

Les freins institutionnels et organisationnels à l'intégration de l'évaluation de programmes dans la culture des organisations publiques en Haïti.

Pauliana Borgella

Thèse soumise à l'Université d'Ottawa
dans le cadre des exigences du programme
de doctorat en administration publique

École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

© Pauliana Borgella, Ottawa, Canada, 2024

Remerciements et dédicaces

Je tiens à remercier l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa pour l'excellente formation et les moyens techniques et pédagogiques mis à ma disposition tout au long de mes études de doctorat. Je remercie tout particulièrement mon directeur de thèse, le professeur Éric Champagne, pour sa supervision éclairée et inlassable de ma thèse, ainsi que pour ses conseils constants dans tout ce qui a trait au développement de mes compétences complémentaires en recherche et en enseignement.

Je tiens également à remercier le Programme de bourses de la francophonie pour son financement, ainsi que chaque participant à la collecte de données. Enfin, je dédie cette thèse aux membres de ma famille qui ont pris en charge mes responsabilités familiales et m'ont permis de me consacrer à cette aventure ô combien absorbante ! Vous avez été le socle sur lequel j'ai construit cette phase de ma vie professionnelle.

Table des matières

RÉSUMÉ	VII
LISTE DES TABLEAUX	IX
LISTE DES FIGURES	X
LISTE DES SIGLES	XI
LISTE DES ANNEXES	XII
INTRODUCTION	1
1. Contexte de l'analyse	3
2. Structure de la thèse	14
CHAPITRE I : REVUE DE LITTÉRATURE	18
1. L'exigence et l'acte d'évaluer les réalisations de l'État	18
1.1. Évaluer les programmes : une décision publique	19
1.2. Évaluer les programmes : un acte politique	27
2. Évaluation de programmes : sensibilité par rapport au contexte	29
3. Conceptualisation de l'évaluation de programmes	35
3.1. Domaine de définition	36
3.2. Finalités de l'évaluation	40
3.2.1. Juger la mise en œuvre	41
3.2.2. Améliorer la mise en œuvre	46
3.2.3. Renforcer les capacités organisationnelles/ <i>empowerment evaluation</i>	48
3.3. Potentialités de l'évaluation de programmes : anticipation et prévention	51
3.4. Impératifs à l'intégration de l'évaluation	54
3.4.1. Institutionnalisation préalable	57

3.4.2.	Conditions organisationnelles favorables	62
3.4.3.	Capacité d'adhérence à la culture	65
3.4.4.	Nouvelles façons de faire et culture organisationnelle	69
4.	Défis à l'intégration de programmes dans les pratiques de gestion publique	75
CHAPITRE II : STRATÉGIE DE RECHERCHE		81
<i>Partie 1 : Question et objectifs de recherche</i>		81
<i>Partie 2 : Cadre théorique</i>		83
1.	Processus d'institutionnalisation : ancrage dans le néo-institutionnalisme	86
1.1.	Le néo-institutionnalisme	91
1.1.1.	Le néo-institutionnalisme historique	92
1.1.2.	Le néo-institutionnalisme des choix rationnels	98
1.1.3.	Le néo-institutionnalisme sociologique	101
1.2.	Culture, institutions et changement	103
1.3.	Place des répertoires historiques dans la faculté d'agir	105
2.	Pertinence de la perspective organisationnelle du néo-institutionnalisme	107
3.	Culture organisationnelle	110
<i>Partie 3 : Cadre d'analyse</i>		112
1.	Arrière-plan : institutions et culture organisationnelle	112
2.	Étapes d'analyse selon Tolbert et Zucker (1996)	114
3.	Explications théoriques possibles : adoption de l'évaluation de programmes	116
<i>Partie 4 : Méthodologie de la recherche</i>		121
1.	Justification de la méthodologie/Étude de Cas	123
2.	Complémentarité : audit et évaluation	126

3. Limites de l'analyse	128
4. Présentation du Fonds d'Assistance Économique et Sociale	129
5. Collecte de données et instruments de la recherche	132
5.1. Démarches préalables	132
5.2. Collecte de données	133
5.2.1. Recherche documentaire	134
5.2.2. Enquête par questionnaire	135
5.2.2.1. Inventaire de la Culture Organisationnelle (ICO)	136
5.2.2.2. Diagnostic de la capacité d'intégration de l'évaluation	139
5.2.3. Entretien semi-directif	142
5.2.3.1. Transcription, codage des entrevues et compilation des données	146
5.3. Traitement des données	147
CHAPITRE III : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE ET DISCUSSION	148
<i>Partie 1 : Contexte de pilotage des programmes publics en Haïti</i>	148
1. Haïti face à la dynamique des concepts transversaux de gestion publique	149
2. Histoire de l'évaluation de programmes en Haïti	150
3. Prescrits versus réalité : perversion des principes de gouvernance	159
<i>Partie 2 : Constats de la recherche et analyse</i>	167
1. Processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti	172
1.1. Phase d'Habitude : Institutionnalisation de l'évaluation de programmes	173
1.1.1. Formalisation de l'évaluation de programmes	174
1.1.1.1. Formalisation de l'évaluation de programmes en Haïti	175
1.1.1.2. Organisation de l'évaluation de programmes publics en Haïti	178

1.1.2.	Adhésion préalable des responsables organisationnels	181
1.1.2.1.	Conséquences du manque d'adhésion des acteurs organisationnels	184
1.1.3.	Opérationnalisation/viabilisation économique de l'évaluation de programmes	194
1.1.3.1.	Capacité d'intégration de l'évaluation de programmes au FAES	195
	<i>Partie 3 : Intégration de l'évaluation de programmes et culture</i>	226
1.	Réserve sur la légitimité institutionnelle de l'évaluation de programmes	229
2.	Degré d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes	238
3.	Style de la culture organisation actuelle du FAES	241
	CONCLUSION	252
1.	Synthèse des résultats de la recherche	252
2.	Contribution à la recherche	256
3.	Limites de la recherche	259
4.	Pistes de recherches futures	261
	BIBLIOGRAPHIE	265
	ANNEXES	301
	Annexe 1 : Certificat d'approbation éthique	302
	Annexe 2 : Guide d'entrevues	304
	Annexe 3 : Résumé des codages dans NVivo	311
	Annexe 4 : Diagnostic de la capacité d'intégration de l'évaluation de programmes	317
	Annexe 5 : Questionnaire d'inventaire de la culture organisationnelle	320

Résumé

L'évaluation des programmes a été introduite dans la gestion des programmes publics en Haïti en 1978. Cependant, quatre décennies plus tard, le pays n'a pas fait de progrès significatifs dans son institutionnalisation. Pour comprendre pourquoi, une étude approfondie des obstacles à l'intégration de l'évaluation de programme dans la culture des organisations publiques en Haïti a été entreprise. Cette question est également pertinente pour d'autres pays en développement comme Haïti. L'étude s'est appuyée sur des approches néo-institutionnelles et organisationnelles comme base théorique, et les données ont été collectées par le biais d'une enquête sur le terrain utilisant des méthodes mixtes et des techniques de triangulation.

Les résultats de l'étude suggèrent qu'il serait opportun de redéfinir les relations entre les parties prenantes de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes et des politiques publiques, y compris les partenaires financiers internationaux et les bénéficiaires, en termes d'augmentation de l'implication des agences de mise en œuvre dans le processus d'évaluation. La recherche a également montré que la restructuration organisationnelle avant l'institutionnalisation, le renforcement des capacités des parties prenantes nationales et la sensibilisation aux avantages de l'évaluation sont des conditions préalables importantes pour la cohérence du processus d'institutionnalisation. Enfin, ce document s'aligne sur la position des sociologues néo-institutionnalistes qui pensent que la culture est une force naturelle avec laquelle il faut compter lorsqu'il s'agit d'institutionnaliser de nouvelles approches.

Notre contribution est à la fois empirique et méthodologique. Les données ont été collectées dans des organisations gouvernementales chargées de la mise en œuvre, de l'évaluation et de l'audit des politiques et programmes publics. En plus des entretiens semi-structurés, nous avons utilisé des outils de diagnostic de la culture organisationnelle couramment utilisés dans le secteur privé, associés à d'autres utilisés dans les organisations publiques, communautaires et à but non lucratif. Cela nous a permis de ne pas perdre de vue les normes des sciences de gestion, tout en gardant à l'esprit l'objectif de l'action publique. Enfin, l'étude appelle à une réflexion théorique sur des flexibilités conceptuelles pour des outils de gestion qui peuvent ne pas être adaptés à un contexte culturel donné.

