

Comprendre les défis de la gouvernance en contexte pluraliste : le cas du programme VIH en Haïti

Understanding the Challenges of Governance in a Pluralistic Environment: The Fight Against HIV in Haiti

Anne Foro, Jean-Louis Denis et François Champagne

Volume 8, numéro 1, 2011

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1038918ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1038918ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Foro, A., Denis, J.-L. & Champagne, F. (2011). Comprendre les défis de la gouvernance en contexte pluraliste : le cas du programme VIH en Haïti. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 8(1). <https://doi.org/10.7202/1038918ar>

Résumé de l'article

À partir d'une méthodologie de recherche qualitative utilisant l'entretien individuel semi-structuré, l'observation non-participante et l'analyse documentaire, cet article vise à dégager les défis de la gouvernance du programme national de contrôle du VIH en Haïti. Partant du postulat général que le processus de gouvernance est influencé par les structures et outils mis en place, ainsi que par son contexte d'implantation, l'analyse montre que : 1) le 'manque' et l'excès de certaines structures et outils conduisent à un mode de coordination peu formalisé; 2) les conflits et controverses, découlant de la confusion des rôles, de la divergence des logiques d'action et de la différence des cultures organisationnelles, engendrent un certain nombre de défis pour la gouvernance; 3) le faible pouvoir institutionnel de l'acteur public dû en partie à sa dépendance en ressources, ne lui permet pas de jouer adéquatement son rôle de coordination; et 4) l'instabilité socioprofessionnelle des acteurs due au contexte de pauvreté et à l'instabilité sociopolitique, contribue à la complexité du programme et aux difficultés de sa coordination. L'étude suggère que la mise en place d'un Comité National de Lutte contre le VIH/Sida (CNLS) selon certaines conditions, pourrait aider à améliorer la gouvernance du programme.

Comprendre les défis de la gouvernance en contexte pluraliste : le cas du programme VIH en Haïti

Par Anne Foro, Jean-Louis Denis et François Champagne

Introduction

Depuis le début de la pandémie du VIH, la perspective en faveur d'un partenariat pluri institutionnel pour son contrôle a été mise de l'avant par le Global Program on AIDS (GPA) de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) établi en 1987. Elle a été activement soutenue par différentes instances internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies chargée du Sida (ONUSIDA) à travers les « Trois principes »¹ : 1) un cadre d'action qui guide l'intervention de tous les partenaires; 2) une instance de coordination à représentation large; 3) un système national de suivi et d'évaluation, ainsi que le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, par la structure exigée de l'instance nationale de coordination (CCM : Country Coordinating Mechanism, en anglais) pour l'utilisation des financements octroyés. Un consensus selon lequel « *National AIDS programs should be coordinated, comprehensive and multisectoral in nature* » semble se dégager au niveau mondial (Hague 2008 : 55). Plusieurs pays ont ainsi adhéré à la perspective de l'action concertée, formant parfois un réseau très diversifié d'acteurs en vue de la réponse nationale au VIH.

Dans les pays en développement, certains leviers semblent contribuer au succès de la stratégie multisectorielle. Ce sont notamment l'engagement politique des États à travers leur rôle de leadership dans la coordination des acteurs, l'implication de la société civile, ainsi que le support technique et financier de la communauté internationale (Bor 2007). Cette approche via les réseaux de politique publique se traduit par l'implication d'acteurs institutionnels tels les coopérations bilatérales et multilatérales, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires, les secteurs ministériels et les hautes autorités de l'État dans la réponse nationale au VIH (Collins et Rau 2000). Si ce type de partenariat n'est pas nouveau, il comporte cependant des défis particuliers, eu égard aux contextes d'implantation des programmes et aux structures mises en place pour la coordination. Bien que l'approche par réseaux de politique publique soit largement encouragée dans la lutte contre le VIH/Sida, et que la gouvernance soit considérée comme un facteur de performance dans de telles interventions (Rhodes 1997; Heinrich et Lynn 2000; Rhodes 2007; Zeng 2009), peu d'études se sont intéressées aux défis inhérents à la gouvernance de ces réseaux. En conséquence, cet article portant sur le programme national de contrôle du VIH/Sida en Haïti, vise à mieux comprendre le phénomène, notamment en termes de coordination et de partenariat. Le texte comprend quatre sections. Après une présentation du cadre d'analyse, suivent la méthodologie de l'étude, puis les résultats qui, en deux sous-

¹ Consensus des pays sur trois principes devant guider la coordination de la réponse nationale au VIH : résultats de la conférence internationale sur le Sida et les infections sexuellement transmissibles en Afrique (ICASA) en septembre 2003 à Nairobi.

sections exposent les principaux défis de la gouvernance. La dernière section de l'article est une discussion des résultats.

Cadre d'analyse

Le cadre proposé s'appuie sur deux perspectives théoriques : 1) la théorie de la gouvernance développée par Rhodes (1997, 2007), qui met l'accent sur les rapports d'interdépendance et de pouvoir (power-dependence), résultant des échanges de ressources au sein d'un réseau d'acteurs pour la mise en œuvre d'une politique publique et; 2) la perspective d'analyse de l'implantation proposée par Champagne et Denis (1992; Brousselle et al. 2009), qui prend en compte l'influence du contexte sur l'intervention. Ces deux perspectives apportent des éclairages distincts, mais complémentaires, permettant ainsi d'enrichir la conceptualisation de la gouvernance. À cet égard, Rhodes (2007 : 1250) reconnaît dans un article récent, le fait de certaines critiques : « *Perhaps the problem lies in a second [...] charge : that I am « politician » and « neglect the broader socio-economic structural context within which politics takes place »* ». La double perspective adoptée ici, permet donc de reconnaître à la fois l'importance des acteurs et du contexte dans lequel ils interagissent.

Dans la littérature, la gouvernance est un concept large, utilisé pour aborder les mécanismes et enjeux qui président à la conduite de l'action collective (Rhodes 1997; Stoker 1998; Moreau-Defarges 2006). Elle couvre différentes perspectives, faisant référence à la gouvernance d'entreprise (Kluyver 2009), à la bonne gouvernance (Arndt et al. 2006) ou au réseau d'intervention auto organisé (Kickert et al. 1997; Rhodes 1997). C'est dans cette dernière perspective, correspondant à celle des politiques publiques, que s'inscrit l'analyse proposée. Le concept « réseaux de politique publique » ou « policy networks » en anglais, est défini comme un ensemble de « liens institutionnels formels et informels entre des acteurs étatiques et non étatiques, structurés autour d'intérêts partagés dans l'élaboration et l'implantation de politiques publiques. Ces institutions sont interdépendantes » (*traduction libre*) (Rhodes 2007 : 1244). L'interdépendance des acteurs s'actualise autour de leurs ressources (argent, information, expertise, et autres atouts) dont la mise en commun vise à optimiser les résultats d'une intervention (Kickert et al. 1997). Selon plusieurs auteurs, l'usage du terme cherche à rendre compte des nouveaux types de rapports qui existent entre l'État et divers acteurs sociaux dans la résolution des problèmes d'intérêt public (Rhodes 1997; Smouts 1998; Gaudin 2002). Cette forme de gouvernance se fonde sur une vision participative, donnant lieu à un pouvoir diffus, une définition plus ou moins claire des responsabilités, et où de multiples acteurs interagiraient dans un schéma de rapports non hiérarchisés (Stoker 1998). Dans un tel contexte souvent qualifié de pluraliste, certains auteurs expliquent les difficultés du pilotage par la complexité des rapports d'interdépendance qui existent entre les acteurs, ainsi que la diversité de leurs objectifs, de leurs logiques d'action et de leurs valeurs (Kickert et al. 1997; Jarzabkowski et Fenton 2006; Denis et al. 2007; Kraatz et Block 2008). L'exercice de contrôle et d'entraînement (*steering*) par l'acteur public qu'est l'État, est ainsi transformé en relation de partenariat et de négociation. Ce contrôle, comme le soulignent certains, n'est désormais possible que de manière indirecte (Pierre 2000; Rhodes 2007). En raison de cette nature pluraliste du contexte, la coordination des acteurs ainsi que leur collaboration deviennent les éléments centraux du processus de gouvernance (Kickert et al. 1997; Rhodes 1997; Pommerening 2007). Aussi, dans le cadre de

cet article, le concept de la gouvernance est recentré autour de deux sous-notions, à savoir la coordination et le partenariat.

Il n'y a pas une définition universellement acceptée de la coordination, car différents fondements théoriques peuvent la soutenir (Alexander 1993). Malgré cela, on peut la comprendre comme un processus consistant à faciliter l'interaction des acteurs afin de favoriser les échanges et le consensus. La coordination d'un point de vue global, vise l'harmonisation des actions. Elle prétend à une certaine efficacité par l'affectation adéquate des ressources, l'application effective des normes et standards convenus, une certaine transparence dans l'action, et une meilleure communication entre les acteurs (Cheng 1984; Alexander 1993; Alter et Hage 1993). Sa pratique au sein d'un réseau peut suivre une démarche plus ou moins formelle. Le mode formel ou standardisé se caractérise par la mise en place de structures (instance de coordination), outils (référentiels, plans) et règles (systématisation des rencontres) de fonctionnement du réseau. Le mode informel quant à lui, procède par une sorte d'ajustement mutuel des différentes entités du réseau (Alexander 1993). Certains auteurs (Thompson 1967; Rogers et Whetten 1982) décrivent les différentes formes de coordination en lien avec le degré d'interdépendance (ou d'autonomie) des acteurs, et les modes d'exercice du pouvoir. Selon la description de Rogers et Whetten, l'ajustement mutuel repose sur des règles informelles, un pouvoir diffus et une importante autonomie conservée des différentes entités. À l'opposé, le mode formalisé repose sur un pouvoir plus centralisé, les acteurs s'accordant sur une autorité commune à laquelle ils délèguent une partie de leur autonomie. Dans ce cas, les règles de coordination sont formelles, avec parfois des mesures incitatives et des sanctions. Les outils (règles et conventions) établis pour la coordination d'un réseau, servent à la fois comme moyens de communication et comme éléments de structuration des rapports sociaux. Leur présence ou leur absence, leur dimension structurante, et l'usage qu'en font les acteurs président probablement à la configuration des mécanismes de coordination (Giddens 1987).

