le personnel de CETA) sont munis d'une quantité limitée de données disponibles du département de la sécurité économique sur le marché du travail.

Mécanismes de participation

SC4U1C3 Le président du conseil requiert d'écrire à l'avance les requêtes pour tous les items à l'agenda et ne tolère aucune rencontre d'une durée de plus de deux heures.

SC4U2C3 Pas seulement le président mais d'autres membres du secteur privé ont laissé connaître qu'ils continueront de servir et d'accorder le temps nécessaire seulement si les rencontres sont brèves, régulières, pratiques et que leurs avis sont pris au sérieux.

SC4U3C3 Le conseil consultatif du principal parrain est dominé par des contracteurs qui ne peuvent pas voter sur les enjeux monétaires, ce qui rend les rencontres longues et tumultueuses.

La prise de décision

SC5U1C3 Les décisions au niveau du développement économique et politique concernant le marché du travail sont admirablement enchaînées et liées.

SC5U2C3 Un premier regard sur le processus de prise de décision de Tucson apparaît être décentralisé à plusieurs niveaux de la planification.

SC5U3C3 Les contracteurs sont laissés à leur propre jugement sur les besoins du marché du travail et sur ce qu'ils absorberont.

SC5U4C3 Par conséquent, les décisions clés à Tucson semblent être relatives à la compétence du contracteur et du choix entre les prérequis professionnels et non professionnels.

SC5U5C3 Le personnel du comité consultatif et le comité de planification CETA décident quelles caractéristiques: âge, sexe et race sont appropriées pour la nouvelle année fiscale.

Les responsabilités

- SC6U1C3 Le comité de planification CETA et le comité consultatif font la meilleure approximation possible des fonds à être disponibles sous la variété de titres CETA.
- SC6U2C3 Le comité de planification CETA et le comité consultatif envoient une requête comprenant les informations d'âge, de sexe et de race, les groupes, les services et les coûts.
- SC6U3C3 Chaque contracteur est responsable de l'admission, de la livraison des services, le développement de l'emploi et le placement direct ou par sous-contrat.
- SC6U4C3 Le directeur des fonds est confronté avec la charge des procédures à déléguer ou à abroger aux contracteurs sur l'essentiel de la planification des décisions.
- SC6U5C3 Le comité de planification CETA et le conseil consultatif sélectionnent la meilleure des offres, les programmes de formation et rassemblent les possibilités de travail.
- SC6U6C3 Sous les conseils du directeur de CETA, le maire assigne les responsabilités CETA au comité d'employeurs en ajoutant les représentants requis pour la loi et les règlements.
- SC6U7C3 Le comité d'employeurs et de mise en place d'usines ont la majeure partie des responsabilités du plan de développement économique: programmes de formation, programmes à la jeunesse et programmes des services publics.

Les moyens pour assurer la décentralisation

- SC7U1C3 Un comité dominé par les employeurs pour préparer un plan de développement économique.
- SC7U2C3 Un comité de planification à long terme et un comité de mise en place d'usines.
- SC7U3C3 Le comité CETA a participé activement à la mise en place des balises pour les demandes à proposer, à l'établissement des stratégies et à l'organisation des propositions et des recommandations à joindre au comité de

développement économique.

- SC7U4C3 Restructuration de l'administration CETA dans l'office régional.
- SC7U5C3 Le personnel de CETA fonctionne sous un seul directeur qui gère le programme de services publics d'emploi.
- SC7U6C3 Un nouveau représentant fédéral a été nommé et celui-ci possède plusieurs années d'expérience dans l'application des programmes CETA.
- SC7U7C3 Le représentant fédéral a pris beaucoup de temps pour apprendre les conditions locales et les pratiques et a été efficace pour répondre aux demandes de longue date.
- SC7U8C3 Pour être membre du conseil consultatif il est défendu d'être payé par les fonds du programme CETA.
- SC7U9C3 Le sous-comité non votant de l'organisation de base communautaire existe pour donner une voie aux contracteurs et les autres partis intéressés.
- SC7U10C3 L'entrée dans le conseil consultatif se fait par invitation des partis intéressés et peut être étendue par des équipes de travail et des comités locaux à leur propre demande.
- SC7U11C3 Plusieurs sessions de formation ont aidé les membres des différents conseils et comités à connaître l'histoire, les buts et les procédures de CETA.
- SC7U12C3 Les membres du conseil consultatif sont devenus des alliés du personnel CETA en développant des critères objectifs d'allocation de fonds et en rejetant les jugements politiques.
- SC7U13C3 Le comité de planification CETA fonctionne depuis cinq ans avec un consortium comprenant la ville de Tucson, le comité de Pima et la ville de Tucson Sud.
- SC7U14C3 La ville de Tucson assume le leadership dans le consortium et le personnel CETA est devenu des employés de la ville.
- SC7U15C3 Un comité de liaison dont chaque membre vient du conseil de ville, des cinq superviseurs de comté, du maire de Tucson Sud. Ils sont les chefs de

l'élaboration des politiques et se rapportent en retour à leurs différents groupes.

