

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.

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