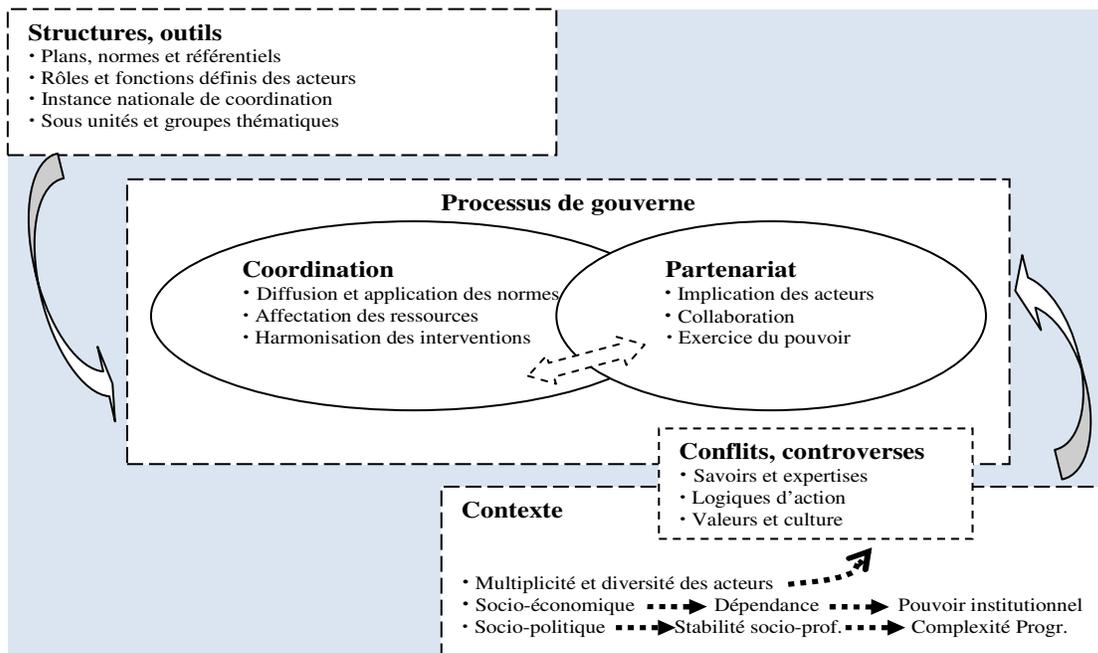
La coordination est connexe à d'autres termes avec lesquels elle est parfois utilisée de façon interchangeable. Ce sont notamment les termes 'coopération', 'collaboration', 'partenariat'. Au regard de l'usage et des synonymes qu'en donnent divers ouvrages, ces trois termes se rapportent à la poursuite d'un objectif commun dans un effort collectif (Rogers et Whetten 1982; Alexander 1993; Alter et Hage 1993; Austin 2000; Mattessich et al. 2001; Durand et al. 2008). Plusieurs auteurs les considèrent comme étant distincts (Salmond et Spekman 1986; Alexander 1993; Payan 2007). Selon Alexander (1993: 6), « *Sometimes, too, coordination is identified with collaborative behavior. But, though coordination and collaboration are related, they are quite distinct. Collaboration is an interactive process, which, if successful, may produce coordinated action as a result* ». Le partenariat, notion plus récente, est aussi une forme de collaboration ou de coopération qui, selon Panet-Raymond, Bourque (1991 : 9), implique une « reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance ». L'un des principaux enjeux du partenariat est alors le développement et la valorisation d'une certaine complémentarité sur la base de rapports égaux. Les notions de responsabilité, de confiance mutuelle et de transparence sont également au fondement de l'action en partenariat (René et Gervais 2001). Ce mode

d'action est exigeant du fait qu'il repose sur un degré élevé de collaboration, voir des compromis de la part des différentes parties prenantes. Sa réussite n'est jamais assurée, puisqu'étant le fruit d'une négociation. La négociation elle-même pose comme préalable la divergence des points de vue et leur conciliation par des mécanismes de gestion des conflits. Ces conflits ou divergence de points de vue des acteurs, originent souvent de l'exercice du pouvoir, de la diversité des valeurs ou des logiques d'action (Collerette et al. 1991; Bilodeau et al. 2004; Amblard 2005). En accord avec les termes de Brass et Burkhardt (1993), le pouvoir peut être simplement défini comme la capacité d'un acteur à affecter les produits de l'action collective. Élément central du jeu des acteurs, la question du pouvoir est souvent présentée en lien avec les rapports de dépendance qui existent entre les acteurs (Emerson 1962; Crozier 1963; Provan et al. 1980; Marshall 1986). Cette dépendance est elle-même fondée sur l'échange de ressources dites valorisées (Collerette et al. 1991), stratégiques ou à même de réduire les incertitudes liées à la réalisation de l'action collective (Crozier et Friedberg 1977). Dans les pays à faible revenu, où l'aide extérieure constitue parfois la principale source de financement de certains programmes publics, le dilemme de l'autonomie et de la dépendance vis-à-vis l'aide devient un enjeu important des rapports de coopération (Mill et al. 1854; Naudet 2000; Pronk 2004). Le pouvoir institutionnel local sera alors fonction du niveau de contrôle que l'acteur public exerce sur cette ressource (Pfeffer et Salancik 1978).

Dans le cadre de cette étude, la 'coordination' désigne au sens opérationnel, l'agencement des actions dans le processus de gouverne, tandis que le 'partenariat' réfère à la nature des rapports de collaboration entre les acteurs. Enfin, il importe de noter que le mode de gouvernance émerge aussi en lien avec tous les facteurs économiques, politiques, organisationnels et culturels auxquels les acteurs doivent faire face (Pommerening 2007).

À la suite des considérations précédentes, une analyse de la gouvernance peut être faite à l'aide d'une conceptualisation qui repose sur les deux sous-notions clés que nous avons retenues de ce concept, à savoir la coordination et le partenariat. Nous partons alors du postulat général que le processus de gouverne d'un programme est influencé par les structures et outils mis en place, ainsi que son contexte d'implantation, ceci via les défis qu'ils peuvent engendrer. Ce postulat général découle du cadre d'analyse proposé (Figure 1). Celui-ci est défini selon trois composantes, soient le processus lui-même (en termes de coordination et de partenariat) qui représente une variable dépendante, et les deux composantes d'influence (variables indépendantes) que sont 1) les structures et outils, et 2) le contexte d'implantation : diversité des acteurs, facteurs socioéconomiques et sociopolitiques.

Figure1 : Cadre d'analyse de la gouverne du programme VIH



Quatre propositions précisant les relations entre les différentes variables du cadre d'analyse, feront chacune l'objet d'un examen détaillé :

Proposition 1 « Les structures et outils mis en place influencent le processus de gouverne en déterminant le mode de coordination du programme ».

Proposition 2 « La multiplicité et la diversité des acteurs, via les conflits et les controverses qu'elles engendrent, ont un impact sur le processus de gouverne du programme ».

Proposition 3 « Le contexte socio-économique du pays favorise une dépendance vis-à-vis de ressources extérieures pour la mise en œuvre du programme, ce qui détermine le pouvoir institutionnel de l'acteur public dans son rôle de coordination ».

Proposition 4 « Le contexte sociopolitique du pays et son impact sur la stabilité professionnelle des acteurs contribuent à la complexité du programme, ce qui influence son processus de gouverne ».

Méthodologie

Cette recherche dont le recueil de données a été réalisé d'octobre 2008 à mars 2009, est une étude de cas (Yin 2003). Celle-ci est souvent utilisée pour répondre à des questions d'analyse centrées sur le comment ou le pourquoi d'un phénomène, particulièrement lorsque les limites de celui-ci sont mal définies et que sa compréhension nécessite la prise en compte des facteurs contextuels qui lui sont liés (Champagne et Denis 1992; Yin 2003). Pour nous permettre de saisir la complexité d'un phénomène, telle la gouvernance du programme VIH, les données recueillies sont essentiellement de nature qualitative, prenant en compte les points de vue des acteurs (Marshall et Rossman 2006). Utilisant diverses sources, le recueil des données a été réalisé sur la base de 41 entretiens individuels semi-structurés, 10 observations non participantes et l'analyse documentaire. Le recrutement des participants aux entretiens a été fait selon la technique dite « boule de neige » (Biernacki et Waldorf 1981; Noy 2008). Trois participants furent identifiés au départ sur la base de leur appartenance au réseau d'acteurs intervenant dans le programme VIH en Haïti. Au fur et à mesure des entretiens, les personnes interrogées ont été sollicitées pour suggérer d'autres personnes ressources à même de fournir des informations pertinentes sur les thèmes développés. Ces personnes proviennent d'organisations diverses : Associations de Personnes Vivant avec le VIH (PVVIH), Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSP), ONG, Fondation SOGEBANK, programme PEPFAR (Plan d'aide d'urgence du Président des États-Unis à la lutte contre le Sida), agences du système des Nations Unies, et quelques consultants. Les entretiens, menés à l'aide d'un guide de questions ouvertes, étaient centrés sur 4 thèmes : 1) les caractéristiques du réseau (les acteurs en présence et leurs interrelations); 2) la coordination (appréciation générale du processus, moyens de communication et d'échange, modalités des rencontres et suivi des décisions); 3) le partenariat (niveau d'engagement des autorités politiques dans la lutte contre le VIH, acteurs les plus influents et sources de leurs influences, établissement des priorités du programme, points de divergence au sein du réseau); et 4) les sources de financement du programme. Les observations ont été conduites au cours de rencontres réunissant les acteurs du réseau: réunions, ateliers, cérémonies officielles, marche de protestation. Elles ont permis de documenter des aspects de la recherche portant sur les positions et influences des acteurs, leurs modes d'interaction, les processus de prise de décision, les sujets clés débattus et d'autres enjeux de l'action collective. Quant aux documents recueillis, il s'agit notamment d'organigrammes, de plans d'activités, de comptes rendus de réunions, de rapports d'études, de contrats et accords de collaboration.

Au regard du cadre d'analyse, la stratégie générale adoptée pour l'analyse des données est celle du *pattern-matching*. C'est une démarche structurée qui consiste à comparer les configurations théoriques - notamment les quatre propositions précédemment émises -aux configurations empiriques qui émergeront des données (Trochim 1989; Mace et Pétry 2000). Selon Yin (2003), c'est l'une des stratégies qui convient le mieux pour assurer une validité interne à l'étude de cas. Pour le programme VIH en Haïti, nous cherchons à comprendre les défis émergeant du processus de gouvernance, en liens avec les facteurs qui l'influencent : les structures, les outils, et le contexte. Les propositions théoriques formulées au départ constituent alors des réponses provisoires au comment de ces influences. Le corpus de données obtenu à partir de la transcription complète des entretiens et des notes d'observation a été codifié à l'aide du

logiciel QDA Miner (Provalis 2009). Le logiciel QDA Miner en tant qu'outil d'aide à l'analyse qualitative, permet l'affectation des extraits identifiés dans le corpus de données aux codes des sous-catégories correspondantes. La grille établie à cette fin est de type mixte, reposant à la fois sur les propositions théoriques et les données elles-mêmes. Sa version finale comporte 4 catégories thématiques (C), avec chacune des sous-catégories². Afin d'obtenir une analyse rigoureuse, nous avons procédé à la codification en deux étapes : dans un premier temps, les extraits supportant nos quatre propositions de départ ont été identifiés; dans le deuxième temps, nous avons tenté de repérer les extraits soutenant les propositions concurrentes à chacune d'elle. Ainsi, pour la proposition 1, comme explication concurrente, nous avons cherché les évidences en rapport avec d'autres facteurs pouvant influencer la coordination, telles la volonté des acteurs et les capacités de leadership de l'instance nationale de coordination. Pour la proposition 2, il s'agissait d'identifier dans le discours des participants ainsi que les notes d'observation et les rapports de réunions, les éléments qui infirment l'existence de controverses ou qui minimisent leurs effets sur le processus de gouverne. Pour la proposition 3, la proposition concurrente serait que la dépendance du programme vis-à-vis de ressources extérieures est principalement liée à d'autres facteurs que la situation économique du pays, et que celle-ci n'aurait en réalité aucune influence sur le pouvoir institutionnel de l'acteur public. Enfin, l'explication concurrente à la proposition 4 serait que la situation d'instabilité socioprofessionnelle est due à d'autres facteurs que le contexte sociopolitique, et qu'il existerait des données qui minimisent son effet sur la complexité et la coordination du programme. Les données relatives à ces propositions concurrentes ont été prises en compte dans la discussion des résultats.