SC7U16C3 Plusieurs formations produites dans le centre de compétence sont prédéterminées selon les groupes d'occupation et les professions.

SC7U17C3 S'il y a un changement dans la demande, les engagements sont simplement déplacés de l'occupation la moins à la plus demandée.

SC7U18C3 Sous l'approche d'une multitude de services à Tucson, la priorité de formation est exercée par la sélection des contracteurs. La sélection détermine qui peut être servi aussi bien que les services qui seront fournis.

SC7U19C3 Il n'y a pas beaucoup d'investissement dans les bâtisses et dans les équipements.

SC7U20C3 Le développement de la formation veut dire louer des espaces et ajouter des instructeurs.

4. LES REALISATIONS

SC3U1C4 Une des leçons de l'expérience de Tucson est l'importance de mettre en place des institutions spécialisées pour desservir une variété de groupes ethniques.

SC3U2C4 La spécialisation est cruciale quand différentes langues et cultures sont impliquées. Il y a plusieurs différences culturelles et les candidats ne pourraient survivre dans les institutions de formation, ni atteindre le marché du travail sans aide spécialisée.

SC3U3C4 La flexibilité des programmes de formation répond aux besoins de l'employeur et favorise un taux de placement élevé.

SC3U4C4 Les contracteurs connaissent les besoins de leurs groupes mieux que tout autre pendant que la réplique aux demandes reste flexible par les institutions spécialisées.

SC3U5C4 Les administrateurs et les preneurs de décisions sous les programmes CETA ont bien articulé la politique.

5. LE RAPPORT ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES

Indices d'autonomie idéologique et politique

SC1U1C5 Le parrain principal a la plus grande discrétion sur les fonds, de les dépenser sur une variété de formes au niveau du développement de l'emploi avec l'emphase sur la formation d'habilités professionnelles.

Les attitudes et les compromis

SC2U1C5 Adversaire est la meilleure description des relations entre le parrain principal de Tucson et le département du travail de l'office régional de San Francisco.

SC2U2C5 Le personnel de Tucson avait une vision uniforme des représentants fédéraux: incompetents, non coopératifs, inexpérimentés et peu serviables pour prendre le temps d'apprendre la réalité de Tucson et les raisons de la nature des politiques et des pratiques.

SC2U3C5 Les problèmes de relation locale-régionale sont dûs au système national imaginé par le Congrès et le Département du travail des Etats-Unis, lesquels requièrent, à chaque année, du parrain principal de compléter sa planification sans savoir quels fonds seront disponibles et de les ajuster chaque année selon les changements d'allocation de fonds et de politiques dans chaque programme.

SC2U4C5 Le Département du travail de San Francisco considère le personnel de Tucson de têtu et non coopératif.

SC2U5C5 Ces situations n'aident pas la confiance dans l'office régional puisqu'il est accusé par le parrain principal d'agir de mauvaise foi pour avoir les directives venant du national avant tout le monde.

6. AUTRES

U1C6 En observateur extérieur, il apparaît que le processus d'admission et d'évaluation devrait être centralisé; ce qui servirait mieux le participant avec une affectation plus compatible aux services. Les acteurs sur le terrain ont conclu que le prix politique à payer est trop élevé.

U2C6 Un économiste en main-d'œuvre voit que le besoin est l'introduction dans la planification d'une plus grande information sur le marché de la main-d'œuvre, incluant les projections futures et la structure d'emploi par profession et industrie.

TROISIEME ETUDE DE CAS

WORCESTER, MASSACHUSETTS DECENTRALIZATION IN A TIGHT LABOR MARKET

LES UNITES D'INFORMATION

1. OBJET DE DECENTRALISATION

U1P1 La gestion des programmes d'emploi et de formation sous la législation CETA.

2. ORIENTATIONS ET OBJECTIFS

SC1U1C2 Les programmes de formation sont les outils de base qui aident les personnes se cherchant du travail et facilitent l'ouverture à des emplois sur le marché du travail.

SC5U1C2 Toutes les communautés environnantes sont petites et dépendent de la ville pour vivre et pour les activités économiques.