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des entrevues entre les organismes participants	145
Tableau 2 : Codages des entrevues	146
Tableau 3 : Comparaison cycle de politiques publiques	169

Liste des figures

Figure 1 : Objectifs d'un processus évaluatif	61
Figure 2: Processus d'institutionnalisation	87
Figure 3 : Processus d'institutionnalisation avec mécanismes d'adoption intégrés	89
Figure 4 : Délimitation du cadre d'analyse	112
Figure 5 : Circomplexe ICO	138
Figure 6 : Éléments propulseurs de changement dans les types de contrôles publics	172
Figure 7: Schématisation de l'organisation de l'évaluation de programmes en Haïti	180
Figure 8: Capacité organisationnelle en évaluation de programmes élevée	197
Figure 9 : Diagnostic de la capacité en évaluation de programmes du FAES	198
Figure 10 : Organigramme du FAES à sa création	199
Figure 11 : Culture idéale/ ICO	242
Figure 12 : Culture organisationnelle actuelle du FAES	244

Liste des sigles

MPCE	:	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
FAES	:	Fonds d'Assistance Économique et Social
FIP	:	Fonds d'Investissement Public
PIP	:	Programme d'Investissements Publics (PIP)
CC	:	Banque Interaméricaine de Développement
CSCCA	:	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif
MEF	:	Ministère de l'Économie et des Finances
DEC	:	Direction de l'Évaluation et du Contrôle
DSE	:	Direction du Suivi et d'Évaluation
DSE/IP	:	Direction de Suivi et d'Évaluation des Investissements Publics
DASIP	:	Direction de l'Analyse et du Suivi des Investissements Publics
OCDE	:	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ICO	:	Inventaire de la Culture Organisationnelle
LEELF	:	Loi sur l'Élaboration et l'Exécution des Lois de Finances
ONG	:	Organisations Non Gouvernementales
PSDH	:	Plan Stratégique de Développement d'Haïti
DPES	:	Direction de la Planification Économique et Sociale
BSCI/NU	:	Bureau des Services de Contrôle Interne/Nations Unies

Liste des annexes

1. Certificat d'approbation éthique
2. Guide d'entrevue
3. Résumé des codages dans NVivo
4. Questionnaire de diagnostic sur la capacité d'intégration de l'évaluation de programmes dans des organisations à but non lucratives
5. Questionnaire d'inventaire sur la culture organisationnelle

Introduction

Cela fait maintenant plus de six décennies depuis que l'évaluation de programmes s'installe partout et progressivement dans les us et coutumes de la gestion publique. Et pourtant, le processus de son institutionnalisation, de façon globale, en termes de degré d'appropriation vu dans un cadre comparé entre les pays occidentaux et ceux en voie de développement, est quelque peu disparate. En Haïti, le processus d'institutionnalisation de l'évaluation a débuté depuis 1978. Dans le cas de plusieurs pays d'Afrique, avec une configuration de gestion publique et de gouvernance politique similaire à Haïti, l'institutionnalisation de l'évaluation dans la culture de gestion n'est qu'à ses balbutiements. Qu'est ce qui explique cet état de fait ?

Dans cette thèse, nous proposons d'adresser cette question en utilisant Haïti comme terrain de recherche. En effet, cette étude est réalisée pour identifier et comprendre les freins à l'intégration de l'évaluation de programmes dans la culture des organisations publiques haïtiennes en considérant que l'exigence d'évaluer les programmes publics est inscrite dans le cadre légal depuis 1978.

La posture dominante dans cette recherche considère l'évaluation comme une "institution" dont les finalités consistent d'abord en l'optimisation de la reddition de compte et de la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique publique qui va au-delà du contrôle de conformité et de l'audit financier. En effet, l'évaluation de programmes met en perspective ces dimensions du contrôle en regardant davantage du côté des résultats et impacts prévus

et atteints par la mise en œuvre de politiques et programmes publics retenus en réponse à des problèmes publics identifiés. Elle assouplit aussi les contraintes rigides du contrôle de gestion par la multiplicité des critères d'examen et accorde plus d'autonomie et de zones d'initiatives aux gestionnaires tout en les rendant imputables de leurs actes administratifs et de leurs décisions. L'évaluation de la mise en œuvre des politiques et programmes publics se réalise à posteriori de la réalisation d'activités planifiées et juge les résultats atteints et/ou les manquements en fonction des critères d'efficacité, d'efficience, de pertinence, d'impact, de répliquabilité, de cohérence, etc.

Dans un deuxième temps, quand elle est intégrée dans la structure des organisations, l'évaluation peut contribuer à la performance organisationnelle grâce aux rétroactions continues qu'elle permet de produire sur la mise en œuvre pendant la durée de vie d'un programme. Elle supporte la réalisation des produits suivant un schéma plus dynamique de correction d'erreurs et d'ajustement des opérations compte tenu des contraintes de terrain et de risques mitigés sans perdre de vue la planification de départ. En ce sens, elle peut potentiellement conseiller et éclairer la décision future en termes de leçons apprises tout en favorisant l'amélioration de la conceptualisation des instruments de mise en œuvre des politiques par rapport aux solutions trouvées à certains défis de la mise en œuvre pour des programmes similaires.

Troisièmement, elle peut potentiellement supporter le renforcement organisationnel quand elle permet aux organisations de se regarder dans le miroir de leurs réalisations pour détecter les imperfections et corriger leurs erreurs de façon structurelle qui va au-delà des

rétroactions sur l'exécution d'un programme. De ce point de vue, elle soutient l'apprentissage organisationnel et la capitalisation des expériences et expertises acquises.

En somme, tenant compte de ses avantages, l'évaluation peut être profitable à la reddition de comptes. Elle soutient la responsabilisation des gestionnaires par rapport aux engagements publics et apporte des clarifications et éclaircissements sur les résultats atteints, ou non, par la mise en œuvre des politiques publiques. Eu égard aux définitions standards apportées par des auteurs dont Patton (2008), on peut comprendre qu'il s'agit d'une démarche axée sur des données probantes collectées régulièrement. À ce propos, le processus de mise en œuvre est censé être revu, le chemin parcouru vers l'atteinte des résultats, cerné et mis en évidence tout comme les freins au succès de la réalisation des interventions. Ainsi, elle permet en principe l'amélioration des systèmes de pilotage et apporte des intrants qualitatifs à la conception des politiques futures.

1. Contexte de l'analyse

Les courants de modernisation des interventions de l'État et de la nouvelle gestion publique ont propulsé l'évaluation au centre de la gouvernance publique. Rhodes (1994) conçoit la gouvernance comme un mécanisme de « régulation des relations dans des systèmes complexes » (p. 151, traduction libre). L'évaluation des politiques publiques saisit favorablement cette complexité pour sensibiliser les gestionnaires sur la portée de leur responsabilité vis-à-vis de la dynamique de production d'extrants et de résultats dans des systèmes publics sujets à des contraintes internes et à des défis externes. C'est un outil

d'imputabilité suffisamment élastique qui examine de façon diversifiée les actions publiques en les mesurant à l'aune d'une gamme variée de critères pouvant être qualifiés d'objectifs. Power (1999) note que, tout comme l'audit, l'évaluation occupe une place centrale dans les programmes réformistes des prestations de service du secteur public et des systèmes de réglementation des réalisations des activités et des tâches. Cette démarche traduit la volonté des États, depuis les années 1970, d'ancrer le contrôle plus en profondeur dans les structures organisationnelles publiques. Sa conceptualisation au fil du temps par les auteurs et professeurs – tels Weiss (1972), Rossi (2004), Lemieux (2006), Fetterman (2015), Champagne (2020), et d'autres – lui confère des dimensions multiples de reddition de compte, de responsabilisation, d'amélioration de la mise en œuvre publique et des décisions futures, et d'*empowerment*. Ses critères d'analyse sont : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence, l'impact, la durabilité et la répliquabilité des politiques publiques. Elle permet de prévenir et de corriger certains malaises de l'exécution des programmes quand elle est intégrée comme fonction de gestion. Elle statue sur la réussite ou l'échec des interventions publiques quand elle est placée à la fin du cycle de politiques publiques.

L'évaluation de programmes étant le concept central de notre étude, il est important de retracer son évolution dans les pratiques d'administration publique en tenant compte de son importance dans les grands tournants de la gestion publique. Ainsi, pour mieux contextualiser notre travail, nous la situons à la croisée de deux grands modèles inspirant la gestion publique, la bureaucratie et le nouveau management public, tout en gardant en perspective sa place dans la gouvernance publique puisque cette dernière permet de capter

la nature complexe de la gestion publique. Notez ici que ces deux théories (bureaucratie et NPM) ne sont pas les seules approches contemporaines de gestion qui guident l'administration publique. Elles sont retenues pour leur pertinence dans la contextualisation de notre étude.

La bureaucratie telle que décrite par Weber prescrivait une administration publique impartiale, axée sur la direction par des règles écrites et une distribution hiérarchique formelle en ligne verticale et centralisée de l'autorité. Elle soutient une division fonctionnelle des tâches et le recrutement de professionnels sur la base de leur compétence et de leur mérite (Weber, 1946). En sus de ces principes, Weber prônait la séparation ferme de la politique et de l'administration, un modèle de fonctionnaire neutre qui exécute ses tâches administratives et ordres légaux « *sine ira et studio* » (Weber, 1946, p. 833), c'est-à-dire d'une manière objective et sans parti-pris. Cependant, face aux crises de l'État providence des années 1960-1970, les principes de la bureaucratie, principalement la stricte dichotomie entre politique et administration qui allouait un pouvoir discrétionnaire aux professionnels et mal utilisée pour finalement nuire à l'efficacité du modèle bureaucratique, furent remis en question (Sager et Rosser, 2009, p. 1139). Les administrations d'alors furent critiquées et qualifiées de dysfonctionnelles, incapables de s'adapter à la complexité et aux changements. Ces structures sont projetées comme massives, dépassées, rigides, incontrôlables et inefficaces ; instrumentalisées pour servir les intérêts des fonctionnaires au détriment du bien commun (Tullock, 1965 ; Downs, 1967; Niskanen, 1979; Thompson, 2008). « *[Bureaucracies] have become bloated, wasteful, and ineffective. And when the world began to change, they failed to change with it* », remarquent

Osborne et Gaebler (1993, p. 12). En somme, la configuration de la rationalité formelle de la structure bureaucratique et le pouvoir discrétionnaire accordé aux administrateurs publics défient la neutralité traditionnelle de la bureaucratie et affaiblissent le principe d'imputabilité par rapport à l'obligation de résultats du fonctionnaire, ont commenté Kelly (2004) et Barzelay (1992).