Enfin, certaines limites de l'étude doivent être précisées. En premier lieu, l'identification des participants par la technique « boule de neige » suscite deux préoccupations : 1) les personnes rencontrées sont-elles bien celles que nous aurions voulues au départ? 2) en définitive, le réseau constitué pour les entretiens est-il représentatif de la réalité de la structure du réseau d'acteurs en place? (Biernacki et Waldorf 1981; Spreen 1992). Ces deux préoccupations soulèvent la question d'un biais dans le choix des participants. En effet, si c'est bien le chercheur qui définit les critères d'inclusion, ceux-ci ne sont pas toujours très clairs pour le participant, qui les applique selon sa propre compréhension. Ainsi, un répondant peut en choisir ou en exclure un autre pour un certain nombre de raisons notamment parce qu'il partage des intérêts, ou au contraire parce qu'il est en concurrence ou parce que celui désigné est susceptible de révéler ou au contraire de garder confidentielles des informations menaçantes pour celui

² C1 : coordination' (C1.1 : outils présents/absents, C1.1.1 : influence positive/négative, C1.2 : structures présentes/absentes, C1.2.1 : influence positive/négative), 'C2 : partenariat' (C2.1 : acteurs multiples et divers oui/non, C2.2 : conflits et controverses présents/absents, C2.1.1 : impact positif/négatif), 'C3 : contexte économique' (C3.1 : Pauvreté oui/non, C3.2 : sources de financement du programme-propres/externes, C3.2.1 : influence positive/négative sur le pouvoir de l'acteur public, C3.1.1 : influence positive/négative sur la stabilité professionnelle), 'C4 : contexte sociopolitique' (C4.1 : stabilité/instabilité, C4.1.1 ; influence positive/négative sur la stabilité professionnelle, C4.1.1.1 : influence positive/négative sur la coordination).

qui le désigne. Au regard de ce risque, les chercheurs ont pris soin de préparer minutieusement les entretiens pour une mise en confiance de chaque participant, ainsi qu'en faisant référence à une liste préalable d'acteurs du programme, obtenue avant le début des entretiens. En second lieu, selon la perspective interprétative qui est celle de l'approche qualitative adoptée, une distinction est faite entre la réalité empirique et celle dite épistémique (Anadón et Guillemette 2007). La perspective interprétative considère les connaissances produites comme le résultat d'une co-construction à partir de l'interaction entre chercheur et participants. De ce fait, la réalité empirique (celle dite objective et matérielle, indépendante du sujet qui la connaît) n'est accessible qu'à travers celle épistémique. Cette dernière de nature subjective, est empreinte des valeurs du chercheur et des participants, elle est également conditionnée par le contexte local. Ce qui limite la transférabilité des connaissances qui en proviennent, à des contextes similaires. Si donc l'étude de cas présente a permis une analyse en profondeur de la réalité de la gouvernance du programme VIH, et mis à jour sa singularité, la transférabilité des résultats ne peut être envisagée que pour des contextes proches du point de vue économique, sociopolitique, culturel et organisationnel. Sur un autre plan, on peut souligner pour cette étude, que les conditions de triangulation créées par les sources multiples de données augmentent la crédibilité de celles-ci. Cela d'autant plus qu'un atelier de validation des données fut organisé à la fin du recueil (Pourtois et Desmet 1988; Riege 2003).

Résultats

Cette section de l'article présente les résultats en deux sous-sections. La première comporte deux points d'analyse portant sur les défis de la gouvernance en lien avec le 'manque' et 'l'excès' de certaines structures et outils de coordination. La deuxième sous-section comprend trois points sur les défis inhérents aux facteurs contextuels; ceux-ci se caractérisent par : 1) la multiplicité des acteurs et les conflits et controverses qui en résultent; 2) la situation économique du pays et son influence sur le pouvoir institutionnel de l'acteur public; 3) le contexte sociopolitique du pays et son impact sur la stabilité professionnelle des acteurs.

Des défis en lien avec les structures et les outils de coordination

Dans cette première sous-section, sont exposés les défis majeurs qui résultent de l'absence et/ou de la multiplicité de certaines structures et outils de la gouvernance.

Les défis du « manquement » : quels outils pour l'approche multisectorielle?

La réalisation de l'approche multisectorielle, selon les recommandations de l'ONUSIDA, nécessite la mise en place de certaines structures et outils. En l'occurrence, « Les trois principes » préconisent trois mesures conjointes, qui sur la base des expériences nationales font l'objet d'un consensus (ONUSIDA 2004). En rappel, ces principes sont : 1) un cadre d'action qui guide l'intervention de tous les partenaires; 2) une instance de

coordination à représentation large; 3) un système national de suivi et d'évaluation. Le constat au niveau du programme VIH en Haïti est que celui-ci s'organise en l'absence pratiquement des deux dernières. Il existe un cadre commun de programmation, qui est le Plan stratégique 2008-2012. Cependant, de l'avis de plusieurs participants, en l'absence de plans sectoriels opérationnels, celui-ci demeure un cadre trop général pour assurer un alignement effectif de tous les partenaires. En effet, l'opérationnalisation des différents axes d'intervention formulés dans le Plan stratégique constitue un préalable à une planification conjointe d'activités, à leur réalisation et à leur évaluation (Pineault et Daveluy 1995).

La première structure manquante aux « Trois principes » est l'instance nationale multisectorielle souvent dénommée Conseil National de Lutte contre le Sida (CNLS). Celle-ci serait en charge de la coordination de l'ensemble des acteurs intervenant sur le VIH. L'Unité nationale de Coordination et de Contrôle (UCC) en place depuis 1999, se trouve être une cellule du Ministère de la Santé publique. Celle-ci éprouve des difficultés à assurer le ralliement effectif des autres secteurs ministériels. Pourtant, la nécessité d'une telle instance est évoquée par la majorité des acteurs (35/41). Placé à un niveau conséquent d'autorité dans la hiérarchie administrative, il pourrait selon eux, contribuer à asseoir le leadership de l'acteur public et à mieux équilibrer les rapports de force des différents acteurs. La raison souvent évoquée pour le retard de mise en place d'un CNLS, est le manque de décision politique. Tel que le commentaire suivant le souligne :

La création du CNLS, de toute façon, devra partir d'un certain niveau de prise de conscience au niveau du gouvernement même, de l'impact du Sida, des conséquences sur le pays [...]. Bien qu' au cours de ces dernières années, tous les premiers ministres qui sont passés, tous les gouvernements, disons, ont toujours maintenu le même niveau d'engagement par rapport au VIH-Sida, ça ne signifie pas pour autant, que y a un niveau de conscientisation suffisante pour pouvoir aller encore plus loin dans le cadre de la lutte contre le sida et mettre en place ce CNLS³ (E37).

Le deuxième élément manquant aux « Trois principes » est le plan national de suivi et d'évaluation. La question fondamentale qui se pose, est comment assurer la coordination du réseau en l'absence d'un tel outil? Si l'un des objectifs de la coordination est l'efficacité du programme (Thompson 1967), alors l'examen périodique des réalisations se fera sur la base d'indicateurs convenus. Le Plan national de suivi et d'évaluation, considéré comme la base de l'harmonisation des indicateurs et par la suite des interventions, semble être une des préoccupations du cluster (groupe thématique de réflexion)⁴ « Suivi et évaluation » du Ministère de la Santé Publique et de la Population

³ E : pour abréviation du mot 'entretien' suivi du numéro d'ordre des entretiens réalisés.
O : pour abréviation de 'notes d'observation' suivi du numéro d'ordre de l'observation réalisée.
D : pour abréviation du mot 'document' suivi du numéro d'ordre du classement que nous avons fait des documents recueillis.

⁴ Il s'agit de Groupes thématiques de travail sur un volet particulier du programme VIH, ici le volet suivi et évaluation.

(MSPP). L'idée d'un projet d'étude pour son élaboration a fait l'objet de plusieurs rencontres entre l'UCC et ces partenaires, notamment la fondation SOGEBANK, l'ONUSIDA et le PEPFAR à travers l'Université Tulane. Au cœur du débat, se pose le problème de la sélection des indicateurs à retenir pour l'ensemble des acteurs^{5,6}. Comme le souligne cet interlocuteur, certaines normes implicites de travail se sont peut-être déjà imposées :

Il manque une volonté réelle de coordination entre les acteurs. Comme les grands bailleurs ont toute l'information sur les indicateurs qu'ils veulent, rien ne les oblige à changer leur façon de travailler, ou à réduire les multiples indicateurs qui les intéressent» (E28).

Cette réflexion souligne également l'importance de la volonté des acteurs dans la coordination interorganisationnelle (Hanf et Scharpf 1978; Alter et Hage 1993; Gulzar et Henry 2005).

Le dernier constat important est l'absence d'un référentiel pour la coordination du programme. Celui-ci indiquerait les règles et procédures pour l'agencement des interventions, les rôles et responsabilités des différents acteurs, les moyens d'une communication efficace, ainsi que les outils pour la prise de décisions et leur suivi (Rogers et Whetten 1982). En effet, certaines caractéristiques-mêmes du programme, telles la multiplicité des acteurs, la complexité de leurs interrelations et la nature formelle de l'intervention (délibérée et institutionnalisée sous la houlette de l'État) semblent orienter vers l'instauration d'un ordre minimal, sinon d'une certaine standardisation des mécanismes de coordination (Alexander 1993; March et al. 1993). Cet ordre visant une meilleure canalisation des efforts de coordination, pourrait éventuellement être assuré par un tel référentiel. Comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous, l'absence de ces éléments – plans sectoriels, CNLS, plan national de suivi et évaluation, référentiel pour la coordination – engendre un certain nombre de défis pour la coordination des acteurs.

Tableau 1. Défis de la gouvernance en lien avec le manque d'outils et de structures

Outils et structures	Défis pour la gouvernance : pouvoir en l'absence de ces éléments.....
----------------------	-----------------------------------------------------------------------

⁵ La philosophie d'intervention du PEPFAR, telle que perçue par certains auteurs: « *Most crucially, some observers worried that program choices would be shaped more by economic calculations and moral agendas than best-practice medical guidelines [...] skeptics' fears that U.S. economic interests and conservative Christian views would heavily influence administration programs have been borne out* » (Dietrich 2007: 2-3).

⁶ Tarantola (1996 : 111) dans *Grande et petite histoire des programmes Sida* : « Les programmes Sida étaient désirables mais non désirés: désirables par les ressources qu'ils pouvaient apporter à des programmes de santé épuisés; non désirables car ils pouvaient emporter dans leurs remous les fragiles structures de programmes démunis [...] On leur reprochait [...] de bénéficier d'une indépendance inhabituelle et de ressources disproportionnées ».

