

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.