Ainsi, dans les années 1970, on assiste donc à un changement de direction de la gestion publique fortement influencé par les approches managériales en vigueur dans la gestion des entreprises privées. Ce que l'on qualifie souvent dans la littérature comme « *paradigm shift* » préconisait l'intronisation des techniques de management du secteur privé au sein de l'administration publique. La règle des trois « E » : Économie, Efficacité et Efficience constitue le postulat de base de la nouvelle philosophie de gestion publique (Amar et Berthier, 2007 ; Van Haepere, 2012). Désagrégation (aplanissement et flexion de la hiérarchie linéaire verticale bureaucratique), concurrence (mise en compétition pour l'approvisionnement économique en fournitures, biens et services : principe de la qualité au meilleur coût) et incitation (récompense sous base de la performance) en sont les principes fondamentaux (Dunleavy et al., 2006). Les revendications sous-jacentes à ce changement étaient une gestion responsable, transparente et performante de la chose publique. En effet, l'idéologie néolibérale qui fonde ces principes exhortait à un redimensionnement de l'autorité rationnelle par rapport au savoir spécialisé. Ce dernier était considéré par Weber (1971) comme « le grand instrument de supériorité de l'administration bureaucratique » (p. 229) et a été mal exploité selon plusieurs auteurs, dont ceux associés au courant *public choice*. Cette prétention de supériorité était critiquée du

fait qu'elle tenait en otage la production économique (efficacité et efficience conjuguées) effective des services publics. En conséquence, les changements d'orientation apportés dans la manière d'administrer les affaires publiques ont favorisé certaines mutations dans les rôles des professionnels et un déplacement du locus du pouvoir pour en porter une partie au niveau du contrôle managérial (Sehested, 2002). Désormais, les informations sur les pratiques professionnelles sont quantifiées et objectivement décrites dans des indicateurs permettant d'apprécier l'atteinte de résultats planifiés. Ce modèle dépeint une gestion optimale des ressources publiques qui utilise une structure plus flexible que la bureaucratie en accordant plus d'autonomie aux gestionnaires et en promouvant la décentralisation des décisions administratives. Cependant, les gestionnaires sont imputables de leurs décisions, prises dans le cadre de leur fonction. Les contraintes apportées par l'imputabilité « fournissent une assurance quant à l'utilisation des ressources publiques et au respect de la loi et des valeurs du service public. Elle encourage et promeut l'apprentissage en vue d'une amélioration continue de la gouvernance et de la gestion publique » avancent Aucoin et Heintzman, (2000, p. 45, 2001). Les implications dans la gestion publique contemporaine portent la pression sur les acteurs publics et les obligent à informer la population de leurs actions dont l'efficacité et la performance sont mesurables au moyen d'indicateurs objectifs.

Donc, le courant contemporain de la gestion publique est largement influencé par la philosophie néolibérale. Elle est traduite dans des théories et concepts managériaux tels le nouveau management public (Hood, 1991, 1995), le *public choice* (Ostrom et Ostrom, 1971) ou *reinventing government* (Osborne, 1993), etc. Pourtant, la vision d'une

administration publique efficace et rationnelle préconisée par la bureaucratie n'a pas changé dans le fond, sinon que les techniques de gestion sont dorénavant plus axées sur l'entrepreneuriat des fonctionnaires, leur efficience et leur performance dans la fourniture des services publics. L'utilisation de techniques quantitatives de mesure du rendement est entre autres moyens de maintenir cette neutralité qui fut jadis soutenue par Weber (1946, 1971). À celle-ci est adjointe la rationalité économique des décisions prônée par les approches managériales (Power, 1999). En bout de ligne, l'évaluation, l'une des grandes fonctions conceptualisées dans ces modèles de gestion, est l'instrument idéal de validation de la performance et de la mesure du rendement dans la réalisation de résultats planifiés sur des politiques et programmes publics. Elle table, tant sur les considérations qualitatives techniques et de conformités légales que sur celles quantitatives axées sur les preuves pour émettre un jugement objectif des résultats. Pour reprendre la remarque de Jany-Catrice (2019, p. 67), il est clair que, parée de la double-vertu de la neutralité et de la rationalité économique, l'évaluation des politiques publiques s'est imposée comme vecteur décisif supportant la transformation de la gestion et de la gouvernance publiques. Elle est la dernière phase du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques (Lasswell, 1956) dont la finalité est d'apprécier objectivement, de mesurer ou de décrire les changements apportés par des interventions gouvernementales compte tenu d'une situation, d'un enjeu de départ ou d'un objectif, en établissant les relations de cause à effet.

Par ailleurs, l'évaluation de programmes n'atterrit pas dans le répertoire des outils des administrations publiques comme fonction de gestion et mécanisme de reddition de comptes sans passer par le filtre du droit et des normes acceptées dans l'environnement

fonctionnel (institutions formelles, habitudes de gestion et structure de raisonnement et de la pensée) de ces administrations. C'est pourquoi, dans un premier temps, l'adoption de l'évaluation de programme est une décision publique. Elle doit se formaliser pour intégrer le référentiel des institutions qui guident l'action au sein des organisations publiques. Également, elle doit se professionnaliser pour être viable et se pérenniser dans l'environnement institutionnel. En ce sens, une masse critique de personnels organisationnels et professionnels/experts qualifiés doit être constituée pour garantir la survie de l'institution. Finalement, du point de vue micro c'est-à-dire aux niveaux infrastructurel et opérationnel, il est nécessaire que les organisations remplissent certaines conditions dites favorables à sa mise en vigueur.

Dans un second temps, à un degré plus subtil, l'évaluation de programmes ne doit pas être l'objet de rejet culturel. Pour que l'évaluation de programmes intègre les normes et les pratiques de gestion publique, il est important qu'une brèche compatible ou admissible soit créée ou entretenue si elle existe déjà dans la culture de gestion. Par exemple, les critiques de la bureaucratie et les crises de l'État dans les années 1970-1980 ont ouvert, en quelque sorte, une brèche dans la culture de gestion de l'État appelant ainsi à l'imputabilité des fonctionnaires. La mesure du rendement individuel ou de la performance organisationnelle au moyen de techniques quantitatives et d'indicateurs supporte cette philosophie. Les effets assignés à une action gouvernementale spécifique sont désormais mesurés, analysés et sanctionnés (échec ou succès). L'évaluation de programmes est l'instrument de gestion développé pour drainer toutes les étapes du processus vers le jugement des interventions publiques. Ces dernières sont censées être des solutions coconçues en réponse à des

perceptions nationales de problèmes publics et qui sont implantées dans un contexte spécifique, influencé par des savoir-être, savoir-faire et expériences construites en fonction d'un vécu commun. C'est pourquoi nous soutenons qu'à l'adoption de l'évaluation de programmes comme outil de contrôle et de validation de la gestion appropriée et bénéfique des politiques publiques, la définition de ses fonctions et limites d'application doit se faire à la faveur des cadres de signification cognitive qui alimentent le raisonnement et l'action au sein des organisations chargées du pilotage de la mise en œuvre de ces politiques.

Haïti est un pays du tiers monde qui exploite les grands concepts et idées en vogue dans le domaine de l'administration publique et elle subit leurs influences pour diverses raisons. L'évaluation de programmes a été intronisée dans le corpus institutionnel du pilotage des programmes publics en Haïti en 1978 quand la Secrétairerie d'État du Plan a remplacé, par décret-loi, le Conseil National de Développement et de Planification (Haïti, Décret-Loi du 30 octobre 1978). Ce décret-loi confie au département du Plan de cette Secrétairerie d'État les attributions d'évaluer les réalisations des programmes publics en cours d'exécution pour faire les ajustements et réaménagements nécessaires à l'atteinte des résultats, et en fin de cycle budgétaire pour déterminer la pertinence effective et l'impact des actions publiques. Il est à noter que la Secrétairerie d'État du Plan a connu plusieurs remaniements pour devenir l'actuel Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), chargé de conduire le système de planification du gouvernement haïtien.

Donc, au départ, deux actions simultanées sont enclenchées pour amorcer le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti. Un porteur du dossier de

l'évaluation est désigné et l'exigence d'évaluer les interventions publiques est entérinée. Mais la démarche n'a pas été suffisamment cadrée pour supporter objectivement l'intégration de la fonction d'évaluation dans la routine de la gestion publique. Son intronisation a été effectuée sans référence descriptive claire et concise dans les premiers textes légaux, la matérialisant comme décision publique. Les attentes légales n'étant pas précisées dans leurs contours et pourtours, il était au départ difficile de la rendre imposable aux acteurs de l'exécution des programmes de développement ou de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, dans ce décret-loi, il est confié une double mission à la Secrétairerie d'État du Plan. Elle devait d'abord convertir le Plan de la Nation en programmes et projets de développement, et ensuite les évaluer (Art. 1). En termes d'attribution afférente à sa partie de mission couvrant l'évaluation des programmes, elle était chargée de faire le suivi et l'évaluation des investissements publics ainsi que la révision éventuelle des projets en cours d'exécution (Art. 2).

C'est pourquoi la révision documentaire sur l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes effectuée dans le cadre de cette étude confirme que le processus s'est poursuivi en sentier tortueux sans jamais atteindre une vitesse de croisière dans sa mise en vigueur. Cette dynamique de progression aurait dû lui permettre, en principe, d'atteindre la phase de sédimentation institutionnelle. Cette phase d'institutionnalisation aurait permis sa dissolution dans l'ensemble des habitudes de gestion et reddition de comptes qui forment la culture managériale. En effet, après plus de quatre décennies d'essais et d'erreurs dans son implémentation institutionnelle, son intégration dans les pratiques de gestion, comme :

- (1) technique de surveillance d'une mise en œuvre adéquate des politiques publiques, (2)

instrument de responsabilisation des gestionnaires face aux résultats de l'action publique et (3) procédé de constitution de la mémoire des bavures d'exécution et des performances passées pour favoriser l'apprentissage et éclairer la décision future, stagne. Alors, qu'est-ce qui expliquerait ce piétinement dans le développement de registres de comportements normatifs attendus et de procédures institutionnalisées d'évaluation de programmes ? C'est là l'une de nos préoccupations dans le cadre de cette thèse.