M A N Q U E M E N T S	Plans sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer des planifications conjointes • Assurer un alignement des partenaires
	Conseil/Comité national multisectoriel de lutte contre le VIH/Sida	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la fédération au sein du réseau d'acteurs • Asseoir un leadership national • Tenter d'équilibrer les rapports de forces et d'influence : « Au dessus du programme VIH-Sida, y a des acteurs qui sont des partenaires d'enjeux, qui jouent une carte d'influence [...] mais y a pas de leadership consolidé dans le programme. Dans certains pays où le niveau politique s'engage et dit bon, même si j'ai pas l'argent, je veux, je peux, donner une orientation générale à mon programme, on n'a pas encore ça en Haïti, malheureusement » (E5). « L'amélioration de la coordination [...] il y aurait la nécessité d'avoir un bureau national de lutte contre le Sida. Ceci permettrait d'avoir une entité centrale, étatique, capable, ayant l'autorité pour jouer ce rôle de coordination et prendre des décisions » (E4).
	Plan national de suivi et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniser les indicateurs qui s'avèrent multiples • Palier au fractionnement des données sur le VIH • Faire le monitoring et l'évaluation des interventions
	Référentiel pour la coordination	<ul style="list-style-type: none"> • Canaliser les efforts de l'unité de coordination par un modèle • Assurer un minimum de standardisation des mécanismes de coordination • Systématiser les rapports de réunion et le suivi des recommandations

Les défis de “l'excès” : la multiplicité des sous-structures de coordination

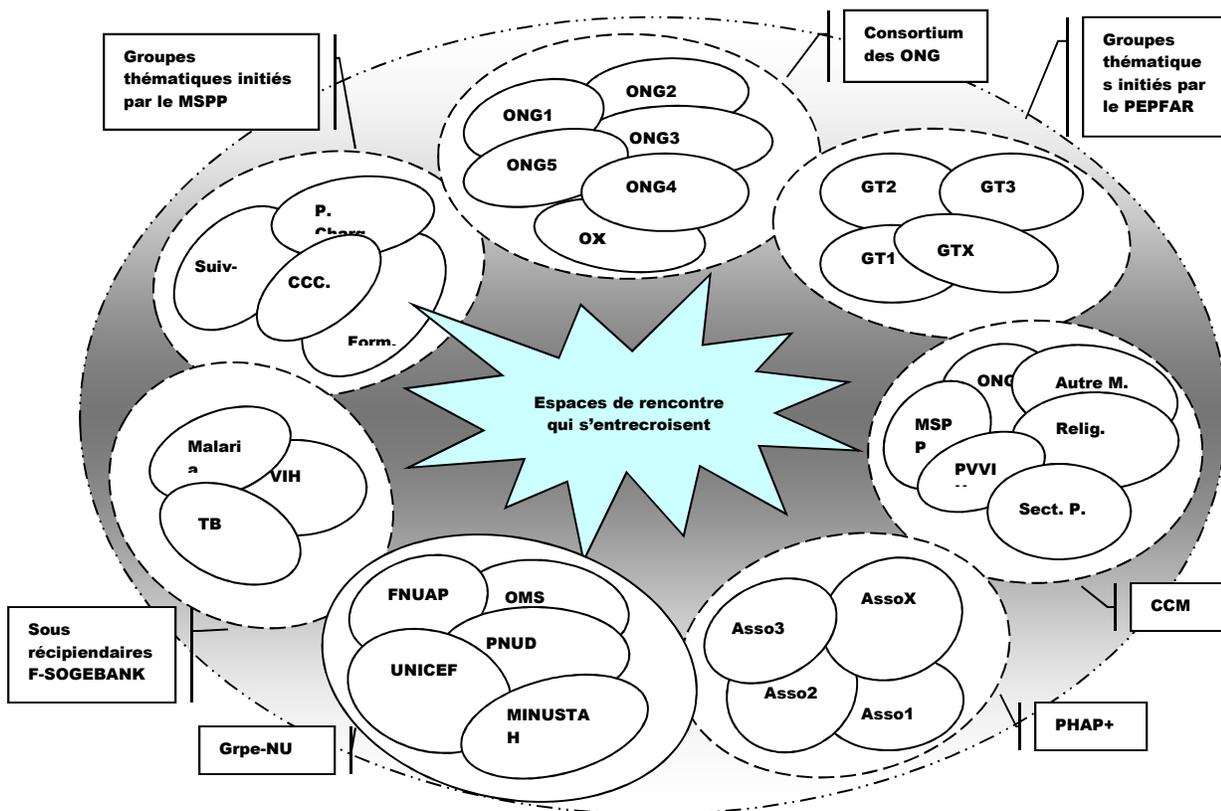
L'analyse montre que la coordination se déroule sur la base de micro regroupements des acteurs autour des différents volets du programme. Ces sous-réseaux, encore appelés 'clusters' sont des groupes thématiques de réflexion et de décision. Ils sont établis à plusieurs niveaux, notamment par chacun des acteurs les plus importants. Comme le montre la figure 2 ci-dessous, le MSPP et le PEPFAR ont chacun, de façon indépendante établi des groupes thématiques qui fonctionnent en parallèle; la Fondation SOGEBANK organise et coordonne les interventions des sous-récepteurs du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme; les ONG se sont constituées en consortium; le CCM, un mécanisme de coordination pour le Fonds mondial de lutte contre le Sida est établi; les associations de PVVIH se sont regroupées à travers la Plateforme Haïtienne des Associations de PVVIH (PHAP+), les agences du système des Nations Unies à travers le groupe conjoint, etc. Au-delà du pourquoi d'un tel foisonnement, se pose la question de l'efficacité et de l'efficience. Selon Hanf et Scharpf (1978: 4) :

« Under certain circumstances, highly fragmented and decentralized decision systems will systematically yield results which are problematic and represent suboptimal outcomes when viewed from the perspective of a larger or more inclusive community ».

En effet, on observe un chevauchement important des espaces de rencontre, vu qu'il s'agit des mêmes acteurs qui sont sollicités dans plusieurs de ces groupes de réflexion. De plus, même centrés autour d'un volet spécifique, la diversité des intérêts individuels des acteurs demeure, créant ainsi des sous-espaces de jeux de pouvoir. Parmi les raisons à l'émergence d'un tel dispositif, il y a la course vers l'atteinte des objectifs individuels par les acteurs institutionnels, et l'absence d'un cadre suffisamment structurant pour imposer la création d'unités plus larges, afin d'éviter le fractionnement et la duplication des efforts d'intervention (Tableau 2). Cette vision de la coordination correspond à celle de Dunsire (1978) rapportée par Alexander (1993 : 6), qui voit la coordination comme le moyen de « *getting what you do not have, through influencing or compelling participants to act in the way desired* ». Dans les conditions précédemment

évoquées, le programme fait face à la gestion de la complexité et de la communication. La complexité, considérée comme un facteur majeur de la coordination interorganisationnelle, peut être appréhendée à travers trois dimensions : l'intensité de l'intervention, sa nature multidisciplinaire, et le degré d'incertitude qui entoure les résultats attendus (Alter et Hage 1993). L'existence de multiples sous-réseaux pour la coordination du programme est un signe de complexité, et leur agencement à travers un mécanisme global de coordination reste un défi important pour l'UCC (Wamsley et Schroeder 1996; Jochim et May 2010). Par ailleurs, il est admis que la complexité d'une tâche la rend moins programmable, et demande par conséquent plus d'effort d'intégration. Cet effort n'est soutenable qu'à travers une rétroinformation constante entre les acteurs (Thompson 1967; Alter et Hage 1993). Or, à la question de l'existence d'une source mettant à la disposition de tous les acteurs un paquet minimum d'informations sur chacun d'entre eux (ex. pour les deux années passées et à venir : les activités réalisées, projetées, les sources de financement et les sommes investies, etc.) la réponse est négative pour tous les participants interrogés (37/37). Suite à la figure 2 qui n'est qu'une schématisation partielle des sous-réseaux de la coordination, le tableau 2 présente les défis inhérents à la coordination de l'ensemble de ces sous-réseaux.

Figure 2. Les sous-réseaux de la coordination



SIGLES :

- P. Chargé : Prise en charge
- CCC : communication pour le changement de comportement
- Form. : Formation
- TB : Tuberculose
- GT : Groupes thématiques du PEPFAR

- Grpe-NU : Groupe conjoint du système des Nations Unis
- Asso : Association
- PHAP+ : Plateforme Haïtienne des associations de PVVIH
- Sect. P. : Secteur privé
- Autre M. : Autres Ministères

Tableau 2. Défis de la gouvernance en lien avec la multiplicité des sous-réseaux

Structures	Défis pour la gouverne : pouvoir, pour l'ensemble du réseau.....
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">EXCÈS</p> <p data-bbox="297 457 418 569">Une multiplicité de sous-structures</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter le chevauchement des sous-structures de la coordination • Éviter la duplication des efforts d'interventions : <i>« Il est évident qu'il y a des duplications [...]. Déjà entre eux deux [grands bailleurs] y a énormément de duplication et en fait ils savent très bien parce qu'ils ont organisé des réunions entre eux pour essayer d'éviter les duplications. Ils savent aussi que malgré leur bonne volonté d'éviter, il y a toujours des duplications. Ils ont les mêmes partenaires, les mêmes organisations qui font la mise en œuvre sur le terrain, parfois pour exactement les mêmes interventions» (E2).</i> • Minimiser le temps, l'énergie et les ressources consacrés par chaque acteur à l'entretien des interactions et multiples rencontres : <i>« Ces clusters se réunissaient sur une base régulière, mais malheureusement depuis à-peu-près un an et demi, ces réunions se font moins régulièrement. Et là, on a tendance à se réunir vraiment dans les cas urgents, soit si y a des menaces de rupture de stock de médicaments, soit si y a des problèmes d'intrants à rentrer sur le territoire [...]. Quand on fait un cluster services, ça inclus toutes les institutions qui sont dans le domaine des services; quand on fait un cluster formation, ça inclut toutes les institutions qui s'adonnent à la formation. Ce qui devenait difficile, c'est que nous autres on est obligé d'être dans quatre ou cinq clusters, ce qui n'est pas toujours facile » (E5).</i>

Des défis en lien avec les facteurs contextuels

Cette sous-section présente en premier lieu les difficultés de la gouverne résultant de trois sources de conflits : 1) les rôles et responsabilités des acteurs; 2) les logiques d'action; 3) les valeurs et les cultures organisationnelles. Elle élabore ensuite sur les défis inhérents aux contextes sociopolitiques et socioprofessionnels.

Le partenariat multi-acteurs : conflits et controverses, quel éclairage sur la gouvernance?

