

## 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<sup>o</sup> 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 Rondinelli<sup>33</sup> (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

---

<sup>33</sup> 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"> <li>- Une volonté de rénover l'appareil politique.</li> <li>- Une idéologie du contrôle local partagé par les leaders et les fonctionnaires.</li> <li>- La formulation d'objectifs clairs.</li> <li>- Une volonté et une capacité de l'Etat à bien préparer et à supporter les organisations locales à recevoir des responsabilités.</li> <li>- Une progression dans les changements (limiter la portée des réformes, au début).</li> <li>- L'unification des approches administratives.</li> <li>- Une stabilité politique et une stabilité chez les administrateurs.</li> <li>- Une relation dynamique de participation.</li> </ul>   |
| <p>Volet 2. Facteurs organisationnels</p>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ajustement des lois sur le principe d'autonomie locale.</li> <li>- La mise en place d'un système de gestion allégée.</li> <li>- Une coordination ferme de la planification et de la gestion des programmes.</li> <li>- Des attentes réalistes des administrateurs.</li> <li>- Le transfert progressif des responsabilités et les pouvoirs en matière de gestion.</li> <li>- La flexibilité des programmes et des instruments.</li> <li>- La précision des rôles et des responsabilités de tous les partenaires.</li> <li>- La mise en place de différents mécanismes au niveau:</li> </ul> <p><u>Développement des activités:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'implantation d'un processus de planification à long terme et mise en place de mécanismes de coordination, d'évaluation et de formation;</li> <li>2. Une évaluation des gestionnaires et des administrateurs sur leur compréhension de la planification;</li> <li>3. Un système de communication ouvert de sorte à permettre une discussion libre au sein et entre chaque niveau;</li> </ol> |

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"> <li>1. La délégation du pouvoir à des responsables élus et indépendants du pouvoir central;</li> <li>2. La décentralisation du processus de décision à plusieurs niveaux de la planification;</li> <li>3. La vérification de la capacité des responsables de prendre des décisions.</li> </ol> |
| Volet 3. Facteurs psychologiques           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La reconnaissance des compétences et du potentiel des communautés.</li> <li>- L'instauration d'un climat de respect et de confiance.</li> <li>- La mise en place d'un code d'éthique.</li> <li>- Le respect du rythme d'intégration des communautés.</li> <li>- Le développement d'un leadership fort dans les organisations locales.</li> </ul>   |
| Volet 4. Facteurs ressources               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en place de mécanismes souples d'allocation de ressources.</li> <li>- Une assistance technique appropriée de l'Etat.</li> <li>- Des facilités de formation.</li> </ul>   |

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 suggestions<sup>34</sup> 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

---

<sup>34</sup> 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.