Il est entendu qu'un degré effectif d'institutionnalisation des institutions, dont l'évaluation de programmes, est atteint dans un système organisationnel quand la conjugaison de ces principes et concepts se fait sans heurt ni détonation avec l'âme sociale environnante. En ce sens, ils ne doivent pas se cogner ardemment à la culture des organisations où ils sont introduits pour inspirer et guider les comportements du personnel. C'est pourquoi il est important que les styles culturels des organisations soient capables de supporter les exigences de son implémentation conceptuelle. Dans notre étude de cas, nous avons inventorié la combinaison des attitudes représentatives du style culturel en présence des membres d'une organisation de mise en œuvre des programmes publics en Haïti. Le but de cette démarche est de savoir dans quelle mesure ce style culturel est favorable au développement d'une culture évaluative et de responsabilisation face à des résultats planifiés.

Et finalement, Haïti fait partie de la catégorie des pays en voie de développement, avec des carences chroniques en termes de ressources opérationnelles pour la mise en œuvre de l'action publique et une dépendance à l'aide internationale qui s'est considérablement

accrue à travers le temps. Son pouvoir de décision sur les choix institutionnels est, sinon, très limité, du moins pris dans des étau de conditionnalités d'accès à des financements. Ne perdons pas de vue que l'intégration des institutions dans la culture organisationnelle touche plus la cognition et dépend de la légitimité que celles-ci ont acquise aux yeux des acteurs. Mais aussi, elle dépend de la capacité des responsables à garder le cap sur le respect des obligations de conformité qui est plus de nature coercitive. Ainsi, tenant compte du contenu de cette thèse, il est opportun de comprendre comment les faiblesses dans les capacités infrastructurelles (capacités opérationnelles d'imposition et de mise en vigueur d'une institution adoptée) de l'État haïtien et de ses organisations chargées du pilotage des programmes publics et de régulation de la dynamique d'évaluation de ces programmes contraignent, en fait, la démarche de son institutionnalisation.

Ces trois points préoccupants par rapport au niveau d'avancement dans les efforts d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique haïtienne fondent notre démarche de recherche. En les rejoignant, nous nous posons la question de recherche à savoir : comment expliquer les freins institutionnels et organisationnels à l'intégration de l'évaluation de programmes dans la culture de gestion en Haïti ? Notre objectif principal est d'établir le degré d'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion en Haïti en considérant la phase actuelle de son institutionnalisation compte tenu des démarches de sa formalisation, des dispositifs en termes de ressources opérationnelles favorisant le développement des capacités d'évaluation des organisations et les caractéristiques de la culture organisationnelle. L'étude de cas est notre méthodologie de travail et le Fonds d'Assistance Économique et

Social (FAES), un organisme public, responsable de piloter la mise en œuvre des programmes et politiques du gouvernement haïtien, est notre principal site de recherche.

2. Structure de la thèse

Cette thèse est divisée en trois chapitres. Le premier chapitre comporte deux grandes sections et est consacré à la revue de littérature autour du concept d'évaluation de programmes. Dans la première section sont discutés l'exigence et l'acte d'évaluer les réalisations de l'État ainsi que la nécessité de trouver un point d'inflexion adéquat à la conception générique de l'évaluation de programmes par rapport au contexte. Dans la deuxième section, nous passons en revue diverses dimensions de la conceptualisation de l'évaluation de programmes. Cette revue part de l'établissement de son domaine de définition de l'établissement pour ensuite faire le point sur ses finalités et potentialités, ainsi que sur les impératifs liés à son institutionnalisation. Certains défis à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique sont abordés dans la dernière section.

Le deuxième chapitre traite de la stratégie de recherche. Elle est divisée en quatre parties. La première présente les questions et objectifs de recherche. Dans la deuxième partie, les concepts clés de notre cadre d'analyse sont situés dans la littérature pour établir notre cadre théorique. Dans ce dernier, l'ancrage du processus d'institutionnalisation de Tolbert et Zucker (1996), utilisé comme l'un des modèles conceptuels intégré dans le cadre d'analyse, est discuté suivant l'approche théorique néo-institutionnelle. L'impact de la culture sur les

capacités d'intégration de nouvelles structures ou institutions est examiné et la pertinence de la perspective organisationnelle (théories des organisations) du néo-institutionnalisme pour appuyer cette étude est établie. La culture organisationnelle est retenue et présentée comme concept clé pour nous permettre d'établir l'incidence de la culture sur le processus.

Dans la troisième partie du chapitre II, la revue des concepts utilisés dans le cadre d'analyse est effectuée. Et à la manière de notre cadre théorique, il est chapeauté par des constructions conceptuelles en provenance de deux courants : le néo-institutionnalisme dans les théories des organisations et la culture organisationnelle. Dans cette partie, l'arrière-plan conceptuel se referme pour se spécifier par rapport à notre étude de cas. S'ensuit la présentation des étapes du processus d'institutionnalisation proposées par Tolbert et Zucker (1996, 1999), question de délimiter le spectre de la discussion des résultats de l'étude. Et, à la fin de cette partie, des tentatives d'explications inspirées des deux principales approches théoriques utilisées dans cette thèse et qui soutiennent notre compréhension des mécanismes d'adoption de l'évaluation de programmes en tant qu'institution publique sont produites.

La quatrième partie du chapitre II traite de la méthodologie adoptée pour cette étude. L'approche priorisée est l'étude de cas en s'inspirant des orientations de Yin (2014). C'est pourquoi, du point de vue théorique, la revue de littérature sur les finalités et exigences d'implémentation de l'évaluation de programmes comme fonction de gestion publique est réalisée. Elle est complétée par l'identification et la description des concepts du néo-institutionnalisme et de la culture des organisations qui constituent notre cadre théorique et qui alimentent notre approche d'analyse des données de recherche.

Sur le plan empirique, la triangulation des sources de données est priorisée. Les résumés des constats relevés à partir de données collectées seront intégrés pour constituer les résultats de cette recherche. En ce sens, des données sur les contextes et environnements organisationnels, les expériences et pratiques en évaluation de programmes d'une organisation publique en Haïti sont, d'abord, recueillies. Cette étape est effectuée au moyen d'entrevues semi-dirigées. Le Fonds d'Assistance Économique et Social (FAES), un organisme public de pilotage de la mise en œuvre des programmes et politiques publiques, est notre principal site de recherche. Cependant, les instances de régulation et de contrôle des processus évaluatifs ainsi que des acteurs de la professionnalisation de l'évaluation de programmes, présents dans l'environnement de l'administration publique haïtienne, ont été également interviewés. Ensuite, une revue documentaire basée sur les archives légales, réglementaires et administratives informant les décisions prises pour supporter l'imposition ou la promotion de l'évaluation de programmes dans la culture de gestion au sein de l'administration publique haïtienne est réalisée. Les illustrations de cette phase sont recherchées dans les expériences du FAES. Cette démarche permet de reconstituer le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti du début à sa phase actuelle en nous inspirant de la mémoire des actes régulateurs formels, d'avancées procédurales et de systèmes administratifs en place. Enfin, des enquêtes structurées à l'aide de formulaires d'inventaire sur la culture organisationnelle et de diagnostic de la capacité d'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion sont conduites auprès du personnel technique et administratif du FAES. Les résultats de ces enquêtes permettent d'identifier objectivement les obstacles culturels et organisationnels au

processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes au sein de cette organisation publique. Les résultats de la recherche sont présentés et discutés à la lueur des considérants théoriques retenus pour ce travail afin de soutenir notre contribution à la connaissance.

Au chapitre III, nous rapportons et discutons des résultats de la recherche. Il est introduit par une description du contexte de pilotage en Haïti. Les résultats proprement dits de l'étude sont ensuite discutés suivant la structure de notre cadre d'analyse. À la conclusion de la thèse sont ressortis les principaux constats de recherche. Nous y avons établi aussi notre contribution à l'avancement des connaissances. Elle est empirique parce que la recherche traite un cas pratique et une situation réelle qui met en évidence l'importance de jauger préalablement le niveau d'applicabilité de certains postulats managériaux dans un contexte donné, même si leur usage a été généralisé et leur efficacité prouvée dans d'autres contextes. En ce sens, elle utilise des données empiriques pour asseoir les conclusions de l'étude. Elle est également méthodologique puisque les outils utilisés pour les enquêtes, principalement l'Inventaire de la Culture Organisationnelle (ICO), ne sont pas couramment utilisés dans le domaine de la gestion des organisations publiques. Ils sont, à première vue, plus compatibles avec la gestion des entreprises privées. Cependant, l'organisation utilisée à titre de cobaye de recherche (le FAES) est initialement organisée sur la base des préceptes du New Public Management qui modélise les principes de management du secteur privé transférés dans les mécanismes de gestion publique. D'où la pertinence du matériel par rapport au mode d'organisation du FAES. Dans la conclusion, les limites de notre travail sont notifiées et des pistes pour des recherches futures sont conseillées.

Chapitre I : Revue de littérature

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue toute une littérature scientifique. Les débats autour de la question d'évaluation de politiques et programmes publics sont mis en comparaison, les progrès de la pensée analytique et critique sur le sujet y sont constatés et certaines lacunes compte tenu de la problématique soulevée dans ce travail sont mises en évidence. Ce chapitre est structuré autour de deux grands points. Rappelons que notre questionnement se base sur des façons de faire dans des administrations publiques, dont l'une des contraintes majeures aux actions et décisions est leur légalité préalable. C'est pourquoi, au premier point, nous abordons l'habilitation légale et/ou politique nécessaire à la décision d'évaluer des politiques et programmes publics ainsi que sa sensibilité par rapport au contexte. Au second point, la conceptualisation de l'évaluation de programmes dans ses différentes dimensions, d'habilitation, d'exigence et de défis pour son institutionnalisation et d'enjeux pour les acteurs, est revue.