La coopération et le conflit représentent la nature des relations entre organisations, et sont souvent décrits comme les deux extrêmes d'un continuum. Le conflit, désigné par différents termes selon le niveau de tension et les comportements qui en résultent (controverse, dissension, lutte, concurrence, compétition, friction, dispute, etc.), est généralement considéré comme une des causes de dysfonctionnement, voire d'inefficacité des réseaux d'intervention (De Dreu et Weingart 2003; Langfred 2007). Il faut cependant admettre avec Alter (1990) et Alter et Hage (1993), que la concomitance des deux phénomènes est à la fois paradoxale et inévitable, mais que le conflit peut avoir des retombées positives sur le développement d'un processus d'intervention en partenariat. Certaines caractéristiques du réseau interorganisationnel le rendraient plus vulnérable aux conflits. Ce sont notamment sa grande taille, sa complexité, sa structure de type hiérarchique ou centralisé, ou encore l'absence en son sein d'une autorité à même de mener les négociations pour la résolution des conflits (Alter 1990 : 479). Il existe plusieurs sources aux conflits, qui sont entre autres, les objectifs de l'intervention, les

méthodes de travail ou les valeurs (Alter et Hage 1993; Bilodeau et al. 2004). Selon Alexander, l'intégration sociale dans la coordination dépend de la compatibilité culturelle des organisations, et donc du degré de partage des valeurs. Également, pour Austin (2000: 14-15), « *the hardest challenge [...] is the cultural differences between corporate and non profit organizations [...] negotiations are different, accountability is different...* ». Dans le cas du programme VIH en Haïti, les points apparus conflictuels se rapportent à la confusion des rôles et responsabilités ou à leur trop grand fractionnement, à la divergence des logiques d'action, et à la différence des valeurs et des cultures organisationnelles. Tel que résumé dans le tableau 3 ci-dessous, de ces points de controverses, il résulte des défis pour la coordination et les rapports de partenariat.

Tableau 3. Défis de la gouvernance en lien avec les conflits et controverses

Controverses et conflits		Défis pour la gouvernance
Source	Formulation	
Rôles et responsabilités	Les rôles et responsabilités de deux directions du MSPP à propos du volet PTME ne sont pas clairement établis (E2 et 31, O10, D6 ³)	Coordination du volet PTME rendue difficile : « <i>On a des réunions informelles pour faire avancer la PTME, entre nous deux plus l'instance qui s'occupe de la PTME qui n'est pas l'UCC, mais qui est la DSF, et là aussi, problème de coordination terrible</i> » (E2).
	Tensions entre le niveau central et le niveau départemental à propos de la coordination du programme : « <i>La coordination des activités ne peut être faite que par le niveau départemental, mais ça, c'est très difficile d'arriver à ça, parce que [des services centraux] travaillent directement avec les partenaires de terrain. À ce compte-là, ils se croient autorisés à nous donner les directives</i> » (E40). « <i>Le ministère, je dirais, ne joue pas suffisamment son rôle régulateur, en grande partie à cause du fait qu'il y a une confusion de rôle à l'intérieur même du ministère [...]. Le niveau central s'adonne beaucoup trop aux activités opérationnelles, qui seraient du ressort plutôt du niveau départemental</i> » (E41).	• Dilemme des partenaires pour l'implantation des interventions : s'aligner sur les directives du niveau central qu'ils contactent souvent en premier, ou privilégier les directives au niveau local dans les départements? • Frustrations au niveau départemental : « <i>Y a le cluster X qui travaille directement avec les partenaires, ces partenaires vont directement sur le terrain. Et il y a aussi le service Y qui travaille directement avec les partenaires sans passer par le départementement [...]. Nous invitons les partenaires qui ne viennent pas parce que justement, ils travaillent avec le bureau central. Par exemple, pour les carnivals, j'ai programmé une réunion pour la coordination des activités, j'ai invité environ 27 partenaires, y en avait 2 qui se sont présentés</i> » (E40).
Logique d'action	Les approches de prévention divergent parfois au niveau des principaux acteurs ⁵ : « <i>Là où y a une divergence, j'aurais dit que c'est au niveau de la prévention. Parce que le PEPFAR systématiquement, refuse de financer tout ce qui a trait au condom, ce qui n'est pas le cas du Fond mondial. Et ça, ça crée une énorme confusion, je crois, au niveau du choix des attitudes de prévention que les haïtiens, en général, doivent utiliser</i> » (E20).	La position de l'acteur public relativement à cette divergence ne semble pas claire au niveau de tous les acteurs : « <i>Au niveau du gouvernement, ils ne définissent pas clairement 'voilà, ce qu'on veut'; ils acceptent d'aller avec la philosophie des grands bailleurs [...] les agences se plaignent justement qu'ils financent des projets et quand ils vont sur le terrain, ils entendent des aberrations, par exemple, par rapport à l'utilisation du préservatif [...] ça, par exemple, ça nous crée des difficultés</i> » (E11).
	Une différence de vision sur le mode d'implantation du programme VIH : « <i>Je pense que la logique d'intervention est trop verticale; elle doit se transversaliser au niveau UCS [Unités Communales de Santé]. C'est une erreur d'approche au départ, de ne</i>	Composer avec les effets de la "verticalité" • 'Surfinancement' du VIH? ⁶ « <i>Bien sûr y a pas d'engagement financier [de l'État], mais je pense que c'est un peu logique, qu'avec tout l'argent qui est disponible de la part des bailleurs [...] ça serait un peu hypocrite de vouloir demander de contribuer si déjà le VIH a plus d'argent que le</i>

<p><i>pas consacrer une part des financements à la construction du système de santé » (E10).</i></p>	<p><i>budget santé pour le pays » (E2)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniquité salariale : <i>« La grille salariale peut nuire au fonctionnement interne du ministèresi un jour le projet PEPFAR devait se terminer [...] On peut voir dans une seule institution les gens qui font à peu près le même travail, mais qui reçoivent des salaires très différents. Et ça, ça crée des conflits, des frustrations au niveau du secteur public » (E36).</i>
------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Valeurs et cultures organisationnelles</p>	<p>Une différence entre la culture organisationnelle du MSPP, qui est de type "bureaucratique/rapports hiérarchiques" et celles de certains de ses partenaires qui sont de type "gestion par les résultats/rapports horizontaux (Crozier 1963; Austin 2000)".</p>	<p>Des difficultés d'alignement et une lenteur de la mise en œuvre relevée par certains acteurs :</p> <p><i>« Le problème qu'on a au niveau de la coordination c'est que c'est très lent. Des propositions qui sont lancées, des interventions précises qu'on doit accorder avec le ministère, ça nous prend beaucoup de temps [...] parfois tu te trouves dans des dilemmes : tu avances, prends la décision ou tu attends encore d'avoir une personne des autorités nationales? » (E1).</i></p>
	<p>Les associations de PVVIH se perçoivent comme acteur principal dans la lutte contre le VIH, mais se sentent frustrées du fait de leur faible implication au niveau décisionnel (E14, 17, 19, 21, 20; 23; O2 et 9; D4) :</p> <p><i>« On a constaté que les autorités ont tendance à négliger la participation des PVVIH dans les sphères de décisions. J'ai même l'impression qu'ils pensent que notre présence n'est pas nécessaire. Et je me demande comment on va réfléchir pour des gens qu'on ne connaît pas, des gens qui sont absents » (E14).</i></p>	<p>Incompréhensions et faible niveau de confiance entre la PHAP+ et l'UCC :</p> <p><i>« Ça fait plusieurs années que l'UCC a en tête de mettre sur pied un réseau de personnes infectées au VIH; alors, comment est-ce que nous concevons ça à la plateforme [PHAP+]: c'est pas le rôle de l'UCC, l'UCC a un rôle plutôt de réglementer, voir comment se déroule le programme [...] Ça a toujours été l'idée [l'UCC veut construire un réseau parallèle à ce qui existe déjà]. Si vous voyez bien, les interventions de TITE [à un atelier où nous étions présente pour observation] c'était pour contrecarrer cette idée » (E19).</i></p>

Le contexte socioéconomique : Les ressources, « nerf de la guerre »?

Dans la littérature, le rôle crucial des ressources dans la mise en œuvre de l'intervention est largement reconnu. Face aux exigences de rationalisation sur les financements qui leur sont accordés, le besoin de survie des organisations est un élément en faveur de la collaboration interorganisationnelle (O'Toole et Montjoy 1984; Alter et Hage 1993; Arya et Lin 2007). Comme le souligne Alexander (1993: 17),

« contextual factors, such as social or economic conditions, can also be critical [.....] some "slack" resources will also predispose an organization more towards interorganizational coordination, than if it is operating under severe resource constraints. Such resources include human capital [.....] and the institutional infrastructure of available funds ».

Dans une étude comparative portant sur 15 réseaux d'interventions, Alter et Hage (1993) concluent que le type de dépendance vis-à-vis des ressources et la complexité de la tâche constituent deux variables importantes pour comprendre le mode de coordination d'une intervention multiacteurs. La prise en compte des ressources comme facteur contextuel d'analyse de la gouvernance du programme VIH en Haïti fait référence à leur contrôle comme source essentielle de pouvoir (Archibald 2007). En effet, dans le

discours des participants et dans différentes sources documentaires, on relève la part importante du financement extérieur (Buss et Gardner 2008; CIA 2010) et l'une de ses conséquences en terme de menace à la pérennité des interventions sur le VIH (Haïti-MSPP 2008b). L'État haïtien contribue pour moins de 5 pour cent au budget du programme. Ce qui minore dans une certaine mesure le pouvoir financier et l'influence de l'UCC. Ce dernier, comme indiqué dans le tableau 4 ci-dessous, se trouve alors face à un certain nombre de défis, notamment pour assurer son rôle de consolidation du réseau en tant qu'acteur public.

Tableau 4. Défis de la gouvernance en lien avec les facteurs socioéconomiques

Contexte socioéconomique	Défis pour la gouverne
<p>Faibles ressources du pays et dépendance vis-à-vis de financements extérieurs</p> <p>↓</p> <p>Faible contribution financière de l'État au programme VIH :</p> <p>« Je crois que les organisations internationales sont les principaux acteurs qui, de nos jours, permettent à plus de 15,000 personnes de retrouver les ARV. Il est très difficile de parler du Sida en Haïti sans voir ces organes-là. Et c'est grâce à eux que les organisations et les associations de base existent. Car nous ne recevons aucun fonds de l'État haïtien, sinon que, parfois des appuis verbaux de ces autorités » (E14).</p> <p>↓</p> <p>Faible source de pouvoir financier de l'UCC, représentant l'acteur public</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Faire face à l'incertitude des ressources et rassurer les différentes parties sur la pérennité du programme • Faire face au pouvoir et à l'influence de l'acteur qui apporte le plus de ressources au programme : <p>« Y a un leadership, mais ce leadership du ministère est limité par la simple raison que, au niveau du budget national, très peu de fonds sont alloués à la lutte au VIH. Parce que pour exercer une autorité, il faut se mettre les moyens, et les moyens financiers aussi pour pouvoir traiter d'égal à égal avec le partenaire international. Donc, je crois que le déséquilibre, c'est le fait que ce sont les bailleurs qui supportent l'ensemble du programme. Donc, ils peuvent l'orienter à travers par ex. leur système d'information, à travers certaines procédures de gestion financière [...]. Surtout le système d'information, c'est là je crois, comme on dit que l'information c'est le pouvoir, donc là, ils mettent le paquet, c'est pourquoi il est difficile d'avoir les "Trois un" [Les trois principes] en Haïti. Parce que là y a quand même des réticences à ce qu'y ait une harmonisation dans le système d'information » (E36)</p>

La mobilité professionnelle : un écho aux changements sociopolitiques?