SC5U2C2 Le consortium de l'emploi et de la formation de Worcester fonctionne comme une agence de gouvernement de ville.

3. DEROULEMENT DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Mécanismes de communication

SC2U1C3 L'information est soumise mensuellement par les responsables de programmes au système de gestion de l'information sous une forme standardisée.

SC2U2C3 Le conseil d'emploi et de formation de Worcester apparaît bien informé. Le résultat des rencontres de planification, de revision, d'évaluation et des sous-comités de surveillance est pris en considération lors de la modification des programmes et de la consolidation des fonds.

- SC2U3C3 Le personnel du parrain principal fait un travail consciencieux et professionnel dans la préparation et la présentation des informations aux conseils et aux comités.
- SC2U4C3 Plusieurs sources d'information sont utilisées pour prendre des décisions concernant les candidats en formation, les occupations et les dispensateurs de services.
- SC2U5C3 La communication entre le consortium et l'office régional CETA sur la gestion et la prise de décision apparaît être limitée à la routine et à des sujets non controversés.
- SC2U6C3 Les questions des membres du conseil aux responsables de programmes sont pertinentes et démontrent une connaissance des services et les besoins du marché du travail local.

Mécanismes de participation

- SC4U1C3 Un accord interconseil définit l'éligibilité des membres, les responsabilités, les rôles et les procédures pour la résolution de conflits.
- SC4U2C3 La coopération entre les deux organisations, le service public d'emploi et l'office de l'emploi et de la formation dépend des relations entre le personnel et les directeurs.

La prise de décision

- SC5U1C3 Pour la prise de décision, le consortium de l'emploi et de la formation de Worcester établi trois conseils consultatifs: un conseil de l'emploi et de la formation, un conseil d'emploi et de formation pour les jeunes et un conseil pour l'industrie privée.
- SC5U2C3 Parce que le consortium de l'emploi et de la formation de Worcester assiste les contracteurs dans la distribution des services; son processus de planification et de prise de décision est plus compliqué puisque le parrain fourni des services maisons.
- SC5U3C3 Le parrain principal est continuellement face aux décisions du comment organiser, de rendre effectif, de maintenir les programmes d'emploi et de formation. Parce que le système à une structure décentralisée, le processus

de décision commence au niveau du personnel, où l'information pertinente est rassemblée et analysée.

- SC5U4C3 La principale organisation qui prend les décisions majeures est le conseil de l'emploi de la formation.
- SC5U5C3 Les responsables de programmes participent à la prise de décision de plusieurs façons à travers leurs représentants sur les conseils.
- SC5U6C3 Les membres du personnel du parrain principal contribuent à la prise de décision en analysant les données des responsables de programmes, en visitant les sites, en analysant l'information du marché du travail et en recommandant les modifications aux programmes.
- SC5U7C3 Les décisions sur les contrats et les montants demandés, sous les programmes CETA apparaissent être basées sur des critères objectifs.
- SC5U8C3 Trois comités sont la clé du processus de décision concernant la formation: principalement, la planification, le comité de revision et le comité de surveillance et d'évaluation.
- SC5U9C3 Apparemment les éléments les plus importants dans la prise de décision se rattachent à la compétence et à la capacité des responsables de programmes.
- SC5U10C3 Il y a plusieurs entrées d'information à tous les points du processus de décision, aussi bien les pressions de nombreuses organisations et de groupes.

Les responsabilités

- SC6U1C3 L'unité de planification et d'administration de CETA qui s'occupe de l'emploi et de la formation des bas salariés, ne donne pas de services directs aux participants mais contracte tous les services avec les organisations communautaires.
- SC6U2C3 Au niveau opérationnel le parrain de CETA est l'office de l'emploi et de la formation, directement responsable au gestionnaire de la ville.
- SC6U3C3 Cet office est l'unité administrative et de planification des clauses et des activités de CETA, ce qui implique l'emploi et la formation pour les bas salariés et les défavorisés.

SC6U4C3 Le programme d'emploi des services publics est une fonction du département de la ville. Il fournit les services qui s'étendent de l'admission au développement de l'emploi aussi bien que l'administration, la planification et les fonctions d'évaluation.

SC6U5C3 Le consortium de l'emploi et de la formation définit certains segments de la population qui a le plus de besoins, estime leur nombre, leurs caractéristiques et spécifie les niveaux de services appropriés.

Les moyens pour assurer la décentralisation

SC7U1C3 Le consortium de l'emploi et de la formation opère de façon totalement décentralisée avec chaque responsable de programmes au niveau de l'admission, de l'évaluation et de l'éligibilité.