1. L'exigence et l'acte d'évaluer les réalisations de l'État

Avant même de regarder les aspects liés aux capacités opérationnelles et aux freins à l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes dans la culture organisationnelle de l'administration publique haïtienne, il est important d'aborder la question de supports légaux et politiques l'habilitant comme fonction de gestion portant un jugement sur des interventions réalisées par un gouvernement. C'est pourquoi, dans la section suivante, nous examinons de plus près deux éléments de départ que nous considérons comme importants pour une légitimation fonctionnelle de l'évaluation de programmes quand elle est

d'application dans le secteur public. C'est-à-dire, elle doit passer par le filtre décisionnel public sans perdre de sa teneur politique.

1.1. Évaluer les programmes : une décision publique

À la base, l'évaluation de programmes soutient un contrôle de résultats publics en mettant en perspective les attentes d'amélioration de la qualité de vie des citoyens conçues sous forme de politiques publiques ou présentées dans des programmes publics. Cette démarche se réalise en prenant en contre-jour des actions planifiées sur les programmes et politiques publics, la photo de la production d'extraits en cours ou des résultats finaux et les impacts d'interventions publiques, tout en considérant le paysage institutionnel et le contexte des réalisations. C'est un équilibre entre la conformité aux règles, le respect de la planification et l'exécution d'activités dans un contexte où les paramètres de gestion sont dynamiques, c'est-à-dire, en perpétuel mouvement. Cette recherche d'équilibre est censée guider tout processus évaluatif de programmes aux fins de favoriser un rendu de jugement plus complet de l'action publique que ne supporterait pas nécessairement le contrôle bureaucratique ou le simple audit de conformité, essentiellement axé sur le respect des règles et des procédures.

Ainsi, Weiss (1993) qualifie la démarche évaluative d'être « une entreprise rationnelle qui s'exécute dans un contexte politique » (p. 94). Nous la considérons plutôt comme une vision organique ou intégrée de la reddition de compte au sein de l'administration publique en ce sens qu'elle réunit plusieurs logiques phares de contrôle pour permettre une reddition

de comptes de gestionnaires publics en un seul processus plutôt complexe certes, mais aussi plus tangible. Ces méthodes de recherche permettent de remonter jusqu'à la voix du citoyen lambda touché ou devant être touché par les changements anticipés par la mise en œuvre. Deux représentations historiques du contrôle des actions publiques ont alimenté ce positionnement. D'un côté, nous avons regardé la conception dichotomique de Max Weber qui a défendu une fonction publique impartiale fondée sur la séparation de l'administration et de la politique avec un mécanisme de reddition de comptes questionnant la conformité des actes publics par rapport aux procédures établies (rationalisation). Notre préoccupation ici, c'est l'absence de la passerelle entre dépenses publiques et satisfaction des besoins des citoyens. C'est-à-dire : conformité des processus, certes, mais pour quels résultats politiques mesurés objectivement ? D'un autre côté, nous avons considéré la présentation de l'État suivant l'approche plus organique, proposée par Hegel (1952). Il a conçu le rôle de l'État en reconnaissant les influences mutuelles et intégrées des composantes politique et administrative de l'organe décisionnel public en vue de maximiser le bien-être social des citoyens. Il a aussi soutenu l'élargissement de la dimension de contrôle et de reddition de comptes des actions publiques jusqu'au contrôle du citoyen en remarquant que « [...] *the public has a right to insist that essentials tasks shall be properly done* » (p. 236). Nous considérons, ici, comme « *properly done* » l'adéquation et la pertinence des réalisations qui sont jugées en fonction d'actes, de principes et de critères convenus. L'évaluation de programmes est un mécanisme pouvant traiter les informations en ce sens. À travers la littérature, elle est conceptualisée pour être la fonction locomotrice de cette dynamique de contrôle pluridimensionnel, de recadrage des opérations et amplifie l'aspect de jugement critérié.

Par ailleurs, les modèles de gestion publique contemporaine, dans leur ambition de recadrer le management des affaires de l'État, n'ont pas évacué dans leur structure l'obligation de rationalité légale soutenue par la bureaucratie. Celle-ci a toujours été traduite dans les contraintes en termes de stricte application et de respect scrupuleux des cadres légal et procédural auxquels sont soumis tous les actes administratifs publics. Ainsi, le choix de l'évaluation comme fonction-veille de l'exécution appropriée des programmes publics doit satisfaire à ces exigences. C'est pourquoi l'adoption de l'évaluation de programmes, comme contrainte ou institution de façonnement de la reddition de comptes des réalisations de l'État ou fonction d'amélioration de la mise en œuvre des programmes et politiques publics, est sujette au respect de la rationalité légale. Elle est, donc, une décision publique et doit obtenir la bénédiction des autorités compétentes en régulation de la gestion publique. Cependant, pour assurer son insertion qualitative dans le paysage institutionnel, au-delà de sa force légale, elle doit s'institutionnaliser en douceur. Cette démarche incrémentale est nécessaire pour fluidifier les étapes de son acceptation comme mécanisme de contrôle stratégique du mode de production de l'action publique en vigueur au sein des administrations publiques. Elle est, par essence, une fonction de gestion délicate puisqu'elle est de nature à influencer le processus de mise en œuvre et sanctionne les réalisations de l'appareil politico-administratif public dans son entièreté (Santo et Verrier, 2007 ; Lajudie et Plottu, 2010).

Également, la mise en application des principes de l'évaluation de programmes à titre de fonction de gestion au sein des organisations publiques requiert des aménagements

organisationnels et des disponibilités en termes de ressources. La propulsion du mécanisme doit venir du sommet managérial pour porter les opérateurs et gestionnaires à emboîter le pas. Bref, le processus d'institutionnalisation de l'évaluation est autant légal et réglementaire qu'administratif (alignement des ressources organisationnelles supportant son implémentation) pour valider et matérialiser son caractère imposable dans le secteur public. C'est pourquoi elle doit être formalisée dans les documents officiels de l'État pour être investie d'un tel caractère et bénéficier de dispositifs organisationnels et opérationnels supportant sa fonctionnalité.

Par exemple, du point de vue de formalisation institutionnelle pour lui attribuer la force d'imposition, au Canada, l'évaluation de programmes est définie dans ses fonctions et sa portée dans le document officiel de Politique sur les résultats du Gouvernement publié en 2016 qui établit les exigences fondamentales de la responsabilité ministérielle fédérale en la matière. Ainsi, au niveau du gouvernement canadien, l'évaluation est :

[...] la collecte et l'analyse systématique et neutre de données probantes devant permettre d'établir le bien-fondé, le mérite ou la valeur des interventions publiques. L'évaluation guide la prise de décisions, supporte les améliorations du processus d'exécution des programmes, ouvre des perspectives à l'innovation et sert d'instrument à la reddition de compte. Elle porte habituellement sur les programmes, les politiques et les priorités. Elle examine les questions se rapportant à la pertinence, à l'efficacité et à l'efficience. (Gouvernement du Canada, 2016)

Autre exemple : l'administration publique française fait de l'évaluation un processus rigoureux qui va au-delà d'une simple description des moyens et des réalisations. Elle est une démarche de validation du changement constaté qui considère toutes les sources d'intrants conjugués à cette fin ainsi que les imperceptibles du contexte et les événements imprévisibles poussant à l'évolution de la décision dans le temps. En effet, pour le gouvernement français, l'évaluation de programmes :

[...] consiste à porter une appréciation sur l'action publique au regard d'un certain nombre de critères. Elle a pour vocation de stimuler, anticiper et mesurer les effets propres et collatéraux produits dans le temps par les politiques publiques eu égard aux objectifs, et en tenant compte tant du contexte de la prise de décision que de son évolution. Elle analyse le rôle des acteurs et leurs actions afin de mieux comprendre les liens de causalité entre les actions et les résultats obtenus. (Journal officiel de la République française, 2015, pp. 10 et 12, 25)

Dans le cas de la Suisse, Quesnel (2015, p. 79) traite le soutien légal de l'évaluation de programme d'impressionnant et avant-gardiste. En effet, depuis 1999, la constitution suisse en son article 179 exige aux parlementaires de veiller au fait que l'efficacité des mesures prises par le gouvernement fédéral soit évaluée. Ce positionnement au niveau constitutionnel de l'obligation d'évaluer les actions gouvernementales est aussi largement supporté par un nombre élevé de clauses contenues dans les lois et règlements suisses (Mader, 2015 ; Wirths, 2016). Il faut aussi noter que l'exécutif suisse n'est pas le seul pouvoir à être dans le viseur de l'évaluation. Des clauses d'évaluation sont également

intégrées dans la législation fédérale afin de « garantir que les sujets abordés par les lois et règlements soient évalués », a rapporté une étude réalisée en 2011 par the Swiss Federal Audit Office (SFAO, 2011 ; voir aussi Horber-Papazian et Rosser, 2018). Ces fondations légales et renforcées données à la décision publique d'évaluer les programmes en Suisse ont permis son institutionnalisation effective. Elle se traduit, non seulement dans les dispositions légales et réglementaires, mais également dans les structures soutenant sa professionnalisation à savoir la prise en charge systématique et itérative de la formation académique d'évaluateurs par des universités, son encadrement par la recherche et sa normalisation par des sociétés professionnelles. En ce sens, Jacob et al. (2015) considèrent dans leur analyse comparative sur l'intégration de l'évaluation de programmes, que c'est une fonction pleinement intégrée en Suisse considérant, d'ailleurs, que c'est le seul pays à avoir obtenu la note maximale sur la base des critères considérés pour l'étude et pour la catégorie « institutionnalisation de l'évaluation au sein des parlements ».

En Afrique du Sud, pour prendre un exemple médian entre des systèmes administratifs ayant réalisé une intégration avancée de l'évaluation de programmes (Canada, France, Suisse) et en Haïti, la prescription d'une administration publique imputable est traduite dans une chaîne de dispositions légales et constitutionnelles prises entre 1996 et 2005 (voir la Constitution de 1996 de l'Afrique du Sud, chapitre 10 : section 195). L'exigence d'évaluer les réalisations de la mise en œuvre des politiques publiques et la performance des organismes qui la pilotent est donc formelle (voir Cloete, 2017, pp. 92-95). L'ancrage constitutionnel de l'évaluation, c'est-à-dire au sommet de la hiérarchie des normes et des lois, lui dénie tout caractère facultatif ou possibilité procédurale de l'exécutif pour le rendre

imposable aux gestionnaire et incontournable dans la gestion publique (Fouquet, 2013, p. 837).