L'analyse s'appuie sur les changements sociopolitiques qui ont cours en Haïti depuis les vingt dernières années : « une histoire tumultueuse dans laquelle on voit défilier un nombre étonnant de gouvernements [dont cinq entre 1986 et 1990], de constitutions et de révoltes » (Etienne 2007 : 13; Université de Sherbrooke 2010). Cette période correspond aussi au début des interventions à visée nationale sur le VIH, avec la mise en place de la première commission technique en 1987 (Haïti-MSPP 2008a). Le constat est que, aux multiples changements à la tête de l'État, font écho des changements au niveau des équipes de travail. Cette situation de mobilité professionnelle prend sa source également dans le contexte général de pauvreté qui conduit les acteurs publics à la recherche de postes mieux rémunérés, notamment dans les ONG et les institutions internationales. C'est ce constat que relève l'un des participants à travers le commentaire suivant :

Il n'y a pas de sécurité de l'emploi. Généralement, les gens qui laissent le ministère vont travailler dans les ONG. Par exemple, si on prend ceux qui travaillent maintenant à X, si par malheur, un ministre mal intentionné les révoque, eh bien, ils seront forcés d'aller travailler à une ONG, soit à la

fondation Y, etc. Donc, ils ont un réflexe de protection pour les grandes ONG (E18).

La mobilité professionnelle engendre une perpétuelle intégration des personnes nouvelles à différents postes, un certain ralentissement des activités, voire parfois une « réinvention de la roue » lorsque, comme l’exprime cette interlocutrice :

Déjà entre nous, on fait des choses sans vraiment être au courant de ce qu’a fait l’autre. Prenons l’exemple des prisons, y a X qui maintenant d’un coup nous annonce qu’ils vont faire telle chose, tandis que cette activité est déjà faite y a deux ans, et les gens qui sont à X maintenant, n’étaient pas là à l’époque, alors ils ne sont pas au courant. Y a ça aussi, un énorme turnover. Alors, moi comme je suis là le plus longtemps [...] y a toute la mémoire institutionnelle qui n’est pas là, et on refait souvent les mêmes choses. Mais bon, c’est pour ça, c’est important déjà de communiquer entre nous, pour éviter justement qu’on refasse les mêmes activités (E2).

Le tableau 5 ci-dessous, relève les difficultés qu’il y a à composer avec cette mobilité professionnelle et à maintenir dans les choix politiques, la priorité du VIH sur d’autres problématiques du pays, telles les situations d’urgence liées aux catastrophes naturelles.

Tableau 5. Défis de la gouvernance en lien avec les facteurs sociopolitiques

Contextes sociopolitique et professionnel	Défis pour la gouverne
<p>Instabilité sociopolitique</p> <p>Changements politiques  Changements dans les équipes professionnelles</p> <p>l’établissement des priorités en période de catastrophes naturelles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Composer avec la mobilité du personnel qui engendre de multiples recompositions des équipes, notamment le personnel administratif et de direction, avec l’impression d’un perpétuel recommencement au niveau des acteurs : <p><i>« Je disais qu’Haïti a connu énormément de soubresauts politiques et l’histoire du Sida s’en ressent. Le CNLS, par exemple, a été monté, je pense que c’était sous le ministère du docteur X, et il a duré l’espace d’un matin » (E22).</i></p> <p><i>« Ce que nous avons constaté, nous avons passé un seul président de conseil d’administration pour quatre ministres en 5 ans. À chaque changement de ministre pratiquement un changement de personnel administratif et financier [...]. Et la gestion de ces fonds-là, ce n’est pas uniquement le personnel programmatique. Si le personnel programmatique n’a pas changé au niveau du ministère, mais le personnel administratif et financier a eu beaucoup de modifications, et il a fallu à chaque fois, reprendre avec eux les procédures administratives et financières » (E41)</i></p> • Comment garder la priorité du VIH face au déplacement des priorités en période de catastrophes, notamment les cyclones : <p><i>« Je vais donner l’exemple des activités post-cyclone, où le système c’était comme si tout était contre, comment dirais-je, les interventions de Sida. Dans notre système des nations Unis, le gouvernement : c’était ‘le Sida n’est pas prioritaire’, maintenant les gens doivent manger, on doit les aider, on doit aller les chercher, ils sont en train de mourir, ils ont faim, etc., c’était des choses immédiates » (E6)</i></p>

Discussion

Le partenariat est devenu une approche d'intervention privilégiée pour la résolution des problèmes d'intérêt public, notamment lorsque ceux-ci sont complexes (Lundin 2007). S'il permet de disposer de plus de ressources, il requiert aussi un effort important pour la coordination et le développement d'un niveau adéquat de collaboration entre les acteurs. Dans le processus de gouverne de tels réseaux, les formes de collaboration et de coordination interorganisationnelle qui émergent dépendent de plusieurs facteurs. L'analyse du programme VIH en Haïti a permis de montrer l'influence des outils et structures mis en place, ainsi que celle des facteurs contextuels d'implantation. Dans cette section, les arguments prennent appui à la fois sur la littérature et les données relatives à deux des propositions concurrentes annoncées dans la méthodologie de l'étude : la 1 et la 3. Nous n'avons pas identifié de données supportant les propositions concurrentes 2 et 4.

Premier point de discussion : les structures et outils ont un rôle important d'instrumentation pour guider et encadrer le processus de gouverne. Néanmoins, leurs limites doivent être reconnues, en ce sens qu'ils ne peuvent à eux seuls induire une amélioration significative du processus. Les conditions de leur mise en place s'avèrent aussi importantes. En ce sens, on peut noter avec Bruijn et Heuvelhof (1997), que les caractéristiques du réseau contribuent à déterminer l'efficacité des instruments de la gouvernance. Le cas du CNLS qui n'existe pas en Haïti, peut servir à illustrer cela. Selon la majorité des personnes interrogées, cette instance a un rôle déterminant dans l'avancement de la mise en œuvre du programme. Cependant, comme le déclarait l'une d'entre elles, le CNLS ne saurait être une panacée. Son impact sur la gouvernance du programme dépendra de sa légitimité au sein du réseau et de la capacité de leadership des personnes en charge de l'animer, de lui donner une allure réellement structurante. En accord avec Suchman (1995) pour sa définition générale de la légitimité, on retiendra que c'est de la légitimité que les acteurs organisationnels tirent une partie de leur pouvoir d'agir au sein d'un réseau. Pour être en mesure d'assurer le rôle de négociation et de conciliation des intérêts et stratégies des acteurs, il est nécessaire que le CNLS s'appuie sur une légitimité qui prend sa source à au moins deux niveaux : un cadre institutionnel et légal dans lequel il s'inscrit (source normative), 2) une reconnaissance de ces capacités de fédération (légitimité sociale). C'est dans ce sens que, Gordon et al. (2009) affirment que l'autorité formelle conférée par le cadre institutionnel et légal ne garantit pas la légitimité; cette dernière devra aussi s'inscrire dans des normes et valeurs socialement constituées. Certaines conditions sont à même de faciliter l'établissement d'une légitimité sociale et son impact sur la coordination. Ce sont notamment le leadership du CNLS et la volonté des acteurs à coordonner leurs actions. Toutes choses, qui pour l'instant apparaissent faibles du point de vue des participants à l'étude.

Deuxième point de discussion : relativement aux sous-réseaux (parfois désignés par les termes 'sous-systèmes' 'groupes de coalition' 'sous-gouvernements'), Freeman et Stevens (1987) dans une revue de littérature sur le concept de sous-système rapportent des hypothèses selon lesquelles il existe des avantages aux sous-systèmes. Notamment, ils permettraient l'équilibrage des intérêts des acteurs, offriraient des opportunités pour influencer ces intérêts, donneraient un meilleur accès aux intérêts non dominants, ou l'espoir d'un changement substantiel dans la balance de ces intérêts. Ces auteurs

précisent cependant, que les hypothèses précédemment citées nécessitent d'être empiriquement vérifiées. On peut logiquement supposer que ces avantages seront présents dans des conditions où l'instance de coordination dispose d'un leadership suffisant. La situation inverse nous ramènerait à la réflexion de Wamsley et Schroeder (1996 : 242) qui rappellent que « *when a small [...] executive agency like [...] tries to coordinate large and powerful cabinet departments, one is reminded of the proverbial chicken trying to dance with elephants* ». Dans un article récent sur la gouvernance des sous-systèmes, Jochim et May (2010) font une suggestion qui corrobore les résultats de notre analyse sur la multiplicité des sous-réseaux de la coordination du programme VIH en Haïti. Ces auteurs relèvent les difficultés relatives à l'intégration de ces sous-systèmes : selon eux, cela constitue le tendon d'Achille dans le processus de gouvernance. Ils suggèrent alors, que la recherche sur les sous-systèmes des réseaux de politiques publiques se centre davantage sur les conditions de leur gouvernance.

Troisième point de discussion : en ce qui concerne l'analyse des liens entre pauvreté, dépendance et pouvoir institutionnel de l'UCC, il importe de souligner le "potentiel dépendant" même des ressources mobilisées sous forme d'aide pour le programme VIH. Dans les domaines de l'économie et du développement, dès le 19^{ème} siècle, des auteurs comme Mill (1854) ont posé la question de la dépendance à l'aide. Une de ses implications est que, par sa nature critique et son abondance, l'aide aurait tendance à créer elle-même les conditions de la dépendance, essentiellement par deux mécanismes. D'abord par la désincitation à l'effort d'effectuer des investissements publics sur ressources propres. Comme le soutenait un des interlocuteurs à cette étude, avec la somme d'argent disponible en Haïti pour le VIH, il serait « hypocrite » de demander une contribution de l'État par des fonds propres, alors que les priorités abondent dans plusieurs secteurs de développement. Ensuite, l'irréversibilité des besoins que génère l'aide, conduit à faire perdurer les relations d'échange entre donateur et receveur (Berg 1997; Naudet 2000), surtout lorsque l'aide au développement n'arrive pas à impulser une croissance économique pour une autonomie conséquente (Buss et Gardner 2008). Cette analyse devrait également prendre en compte le caractère mandaté du réseau et ses implications. Dans le cas d'un réseau mandaté, l'interaction des acteurs est souvent formalisée à travers plusieurs dispositions, dont l'institutionnalisation de l'intervention sous forme de programme ou de projet, l'établissement de contrats entre les acteurs, des règles de communication et de décision, etc. L'élément le plus évident de cette formalisation est peut-être la mise en place d'une unité spécialement chargée de la coordination, comme c'est le cas de l'UCC pour le programme VIH en Haïti. Dans ces conditions, Alexander (1993) souligne que la mise à disposition de ressources suffisantes pour une telle structure demeure un préalable à son bon fonctionnement. Dans ce sens également, Provan et Kenis (2008) dans une étude sur les formes organisationnelles de gouvernance des réseaux, ont montré que la taille et l'importance de l'organisation leader (par rapport aux tiers, tels les gros bailleurs), lui confère une légitimité significative. Ces assertions viennent d'une part confirmer le rôle de consolidation de l'acteur public par les mesures d'institutionnalisation et de mobilisation des ressources (Klijn et al. 2000). D'autre part, elles contribuent à renforcer l'idée selon laquelle l'autorité investie par l'instance de coordination a besoin d'être soutenue par d'autres sources de pouvoir, notamment financière, informationnelle ou d'expertise. En Haïti, si les ressources

mobilisées à travers les partenaires internationaux semblent assez substantielles, le problème qui se pose est précisément le contrôle de ces ressources par l'UCC. En effet, ce contrôle semble dévolu à chaque partenaire. En exemple, les fonds du Fonds mondial de lutte contre le Sida qui dans certains pays sont gérés par l'instance publique, le sont jusque-là en Haïti par une structure privée. Cela s'expliquerait-il par la conjonction de facteurs comme le manque de continuité dans l'administration publique, ou encore la confiance des institutions internationales dans ses capacités de gestion rigoureuse et transparente des fonds (Gaillard-Pourchet 2005)?