SC7U2C3 Le résultat de l'évaluation et de l'information est présenté au conseil de l'emploi et de la formation.

SC7U3C3 Pour l'évaluation et le suivi des participants le consortium de l'emploi et de la formation de Worcester a contracté des services avec l'éducation supérieure.

SC7U4C3 Le parrain principal est composé d'un consortium de 13 communautés.

SC7U5C3 Le processus commence par la sélection de tous les contracteurs et détermine les allocations avant de préparer le plan annuel requis.

SC7U6C3 Les membres du personnel du parrain sont employés à cause de leurs habilités et expériences. Ce professionnalisme assure un personnel très compétent.

4. LES REALISATIONS

SC3U1C4 L'amélioration des conditions économiques combinées avec les efforts concertés de la formation, du développement de l'emploi et le placement a augmenté significativement l'emploi des bas salariés et des défavorisés.

SC3U2C4 Evidemment, sous une large politique d'admission et de référence décentralisée, les contracteurs opèrent des programmes indépendants; de cette façon, ils réduisent les opportunités des participants à recevoir une plus grande étendue d'activités sous les programmes CETA.

SC3U3C4 Le consortium de l'emploi et de la formation de Worcester est le seul parrain principal qui n'a pas un processus d'admission et d'évaluation centralisé. La résistance au changement est due largement aux taux de placement qui indiquent un succès dans un système décentralisé.

5. LE RAPPORT ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES

Indices d'autonomie idéologique et politique

SC1U1C5 Le cadre général des politiques CETA n'est pas déterminé au niveau local, mais Washington alloue les fonds par une formule de répartition au parrain et dans des titres spécifiques.

SC1U2C5 En général, les représentants du fédéral ont fait peu de contributions positives sur l'opération des programmes CETA dans le territoire de Worcester.

SC1U3C5 Le personnel de l'office régional sent que le consortium n'a pas agité sur plusieurs des suggestions pertinentes faites à leur égard.

SC1U4C5 Dans la plupart des cas, il n'y a pas d'intervention du fédéral dans la planification des décisions; la gestion résultant de la répartition de 1980 assure l'indépendance du département de surveillance et consolide le système de gestion des finances du parrain principal et du programme d'emploi du service public.

SC1U5C5 Selon notre opinion, le consortium a la capacité (en terme de facilités et du personnel) d'étendre le programme de formation rapidement et de façon économique.

Les attitudes et les compromis

SC2U1C5 Le comité voit les recommandations du personnel du parrain principal comme des jugements professionnels sans avoir un intérêt personnel à servir la politique.

SC2U2C5 Le personnel du parrain principal voit les membres du conseil comme des personnes avec un intérêt des gens qu'ils servent, agissant sans les pressions politiques sur les décisions concernant les programmes contractés et les fonds.

- SC2U3C5 Différents membres du personnel du consortium ont exprimé leur répugnance face à demander des avis à l'office régional; ils sentent le personnel de l'office critiqueux et ne fait pas d'efforts pour comprendre leurs problèmes.
- SC2U4C5 Les relations entre les membres du parrain principal et l'office régional sont cordiales, mais chacun a été critiqué par l'autre.
- SC2U5C5 L'organisation et les opérations du consortium sont affectées par l'incompréhension et la non assistance de l'office régional.
- SC2U6C5 En général, les membres du personnel du parrain principal sont bien considérés par le conseil d'emploi et de la formation et leurs recommandations sont toujours prises au sérieux.

6. AUTRES

- U1C6 L'implantation d'un système d'administration centralisé permettrait la sélection, la répartition et la référence aux programmes sur une base plus équitable.
- U2C6 Les transferts parmi les activités du programme pourraient être basés sur les besoins du participant et le développement de l'emploi pourrait conduire à une non duplication des services.
- U3C6 Restructurer et fusionner l'organisation de l'emploi du service public avec le consortium éviterait que les deux organisations dépendent des personnalités et des relations entre les deux directeurs.
- U4C6 Assigner la responsabilité de la coordination des responsables de programmes à une seule direction. Couramment plusieurs personnes contactent les responsables de programmes et il n'y a personne qui contrôle les contrats et les conventions entre les organismes communautaires. Chacune des agences coordonne les services CETA avec les autres agences.
- U5C6 Demander aux contracteurs d'éliminer les tests ou autres règles de présélection qui tendent à filtrer les candidats éligibles aux programmes de formation.

U6C6 Le rôle du département de surveillance indépendant devrait être clarifié et ses responsabilités différenciées des fonctions des autres départements de gestion du système d'information.