Au Maroc, la constitution de 2011 a investi respectivement la Cour des comptes et le ministère chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance des missions d'évaluation de projets publics et de vérification de la cohérence des programmes (Kabungu, 2022, p. 148). Cette décision, inscrite dans la loi mère de tout autre dispositif légal, marque, en effet, la matérialisation d'un discours public porté à peu près sur une décennie (2001-2011) autour de l'importance de l'évaluation et de la nécessité de constituer des institutions et structures dotées du pouvoir de juger le mérite et la valeur des politiques publiques mises en œuvre au sein de ce Royaume (Lechheb et al., 2018).

En 2012, à la faveur d'un contexte favorable créé par la mouvance de la réforme de gestion axée sur les résultats, le Bénin a appuyé sa dynamique de gestion responsable de la chose publique par la décision d'instaurer un cadre institutionnel et organisationnel (structure centrale, animateurs compétents et cadre légal et réglementaire) pour garantir l'inclusion de l'évaluation dans les habitudes de gestion publique à tous les niveaux. La matérialisation de cette décision est traduite, notamment dans la « politique nationale d'évaluation pour améliorer la gouvernance de l'État, pour apprécier la valeur des interventions publiques et pour optimiser l'utilisation des ressources collectées auprès des contribuables » (Kabungu, 2022, p. 148).

En Haïti, la décision d'évaluer les programmes financés à partir du trésor public ou des fonds de l'aide au développement a été formalisée dans le décret du 30 octobre 1978 et renforcée dans celui du 3 octobre 1984. Ce dernier porte la création, au sein du Ministère du Plan, d'un Fonds dit d'Investissement Public (FIP), désormais intitulé le « Programme d'Investissements Publics (PIP) ». Bien qu'une définition de la fonction évaluation ne soit pas apportée par le texte d'adoption, néanmoins, l'exigence d'évaluer est claire. Ainsi, il est prescrit qu'« une évaluation annuelle de chaque projet inscrit au Plan Annuel [du pays], et financé à partir des ressources du Fonds d'Investissements Publics, sera opérée par le Ministère du Plan, l'agence d'exécution et le Directeur du Projet » (Haïti, Décret du 3 octobre 1984, Art. 21). Les résultats d'évaluation sont consignés dans des rapports qui serviront à préparer le bilan d'exécution du Plan Annuel. Suivant que les constats de la mise en œuvre de projets ayant été évalués révèlent des écarts considérables par rapport aux attentes de résultats, les allocations des fonds peuvent être suspendues provisoirement jusqu'à leur annulation complète, ou bien des réajustements dans leurs plans opérationnels et financiers peuvent être apportés (Art. 20-21).

Ces exemples de positionnement formel de l'évaluation de programmes sont un préalable inévitable puisqu'il est question de formaliser un ensemble de techniques et de postulats liés à la gestion comme mécanismes fonctionnels dans le secteur public. Mais, plus que de simples procédures, les processus évaluatifs de programmes publics et leurs constats et conclusions peuvent engendrer des incidences politiques ou mieux, peuvent servir comme ressources politiques. Par conséquent, l'évaluation de programmes est aussi un acte politique.

1.2. Évaluer les programmes : un acte politique

Considérant les piliers du domaine de l'administration publique, outre la nature publique et légale de l'exigence d'évaluer les réalisations de l'État, l'évaluation a aussi une dimension politique non négligeable à considérer puisque les matières et matériels qui sont étudiés et évalués sont des émanations et des produits de processus politiques. En ce sens, en plus d'être une décision publique, Azzam et al. (2021) considèrent, l'action d'évaluer les programmes et politiques du secteur public comme un acte politique. Ainsi, l'adoption de l'évaluation de programmes comme fonction de gestion publique doit être représentative d'une volonté politique manifeste.

Cette sensibilité politique était déjà expliquée par Weiss (1993) qui a identifié trois voies par lesquelles la politique s'introduit dans les processus évaluatifs. Premièrement, par le fait que les politiques et les programmes publics qui sont sujets à l'évaluation sont nés à partir de processus politiques litigieux et consensuels, il ne faudrait pas perdre de vue la potentialité des pressions, qu'elles soient favorables ou hostiles, auxquelles est soumise la mise œuvre. Ces pressions sont des produits d'aléas politiques et vulnérabilisent l'étanchéité technique rationnelle des processus évaluatifs de ces programmes et politiques publics. Deuxièmement, par rapport aux finalités d'orientation de la décision publique future et d'alimentation de processus décisionnel soutenues par l'évaluation de programmes, Weiss (1993) considère que les rapports d'évaluation peuvent être des armes dans les luttes politiques. Les preuves de résultats ou d'échecs d'interventions publiques

qui y sont apportées sont, selon elle, en constante rivalité avec d'autres facteurs puissants du processus politique pour influencer la décision. Et en troisième lieu, Weiss (1993) amplifie la portée politique inhérente de l'évaluation de programmes quand elle traite le jugement qu'elle porte en tant que: « *implicit political statements about such issues as the problematic nature of some programs and the unchallengeability of others, the legitimacy of program goals and program strategies, the utility of strategies of incremental reform, and even the appropriate role of the social scientist in policy and program formation* » (p. 94).

Ainsi, en dépit de la noblesse de ses finalités, de l'objectivité et de la rationalité du processus de recherche essentiellement axé sur les preuves qui la sous-tendent (rigueur technique), l'évaluation de programmes, on a compris qu'elle est quelque peu perméable à la politique. Il n'est pas toujours facile de séparer le comment administratif du quoi à mettre en œuvre décidé dans des assemblées politiques. En remontant jusqu'à Max Weber, entre autres auteurs ayant tenté de créer une telle dichotomie dans leurs propositions de modèles d'organisation de l'action publique, la ligne n'a pas jamais été étanche et les processus évaluatifs reçoivent les rayonnements du politique d'une part et les tiraillements de l'administratif, d'autre part. L'équilibre n'est pas toujours facile à trouver dans ces cas. Nous avons compris que ce sont des processus qui sont dans le fond complexes. Cependant, l'évaluation de programmes reste un instrument avec du potentiel pour rectifier la mise en œuvre et informer sur les réalisations de l'État.

En Haïti, l'obligation d'évaluer les programmes est formalisée dans le cadre légal depuis 1978. Des tentatives de mise en fonctionnalité de l'évaluation de programmes comme fonction de gestion publique et mécanisme de reddition de comptes de résultats publics sont dispersées, mais repérables. Elle aurait pu être un mécanisme qui porte la parole juste et réelle de la situation de la mise en œuvre au moment où la gestion publique haïtienne est vilipendée dans des scandales de corruption et de dénonciations d'abus financier¹.

L'évaluation de programmes est également dépendante du contexte puisqu'un jugement adéquat des politiques et des programmes publics suppose une compréhension pratique, matérielle et politique d'une mise en œuvre (voir Chouinard et Cousins, 2018; Rog et al., 2012). Elle est censée intégrer des considérations sur les contextes sociaux, historiques et culturels comme des éléments actifs et réactifs pour les processus évalués. Dans la section ci-après la sensibilité de l'évaluation de programme au contexte de mise en œuvre est discutée.

2. Évaluation de programmes : sensibilité par rapport au contexte

D'un point de vue pratique, Devaux-Spatarakis (2014) conseille que tout processus évaluatif inscrive les actions publiques évaluées dans la matrice des enjeux des pouvoirs politiques ainsi que dans l'environnement institutionnel et le contexte de la mise en œuvre.

Chouinard et Cousins (2018) soulignent que les valeurs et idéologies politiques supportant

¹ Voir articles de Radio France International, datés du 19 août 2018 et du 4 février 2019, respectivement sur les demandes de reddition de comptes réitérés des Haïtiens à la classe politique et sur le rapport de la Cour Supérieure des Comptes d'Haïti sur la gestion des fonds PETROCARIBE.

la conception des programmes ne peuvent être minimisées ou évacuées puisqu'elles leur donnent du sens, et la connaissance que génère l'évaluation ne peut pas être décontextualisée (p. 125). Par ailleurs, la faveur de développement d'une culture d'évaluation de programmes dépend de la présence de dispositifs administratifs (structures administratives, personnel compétent et ressources organisationnelles disponibles, etc.) favorables au sein de l'administration nationale. Et, comme l'ont fait remarquer Barbier et Hawkins (2012), ces dispositifs opérationnels, une fois instaurés, supportent déjà matériellement la mise en application des principes véhiculés par l'évaluation de programmes (recherche de performance, mesures des résultats et imputabilité) dans les habitudes de gestion globale.

Ces mises en place au sein de l'administration sont capitales, mais leur présence ne garantit pas systématiquement l'acceptation de ces principes dans le schème cognitif. Les normes et paramètres culturels ainsi que les caractéristiques du contexte sont des enjeux de taille qui peuvent aussi bien faciliter que contraindre la démarche d'intégrer l'évaluation dans les systèmes de gestion, a constaté Barbier (2014, p. 27). En conséquence, on peut déduire que, outre la technique et la compétence, la culture, la cognition et le contexte politique sont des mesures d'étalonnage pertinentes à considérer lors de la conceptualisation de l'évaluation de programmes comme institution et fonction de gestion publique. C'est pourquoi, en suivant la même ligne d'idées de Chouinard et Cousins (2018), Devaux-Spatarakis (2014) et Rog et al. (2012), nous pensons que, pour faciliter l'arrimage de l'évaluation de programmes dans les systèmes de gestion en vigueur dans les pays en voie de développement dont Haïti, une modulation de départ de sa conception standard

académique est nécessaire. Cette démarche est d'une importance capitale puisque déplaçant la réflexion sur des scénarios de gestion basés sur des constructions extrapolées et de standards isomorphes pour ramener l'objectif aussi proche que possible des contextes et des capacités de chaque pays. En ce sens, Duran (1993b, 2010, 2018) considère que le développement d'une culture d'évaluation de politiques publiques « est tributaire du type d'État dans lequel il se produit et de la nature des élites susceptibles de la porter » (1993a, p. 137).