Conclusion

Les éléments que l'on retiendra de cette étude, peuvent être résumés en cinq points. Le premier concerne l'importance des outils et structures pour la gouvernance de programmes en contexte pluraliste. Pour le programme VIH en Haïti qui répond à un tel contexte, l'absence concomitante d'un CNLS, d'un plan national de suivi et évaluation, d'un référentiel pour la coordination, et des plans sectoriels opérationnels, semble contribuer de manière importante aux difficultés de sa gouvernance. Il ressort de l'analyse, que la mise en place du réseau d'acteurs pour le contrôle du VIH en Haïti repose sur des bases formelles, tandis que les outils et structures en place pour sa gouvernance ont tendance à moins formaliser le processus de coordination des acteurs. Pourtant plusieurs éléments caractéristiques du programme, tels la multitude des acteurs, la complexité de l'intervention et les multiples sources de financement sont en faveur d'une approche plus formelle de coordination. Dans la littérature (Hanf et Scharpf, 1978; Rogers et Whetten 1982; Alexander 1993; Alter et Hage 1993; Provan et Kenis 2008), il semble exister une certaine incompatibilité entre le développement d'un mode informel de coordination (type ajustement mutuel) et un environnement instable, avec peu de valeurs partagées et des points importants de controverses; toutes choses qui semblent ici présentes. Ces éléments suggèrent que la mise en place des structures et outils précédemment évoqués, pourrait aider à une meilleure gouvernance du programme. Dans le même sens, les participants estiment qu'ils sont un préalable à l'alignement des partenaires sur les priorités convenues pour le programme, ainsi qu'à la mise en place d'un système efficace de communication et d'information pour une meilleure collaboration (ONUSIDA 2004). Cependant, certaines de leurs réflexions suggèrent qu'une attention particulière soit accordée aux conditions de mise en place de ces outils. De leur point de vue, notamment en ce qui concerne le CNLS, la légitimité des acteurs qui le composent, et l'usage qu'ils feront des outils mis à leur disposition détermineront l'efficacité de cette structure (Kickert et al. 1997).

Le deuxième élément de conclusion est relatif aux effets d'une multiplication des sous-structures de la coordination. Tout en gardant à l'esprit l'hypothèse selon laquelle ces sous-structures pourraient avoir certains avantages, notamment l'équilibrage des intérêts des acteurs (Freeman et Stevens 1987), l'analyse dans le cas du programme VIH en Haïti a montré que cela semble plutôt conduire à une complexification du réseau et à une dispersion des efforts de coordination. En effet, les acteurs se sentent sollicités par plusieurs centres de décision, et doivent de ce fait consacrer beaucoup de temps et d'énergie à l'entretien des rapports avec différents groupes. De plus, le nombre et les mécanismes d'initiation de ces sous-structures sont tels que l'UCC exerce peu de contrôle sur leur dynamique; ce qui rend difficile la coordination d'ensemble. Enfin,

contrairement à l'hypothèse de Freeman et Stevens sur l'équilibrage des intérêts, la réalité pour un groupe d'acteurs comme les associations de PVVIH, est que leurs intérêts restent non-dominants malgré la multiplicité des sous-structures. Ils demeurent donc souvent en marge du pouvoir et de la décision.

En ce qui concerne le troisième point relatif au réseau d'acteurs impliqués, l'étude vient confirmer les implications de la diversité et de la multitude. Les divergences constatées dans le réseau relativement aux logiques d'action, aux différences de cultures organisationnelles ou à la confusion des rôles, semblent bien s'expliquer par le nombre relativement important des acteurs et leur diversité. Face à ces éléments de divergence, malgré le rôle institutionnel de coordination dévolu à l'UCC, la quasi-totalité des acteurs donne une appréciation faible de son influence et de ces capacités de fédération au sein de réseau. Cela du fait qu'elle arrive difficilement à une conciliation des visions et des intérêts des différents acteurs. Ces divergences affectent alors dans une certaine mesure la coordination des acteurs et leurs rapports de partenariat. Deux exemples illustrent cela. Le premier concerne la prévention : alors que le PEPFAR agit dans une perspective qui favorise la promotion de l'abstinence et de la fidélité, le Fonds mondial de lutte contre le Sida, ainsi que les agences du système des Nations Unies prônent l'utilisation du condom; ce qui sur le terrain rend parfois les intervenants et les populations perplexes. La deuxième illustration porte sur la différence des cultures organisationnelles : alors que l'UCC évolue dans un environnement organisationnel de type hiérarchique, impliquant une certaine lenteur dans le fonctionnement, bon nombre de ces partenaires travaille sur la base des principes du nouveau management : des rapports horizontaux de travail et des méthodes d'intervention axées sur l'atteinte de résultats. Il en découle que certains partenaires qualifient le processus de coordination de « très lent » sinon de « problématique ».

En quatrième point, pour ce qui est du contexte d'implantation du programme VIH, son importance se révèle par l'influence des facteurs socioéconomiques et politiques sur la conduite du programme. Sur la base de nos observations directes sur le terrain et selon plusieurs indicateurs, la situation de pauvreté matérielle en Haïti se confirme par le pourcentage de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté : 71 pour cent (Haïti-MPCE 2004; PNUD-Haïti 2006), ainsi que le niveau élevé du financement extérieur pour le programme VIH : plus de 95 pour cent (Haïti-MSPP 2006). Ce facteur financier, tout en augmentant la marge d'incertitude sur la réalisation du programme, contribue à sa dépendance vis-à-vis de l'aide, et à placer l'acteur public dans une position peu influente. Mais bien que les ressources aient un lien indéniable avec le pouvoir de l'acteur public, on peut admettre l'influence possible d'autres facteurs tels la confiance qu'il inspire aux autres membres du réseau, sa légitimité sociale et son leadership. L'autre élément relatif au contexte, est l'impact de la situation politique qui prévaut en Haïti. Des arguments historiques venant de plusieurs sources (Étienne 2007; Université de Sherbrooke 2010) retracent la situation d'instabilité politique qui prévaut en Haïti depuis les indépendances. Parmi les conséquences de cette évolution politique, il y a les difficultés de mise en place et surtout de pérennisation des programmes de développement (Haïti-MSPP 2002; PNUD-Haïti 2006). Les différentes ruptures politiques pouvant engendrer une certaine discontinuité dans l'administration publique.

L'étude présente vient confirmer les effets de cette discontinuité, notamment par le fait que les agents impliqués dans le programme VIH, demeurent rarement longtemps en place. Selon les participants, on observe des changements de personnels presque systématiques à certains postes, suite aux différents changements de régimes politiques.

Enfin, cette analyse corrobore la nature complexe du phénomène de la gouvernance, ainsi que le besoin de le saisir à plusieurs niveaux. Il comporte à la fois des dimensions structurelles et sociopolitiques. La première fait référence aux structures et aux outils qui encadrent le processus de gouverner, tandis que la dimension sociopolitique fait référence à la capacité des acteurs à mener des négociations pour une action concertée. Selon Jessop (1997), il s'agit d'un art complexe, visant à piloter plusieurs organisations, qui dans une certaine mesure sont autonomes dans leurs fonctionnements quotidiens, mais interdépendants par diverses formes d'échange plus ou moins formalisées. Dans ces conditions, et tels qu'ils apparaissent dans l'étude, les défis majeurs qui se posent à la gouvernance sont ceux de la coordination des acteurs et le développement de leurs relations de partenariat. Les modes de coordination et les partenariats qui émergent sont fonction des acteurs, de leurs potentiels de pouvoir et de leur volonté de collaborer. Les instruments de gouverner dont ils disposent ainsi que le contexte global dans lequel ils interagissent sont tous des facteurs pouvant influencer la réalisation de l'action collective.

Anne Foro, Ph.D., Santé Publique, Institut de Recherche en Santé Publique de l'Université de Montréal (IRSPUM), email : anne.foro@umontreal.ca.

Jean-Louis Denis, Ph.D., professeur titulaire, École Nationale d'Administration Publique (ENAP); Chercheur, Institut de Recherche en Santé Publique de l'Université de Montréal (IRSPUM), email : jean-louis.denis@umontreal.ca ; jean-louis.denis@enap.ca.

François Champagne, Ph.D., professeur titulaire, Institut de Recherche en Santé Publique de l'Université de Montréal (IRSPUM), email : francois.champagne@umontreal.ca.

L'auteure principale remercie le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI) pour sa contribution financière au recueil des données qui ont été utilisées dans cet article. Elle remercie également le Département d'Administration de la Santé (DSUM) et la Faculté des Études Supérieures et Postdoctorales (FESP) de l'Université de Montréal pour les bourses d'études qu'ils lui ont accordées aux cours de ses études doctorales. Enfin, merci aux éditeurs de la revue 'Gouvernance' pour leur contribution à l'amélioration de ce manuscrit.

Références

Alexander, E.R. 1993. « Interorganizational Coordination: Theory and Practice », *Journal of Planning Literature*, 7 (4) : 328-343.

Alter, C. 1990. « An exploratory-study of conflict and coordination in interorganizational service delivery systems », *Academy of Management Journal*, 33 (3) : 478-502.

- Alter, C. et J. Hage. 1993. *Organizations working together*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Amblard, H. 2005. *Les Nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris : Seuil.
- Anadón, M. et F. Guillemette. 2007. « La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive? », *Recherches Qualitatives Hors Série* (5) : 26-37.
- Archibald, M.E. 2007. « Resource dependence theory », M. Bevir (ed). *Encyclopedia of governance*. Thousand Oaks, London, New Delhi : Sage publications, pp. 835-836.
- Arndt, C. et al. 2006. *Uses and abuses of governance indicators*. Paris: OCDE. URL: <http://www.sourceocde.org/9264026878>, extrait le 7 juin 2009.
- Arya, B. et Z. Lin. 2007. « Understanding collaboration outcomes from an extended resource-based view perspective: The roles of organizational characteristics, partner attributes, and network structures », *Journal of Management*, 33 (5) : 697-723.
- Austin, J.E. 2000. *The collaboration challenge : how nonprofits and businesses succeed through strategic alliances*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Berg, E. 1997. « Dilemmas in Donor Aid Strategies », dans C. Gwin et J.M. Nelson (dir). *Perspectives on Aid and Development*. Washington DC: Overseas Development Council.
- Biernacki, P. et D. Waldorf. 1981. « Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling », *Sociological Methods & Research*, 10 (2) : 141-163.
- Bilodeau, A. et al. 2004. « Le partenariat : comment ça marche? : mieux s'outiller pour réussir », from <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/55159>.
- Bor, J. 2007. « The political economy of AIDS leadership in developing countries: An exploratory analysis », *Social Science & Medicine*, 64 (8) : 1585-1599.
- Brass, D.J. et M.E. Burkhardt. 1993. « Potential power and power use: an investigation of structure and behavior », *Academy of Management Journal*, 36 (3) : 441-470.
- Brousselle, A. et al. 2009. *L'évaluation : concepts et méthodes*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Bruijn, J.A. et E.F. Heuvelhof. 1997. « Instruments for network management », dans W.J.M. Kickert, E-H Klijn and J.F.M. Koppenjan (dir). *Managing complex networks: stratégies for the public sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi : Sage Publications, pp. 119-136.
- Buss, T.F. and A. Gardner. 2008. *Haiti in the balance : why foreign aid has failed and what we can do about it*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Champagne, F. et J.-L. Denis. 1992. « Pour une évaluation sensible à l'environnement des interventions: l'analyse d'implantation », *Revue service social*, 41 (1) : 143-162.
- Cheng, J.L.C. 1984. « Organizational Coordination, Uncertainty, and Performance: An Integrative Study », *Human Relations*, 37 (10) : 829-851.
- Central Intelligence Agency. 2010. *The World Factbook : Guide to Country Profiles*. USA : Central Intelligence Agency. URL: <https://www.cia.gov/>, extrait le 09 juin 2010.
- Collerette, P. et al. 1991. *Pouvoir, leadership et autorité dans les organisations*. Sillery Que.: Presses de l'Université du Québec.
- Collins, J. et B. Rau. 2000. *AIDS in the Context of Development*. Genova: United Nations Research Institute for Social Development.