Ainsi, l'évaluateur qui s'engage dans un processus évaluatif se doit de traiter le climat politique et social, les conditions économiques de mise en œuvre et les capacités opérationnelles des organisations comme des paramètres d'influence. Il doit pouvoir comprendre la culture générale de pilotage du programme qu'il évalue pour s'assurer que son jugement soit crédible et adéquat. Également, Rog et al. (2012) et Parapuf (2016) conseillent aux évaluateurs de chercher à cerner les divergences entre les objectifs retenus (commanditaires- financeurs/donateurs- gestionnaires et opérateurs) pour l'évaluation et la réalité du contexte organisationnel dans lequel les données sont générées pour justifier les résultats évalués. La prise en compte de ces aspects leur permettra d'éviter les jugements biaisés des réalisations, c'est-à-dire, qui ignorent les influences du contexte et les contraintes de terrain, variables à considérer si l'on veut établir les vraies valeurs de ces interventions. Ces considérations sont encore plus pertinentes pour les pays en voie de développement qui n'ont pas su gagner leur autonomie financière pour pouvoir financer leurs programmes de développement et dépendent des dons et prêts conditionnés des organisations internationales. Les commandes d'évaluation sont souvent mal comprises ou

mal perçues du côté des gestionnaires locaux chargés de l'exécution des programmes. Ces derniers ont une conscience, plutôt aliénante pour les processus évaluatifs et du poids des commanditaires financeurs à les influencer. C'est pourquoi, pour que ces pays puissent profiter effectivement du potentiel de l'évaluation de programmes dans ses finalités gestionnaires et de reddition de comptes, une certaine désaliénation du cadre cognitif conditionnant leurs systèmes administratifs est nécessaire.

À titre d'illustration, en plus des problèmes techniques de mise en opération des programmes liés aux limitations de ressources et de compétences, Cherabi et Latreche (2018) ont attribué à deux causes majeures le stade embryonnaire où se trouvent emprisonnés les processus d'institutionnalisation d'outils incitant à la redevabilité, dont l'évaluation de programmes, au Bénin, au Togo, à la Tunisie, au Cameroun, etc. Premièrement, ils pensent qu'il y a un manque de volonté politique dans ces pays pour forcer les gouvernements et organismes de gestion de l'aide au développement "à être redevables de résultats" pertinents (Baradei et al., 2014), c'est-à-dire qui répondent aux besoins réels de la population. Et les fonctionnaires en sont conscients. Deuxièmement, ils ont relevé une résistance systématique aux innovations qui vont dans le sens d'intégration de mécanismes de reddition de comptes dans les systèmes de gestion publique de ces pays.

Dans la recherche d'Erismann et al. (2019), on peut trouver matière à indexation de cette résistance aux innovations, ci-dessus relatée, dans la tendance réactive face à la présence réelle ou perceptive de conflits d'objectifs entre donateurs et pays bénéficiaires. En effet, dans l'identification des défis pour des processus évaluatifs de programmes au Sud-Soudan

et Haïti, ces auteurs ont noté la présence de conflits réels dans les objectifs retenus pour les évaluations ou dans les attentes par rapport à la mise en œuvre. Ils considèrent que ces positionnements (pays VS donateurs) parfois inconciliables ne font que renforcer la complexité de la gouvernance de ces pays qui agissent et réagissent plus par coercition que par engagement authentique pour le changement, et ce, parce qu'ils dépendent largement de l'aide internationale. En effet, c'est une réalité qui a tendance à pousser les gestionnaires publics de ces pays, dont Haïti, à se renfermer, à tort ou à raison, face aux démarches évaluatives.

Le contexte de mise en œuvre des programmes publics en Haïti est décrit dans le chapitre des résultats de cette thèse. Ce qui est démontré, c'est que la mise en œuvre des programmes en Haïti est encadrée par une gouvernance politique qui n'arrive pas à trouver ses propres marques pour permettre au relai administratif d'asseoir une gestion des affaires de l'État qui soit viable. Cette situation est, en partie, la conséquence de l'incapacité des gouvernements à générer des ressources domestiques suffisantes pour conduire le développement du pays suivant le vœu des citoyens ou de la population. En outre, le déséquilibre des forces en présence milite contre les nationaux dans le jeu de pouvoir face aux acteurs internationaux. En effet, la capacité des acteurs locaux et leur pouvoir de négociation pour faire valoir leurs positions se trouvent être occultés par l'urgence des besoins internes, la position de force et le poids des institutions partenaires. Leur pouvoir d'imposer les institutions qui guident l'action publique et le choix des moyens de développement portés par les programmes est enclavé. En sus des faiblesses dans la gouvernance politique, la capacité de l'administration publique haïtienne à répondre aux

exigences techniques et opérationnelles d'intégration de l'évaluation est aussi questionnable. Nos constats à ce niveau sont mis sous réserve dans cette partie de l'analyse puisqu'ils seront abordés en profondeur dans la présentation des résultats de la recherche.

Donc, en vertu de ce qui précède, on a du mal à qualifier l'environnement institutionnel haïtien de pilotage des politiques publiques de propice à l'intégration de l'évaluation de programmes suivant les standards reconnus. Alors, du point de vue de l'analyse des politiques publiques et de la compréhension des systèmes de gestion publique, quelles sont les explications possibles à une telle situation ? Il est, à la base, question de régulation par voie institutionnelle formelle ou officieuse. C'est aussi une affaire d'engagement cognitif face à de nouvelles normes. En ce sens, nous aimerions savoir dans quelle mesure les sentiers institutionnel et culturel (en termes d'habitudes de gestion et de croyance) d'Haïti étaient adaptés ou prêts à supporter le poids d'aménagements ou de changements institutionnels dans le sens de l'évaluation des programmes. En addition au questionnement de la capacité structurelle et de l'existence d'une brèche dans la cognition qui structure la réflexion, l'appréciation et l'interprétation des acteurs, n'aurait-il pas fallu se demander si les dispositifs organisationnels étaient à niveau pour supporter l'implémentation de ces changements ? Mais, avant d'aborder plus en profondeur ces aspects très empiriques de la recherche, il est important de tracer sa ligne conceptuelle. Ainsi, dans les sections qui suivent, nous allons passer en revue différentes façons dont l'évaluation de programmes est contextualisée du point de vue académique.

Dans la prochaine section, nous allons revoir, d'abord, les diverses conceptualisations de l'évaluation de programmes établies dans la littérature. Nous nous proposons de nous concentrer sur les finalités de l'évaluation de programmes de sorte à faire ressortir ses potentialités en faveur de l'amélioration de la mise en œuvre des programmes et politiques publics, de la performance organisationnelle et de la reddition de comptes et d'imputabilité des gestionnaires publics. Dans cette partie, nous passons également en revue les conditions nécessaires au développement de la capacité organisationnelle en évaluation de programmes.

3. Conceptualisation de l'évaluation de programmes

L'évaluation de programmes est un concept qui a beaucoup évolué dans le temps. À la base, elle permet d'établir la valeur d'une action publique déclinée en politiques et programmes publics et étalonnée au moyen de critères, de normes, et/ou de références constitués ou identifiés. Cette posture relève beaucoup plus de jugement de mérite et se réalise à des moments précis de bilan dans la vie d'une politique ou d'un programme public. L'évaluation de programmes peut aussi jouer un rôle de veille de la mise en œuvre selon des termes préétablis. Dans tous les cas, elle peut être une des sources importantes d'informations pour supporter la prise de décision politique et la planification des interventions publiques. Dans la deuxième section de ce chapitre, nous allons revoir d'abord l'évolution des définitions et des finalités du concept évaluation de programmes ainsi que ses potentialités. Cette partie présente de façon générale le concept. Ensuite, le débat sera ramené plus près de notre objet de recherche pour identifier les impératifs à

l'intégration de l'évaluation de programmes. Enfin la section sera clôturée par une analyse de certains défis à l'intégration de programmes dans les pratiques de gestion d'une organisation.

3.1. Domaine de définition

Cette thèse s'aligne sur le domaine de définition fonctionnelle pour l'évaluation de programmes consistant à : (i) juger l'atteinte des résultats d'un programme; (ii) renforcer les capacités de gestion organisationnelle grâce à ces dimensions de suivi et de rectification de la mise en œuvre sur la durée de vie d'un programme ou d'une politique publique; et finalement (iii) éclairer la décision future pour de meilleures programmations de l'action publique et l'optimisation de ses résultats et impacts.

En effet, pour comprendre la philosophie à la base de l'évaluation des programmes publics, il importe d'inscrire cette dernière dans le débat de l'administration publique en faisant ressortir la double dimension de sa définition puisqu'elle est une fonction de gestion publique et une phase (la dernière) du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Dans sa forme définitionnelle agrégée et selon Suchman (1968), l'évaluation de programmes est la mesure objective de réalisations planifiées au moyen de méthodes scientifiques. Elle fournit de l'information structurée pour juger l'action, informer sur des alternatives et améliorer la qualité des interventions publiques (voir aussi Stufflebeam, 1973, p. 129; Weiss, 1972, p. 318; Jacob, 2014). En ce sens, certains auteurs considèrent que l'évaluation de programmes est un processus qui utilise des techniques de

révision et d'examen scientifiques pour établir un jugement, soutenir une appréciation ou un critique sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience d'un programme ou d'une politique publique (voir entre autres Patton, 2002, 2008 ; OCDE, 2021). Pour d'autres, les processus évaluatifs utilisent les canons scientifiques de la recherche en sciences sociales (Rossi, 2004) pour structurer la révision et l'analyse des interventions publiques suivant les normes pertinentes de mérite (Scriven, 1991). Tripodi (1983) décrit la recherche évaluative comme une recherche appliquée à l'étude des politiques publiques. Intégrée dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, l'évaluation est la dernière étape du cycle établi par Lasswell (1956). En effet, une fois que les problèmes sont identifiés, les programmes et politiques publics sont ensuite conçus pour apporter un changement dans la situation problématique avec l'espoir que les interventions prévues et les changements qui seront enregistrés solutionneront effectivement les problèmes (Patton, 2002, p. 18). C'est pourquoi Scriven (1967) établit son rôle premier dans la détermination de la valeur et du mérite de ces interventions publiques.