- Crozier, M. 1963. *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris : Éditions du Seuil.
- Crozier, M. et E. Friedberg. 1977. *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil.
- De Dreu, C.K.W. et L.R. Weingart. 2003. « Task Versus Relationship Conflict, Team Performance, and Team Member Satisfaction: A Meta-Analysis », *Journal of Applied Psychology*, 88 (4) : 741-749.
- Denis, J.-L. et al. 2007. « Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames », *Human Relations*. 60(1): 179-215.
- Dietrich, J.W. 2007. « The Politics of PEPFAR: The President's Emergency Plan for AIDS Relief », *Ethics & International Affairs*, 21 (3) : 277-292.
- Durand M. et al. 2008. *Le grand Robert & Collins : dictionnaire français/anglais*. Paris : Collins.
- Emerson, R.M. 1962. « Power-Dependence Relations », *American Sociological Review*, 27 (1) : 31-41.
- Étienne, S.P. 2007. *L'énigme haïtienne : échec de l'État moderne en Haïti*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Freeman, J.L. and J.P. Stevens. 1987. « A Theoretical and Conceptual Reexamination of Subsystem Politics », *Public Policy and Administration*, 2 (1) : 9-24.
- Gaillard-Pourchet, G.K. 2005. *La corruption en Haïti : Esquisse historique 1804-2004*. Haïti : PNUD.
- Gaudin, J.P. 2002. *Pourquoi la gouvernance?* Paris : Presses de sciences po.
- Giddens, A. 1987. *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*. Paris : Presses universitaires de France.
- Gordon, R.A.Y. et al. 2009. « Power, rationality and legitimacy in public organizations », *Public Administration*, 87 (1) : 15-34.
- Gulzar, L. and B. Henry. 2005. « Interorganizational collaboration for health care between nongovernmental organizations (NGOs) in Pakistan », *Social Science and Medicine*, 61 (9) : 1930-1943.
- Hague, R. 2008. *The governance of AIDS in China: assessing the impact of global norms*. Australia: University of New South Wales, PhD.
- Haïti, Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE). 2004. « Carte de pauvreté d'Haïti » version 2004. Haïti : éditeur officiel d'Haïti.
- Haïti, Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP). 2002. « Plan stratégique national pour la prévention et le contrôle des IST et du VIH/Sida en Haïti 2002-2006 ». Haïti : éditeur officiel d'Haïti.
- Haïti, Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP). 2006. « Rapport sur les comptes spécifiques : VIH/Sida - Tuberculose - Malaria, Exercice 2005-2006 ». Haïti : éditeur officiel d'Haïti.
- Haïti, Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP). 2008a. « Programme national de lutte contre le Sida: Plan stratégique national multisectoriel 2008-2012 ». Haïti : éditeur officiel d'Haïti.
- Haïti, Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP). 2008b. « Rapport national de suivi de la déclaration d'engagement sur le VIH/Sida (UNGASS), Haïti 2007 ». Haïti : éditeur officiel d'Haïti.

- Hanf, K. et F.W. Scharpf. 1978. *Interorganizational policy making : limits to coordination and central control*. London, Beverly Hills: Sage Publications.
- Heinrich, C.J. et L.E. Lynn. 2000. *Governance and performance: new perspectives*. Washington, D.C. : Georgetown University press.
- Jarzabkowski, P. et E. Fenton. 2006. « Strategizing and organizing in pluralistic contexts ». *Long Range Planning*, 39 (6) : 631-648.
- Jessop, B. 1997. « The governance of complexity and the complexity of governance », dans A. Amin and J. Hausner (dir). *Beyond market and hierarchy interactive governance and social complexity*. Cheltenham : E. Elgar, pp. 95-128.
- Jochim, A.E. et P.J. May. 2010. « Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance », *Policy Studies Journal*, 38 (2) : 303-327.
- Kickert, W.J.M. et al. 1997. *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London : Sage Publications.
- Klijn, E.H. et al. 2000. « Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance », *Public Management*, (1461667X) 2 (2).
- Kluyver, C.A. 2009. *A primer on corporate governance*. New York : Business Expert Press.
- Kraatz, M.S. et E.S. Block. 2008. « Organizational Implications of Institutional Pluralism », dans R.G.R. Suddaby and K. Sahlin (dir). *Handbook of Organizational Institutionalism*. New York : Sage Publications, pp. 243-275.
- Langfred, C.W. 2007. « The downside of self-management: a longitudinal study of the effects of conflict on trust, autonomy, and task interdependence in self-managing teams », *Academy of Management Journal*, 50 (4) : 885-900.
- Lundin, M. 2007. « Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation », *journal of public administration research and theory*, 17 (4) : 651-672.
- Mace, G. and F. Pétry. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales*. Bruxelles : De Boeck Université.
- March, J.G. et al. 1993. *Organizations*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Marshall, C. et G.B. Rossman. 2006. *Designing qualitative research*. Thousands Oaks, Calif. : Sage Publications.
- Marshall, N. 1986. « Implementing policy: a bureaucratic power perspective », *Australian Journal of Public Administration* XLV(1) : 18-29.
- Mattessich, P.W. et al. 2001. *Collaboration: what makes it work*. Minneapolis, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- Mill, J.S. et al. 1854. *Principes d'économie politique avec quelques unes de leurs applications à l'économie sociale*. Paris : Guillaumin.
- Moreau-Defarges, P. 2006. *La gouvernance*. Paris : Presses universitaires de France.
- Naudet, J.-D. 2000. « Le dilemme entre solidarité et dépendance », *Autrepart*, 13 : 173-193.
- Noy, C. 2008. « Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research », *International Journal of Social Research Methodology*, 11 (4) : 327-344.
- O'Toole, L.J. et R.S. Montjoy. 1984. « Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective », *Public Administration Review*, 44 (6) : 491-503.

- ONUSIDA. 2004. “Three Ones” key principles: “Coordination of National Responses to HIV/AIDS” Guiding principles for national authorities and their partners. Kenya: ONUSIDA.
- Panet-Raymond, J. et D. Bourque. 1991. *Partenariat ou pater-nariat? : la collaboration entre établissements publics et organismes communautaires oeuvrant auprès des personnes âgées à domicile*. Montréal : Université de Montréal.
- Payan, J.M. 2007. « A review and delineation of cooperation and coordination in marketing channels », *European Business Review*, 19 : 216-233.
- Pfeffer, J. et G.R. Salancik. 1978. *The external control of organizations : a resource dependence perspective*. New York : Harper & Row.
- Pierre, J. 2000. *Debating governance*. Oxford, Toronto : Oxford University Press.
- Pineault, R. et C. Daveluy. 1995. *La planification de la santé : concepts, méthodes, stratégies*. Montréal : Éditions Nouvelles.
- PNUD-Haïti. 2006. *Situation économique et sociale d'Haïti en 2005*. Haïti: PNUD.
- Pommerening, C. 2007. « Coordination », dans M. Bevir (dir). *Encyclopedia of governance*. Newbury Park, CA : Sage publications, pp. 158-172.
- Pourtois, J.-P. et H. Desmet. 1988. *Épistémologie et instrumentation en sciences humaines*. Liège, Bruxelles : Pierre Mardaga.
- Pronk, J.P. 2004. *Catalysing development? : a debate on aid*. Oxford : Blackwell.
- Provalis, R. 2009. *QDA Miner, logiciel d'analyse qualitative des données : Manuel de l'utilisateur*. Canada : Recherches Provalis.
- Provan, K.G. et al. 1980. « Environmental Linkages and Power in Resource-Dependence Relations between Organizations », *Administrative Science Quarterly*, 25 (2) : 200-225.
- Provan, K.G. et P. Kenis. 2008. « Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness », *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18 (2) : 229-252.
- René, J.-F. et L. Gervais. 2001. « Les enjeux du partenariat aujourd'hui », *Nouvelles pratiques sociales*, 14 (1) : 20-30.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Philadelphia : Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. 2007. « Understanding governance: Ten years on », *Organization Studies*, 28 (8) : 1243-1264.
- Riege, A.M. 2003. « Validity and reliability tests in case study research: a literature review with “hands-on” applications for each research phase », *Qualitative Market Research: An International Journal*, 6 (2) : 75-86.
- Rogers, D.L. et D.A. Whetten. 1982. *Interorganizational coordination : theory, research, and implementation*. Ames : Iowa State University Press.
- Salmond, D. et R. Spekman. 1986. « Collaboration as a mode of managing long-term buyer-seller relationships », dans T.A. Shimp (dir). *American Marketing Association Educators conference Proceedings*. Chicago : AMA, pp. 205-211.
- Smouts, M.-C. 1998. « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue Internationale des Sciences sociales*, 155 : 85-94.
- Spreen, M. 1992. « Rare Populations, Hidden Populations, and Link-Tracing Designs: What and Why? », *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 36 (1) : 34-58.
- Stoker, G. 1998. « Governance as theory: five propositions », *International Social Science Journal*, 50 (155) : 17-28.

- Suchman, M.C. 1995. « Managing legitimacy: strategic and institutional approaches », *Academy of Management Review*, 20 (3) : 571-610.
- Tarantola, D. 1996. « Grande et petite histoire des programmes Sida », *Le journal du Sida*, 86/87: 109-116.
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in action : social science bases of administrative theory*. Toronto : McGraw-Hill.
- Trochim, W.M.K. 1989. « Outcome pattern matching and program theory », *Evaluation and Program Planning*, 12 (4) : 355-366.
- Université de Sherbrooke. 2010. *Perspective Monde : Outil pédagogiques des grandes tendances mondiales depuis 1945*. Québec : Université de Sherbrooke. URL :<http://perspective.usherbrooke.ca/>, extrait le 16 août 2010.
- Wamsley, G.L. et A.D. Schroeder. 1996. « Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem », *Public Administration Review*, 56 (3) : 235-244.
- Yin, R.K. 2003. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA : Sage Publications.
- Zeng, W. 2009. *Resource Needs and Performance of National HIV/AIDS Programs in Low- and Middle-Income Countries*. USA : Heller School, PhD.