Cependant, les solutions à apporter aux problèmes publics sont de source humaine. Donc, elles sont sujettes à des biais cognitifs, perceptifs ou sociaux. De même, la capacité décisionnelle à pouvoir faire *le* choix idéal optimal est également altérée par des contraintes de l'environnement de mise en œuvre, des barrières technologiques, des limitations budgétaires, des carences dans la disponibilité des informations, des problèmes de calendrier serré, etc. Cette réalité du management est théorisée par Hébert Simon (1955) sous le concept de rationalité limitée. Ces contraintes étant réelles, l'auteur insiste dans sa

démarche conceptuelle sur la nécessité de disposer d'institutions (règles et procédures) obligeant l'individu à organiser ses démarches managériales pour s'approcher le plus possible de la rationalité proprement dite. Cette dernière pourra être appréciée au regard des objectifs organisationnels (Simon et al., 1987). Dans le cycle de politiques publiques, l'évaluation a la faculté d'apprécier l'effectivité des réalisations ainsi que l'adéquation et la pertinence des actions planifiées à titre de solutions aux problèmes publics identifiés. Elle est conçue pour porter un jugement sur le niveau d'accomplissement des attentes ciblées par la mise en œuvre, d'une part ; et d'autre part, sur les impacts prévus et effets collatéraux des politiques publiques sur la population bénéficiaire. Elle s'appuie le plus possible sur les preuves et peut se servir de l'analyse causale de certains facteurs non nécessairement tangibles, mais qui sont des contraintes pour la génération des biens ou services, produits prévus transformés en résultats de la mise en œuvre.

Donc, dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, évaluer suppose : porter un jugement. L'évaluation est menée suivant une analyse en chaîne causale ou de validation de la théorie du changement établi dans les politiques publiques (Devaux-Spatarakis, 2014). Le jugement se construit aussi en référence à des critères d'évaluation préétablis qui permettent de spécifier ou de catégoriser les conclusions ou constatations. Ainsi, suivant que le processus commandité est complet et imbriqué, en partant, par exemple, de l'analyse des besoins à combler qui ont été identifiés² jusqu'aux résultats et impacts de la mise en œuvre, l'évaluation questionne le ciblage adéquat du problème social, ou mieux, la pertinence du programme. Elle apprécie l'efficacité en

² Selon le modèle de Jones (1970) du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, l'identification est la première séquence.

examinant l'adéquation des réalisations enregistrées (résultats atteints) compte tenu de ce qui était visé tout en questionnant aussi la cohérence des instruments utilisés pour atteindre les résultats. L'évaluation des impacts vient confirmer l'effectivité du changement produit tout en relevant les effets induits générés par le programme évalué. Cependant pour établir le lien entre les impacts du programme évalué et confirmer le changement, il faut préalablement évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du programme. Et finalement l'évaluation de l'efficience a tout son poids ne serait-ce que pour une analyse de répliquabilité d'un programme, et est aussi preuve de gestion rationnelle particulièrement quand on considère que la gestion de l'État se doit d'être économe (OCDE, 2021).

En sus de la dimension de jugement des politiques publiques, l'évaluation de programmes peut également servir des fins contraires à la sanction (échec ou réussite) des interventions publiques quand elle favorise l'amélioration de la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique publique spécifique (Patton, 2002, p. 220). En 1991, Scriven introduit les deux rôles, dits désormais classiques, de l'évaluation. Un premier consiste en la détermination de la valeur des réalisations d'un programme (c'est-à-dire le jugement) et un second, qualifié de constructif, vise l'amélioration de programmes spécifiques. Ces rôles seront, plus tard, conceptualisés dans la littérature comme des types respectifs d'évaluation, d'où peuvent découler plusieurs finalités. Le premier type est d'ordre sommatif et supporte la reddition de comptes. Le second est désigné formatif puisque supportant l'amélioration de la mise en œuvre des programmes tout au long de l'exécution des activités planifiées en conditionnant le processus de production pour prendre en compte les réalités de l'environnement.

Au regard des types d'évaluations (sommativ et formative) et en considérant l'article classique de Scriven (1991) comme ligne de base de notre revue, nous avons relevé trois grandes finalités de l'évaluation en lien avec la gestion adéquate et/ ou optimale des ressources organisationnelles allouées à l'exécution d'un programme compte tenu de l'atteinte des résultats prévus, comme outils d'aide à la décision et à la planification, et de renforcement organisationnel. Ainsi, nous allons regarder plus en détail ces trois grandes finalités de l'évaluation de programme.

3.2. Finalités de l'évaluation

À partir de l'article de Scriven (1991), des auteurs tels Patton (1997), Vedung (1997, 2017), Weiss (1997) et d'autres vont décrire l'évaluation en découpant clairement ses finalités et en caractérisant le processus évaluatif. Retenons, dans cette thèse, trois finalités de l'évaluation tout en regardant la portée instrumentale de son utilisation quand elle permet de : (i) porter un jugement ; (ii) améliorer l'efficacité de la mise en œuvre et renforcer la capacité organisationnelle; (iii) développer des alternatives et des programmes-modèles généralisables et orienter la décision. En conséquence, pour nous permettre de répondre à notre question de recherche, nous retenons comme définition fonctionnelle que l'évaluation de programmes est un mécanisme de reddition de compte incitant à la responsabilisation des gestionnaires, un outil de gestion supportant l'amélioration de l'exécution des programmes et l'*empowerment* organisationnel. Cependant, dans cette étude, nous allons au-delà de cette définition pour porter l'emphase sur les impératifs

nécessaires à son intégration adéquate dans les pratiques de gestion publique. Dans les sections qui vont suivre, nous proposons, d'abord, de faire le tour conceptuel du domaine de sa définition sans perdre de vue ses finalités. Cette étape sera suivie par une revue des impératifs pour son intégration favorable abordés dans la littérature.

3.2.1. Juger la mise en œuvre

Pour remplir cette finalité, c'est-à-dire, juger de la mise en œuvre des politiques publiques, l'évaluation de programmes doit être intégrée dans le corpus des mécanismes de contrôle des décisions politiques et des actes administratifs publics. Santo et Verrier (2007) parlent de positionnement stratégique dans le système de contrôle des administrations publiques. Cela nécessite également un découpage clair du processus devant conduire à ce jugement (étapes et cibles). Établir au préalable des critères de jugement, mesurer les effets propres et collatéraux de la mise en œuvre, tenir compte du contexte politico-administratif et remonter le temps pour rétablir les phases évolutives de la décision sont autant d'indications qui sont incluses dans la formulation officielle de l'évaluation de programmes dans le cas de la France. Le côté imputabilité est amplifié par la prescription d'une analyse du rôle des acteurs et un découpage de leurs actions dans les résultats de politiques obtenus (Journal Officiel de la République française, 2015, pp.10 et 12, 25).

L'établissement des liens de causalité entre actions et résultats qui est prescrit par la démarche française se fait en mettant en perspective les activités planifiées avec les instruments retenus pour la mise en œuvre. Ainsi, l'évaluation est supporteur de l'examen

de la cohérence interne des politiques publiques. Selon Knoepfel et al. (2015), celle-ci implique qu'il y ait au moment de la conception du programme, une harmonisation parfaite entre les objectifs à atteindre, les instruments de mise en œuvre retenus, l'agencement des ressources allouées, les éléments évaluatifs préalablement prédéfinis et les procédures applicables qui sont en vigueur. Des incohérences entre ces éléments auront nécessairement des impacts sur les résultats de mise en œuvre. C'est pourquoi, Knoepfel et al. (2015, p. 206) attirent l'attention sur le fait qu'il est possible qu'un déficit dans les livrables d'une mise en œuvre, que ce soit en quantité ou en qualité, soit imputable aussi bien aux concepteurs qu'aux responsables de la mise en œuvre.

Pour supporter un jugement qui soit crédible, l'évaluation est aussi axée sur des faits vérifiables et mesurables. Elle est censée porter un regard neutre sur divers aspects de la mise en œuvre. La collecte des données soutenant ce type d'évaluation se fait de façon systématique et permet de déterminer la pertinence, la cohérence, la pérennité, l'efficacité, l'efficience, la répliquabilité/ durabilité, l'impact, etc. d'un programme (OCDE, 2021) ainsi que l'équité et l'adéquation de services publics (Lemieux 2006, p. 2). Par exemple, pour bien cadrer une évaluation d'impacts d'une politique publique, il est important pour l'évaluateur d'avoir accès aux données sur l'état de la situation avant la mise en œuvre (Knoepfel et al., 2015, p. 278).

Ainsi, le processus évaluatif s'effectuant à posteriori des réalisations se base sur une démarche de révision de preuves constituées et de données collectées au fur et à mesure de l'exécution d'un programme spécifique (Ridde et Dagenais, 2012, p. 22). En conséquence,

elle est dite sommative et elle est à visée de reddition de comptes. Mais au-delà de la validation de la théorie du changement d'une politique publique au moyen de preuves tangibles et de faits vérifiables, elle permet d'établir la distinction entre les interventions publiques qui ont réussi de celles qui ont échoué (Rossi, 2004) grâce aux critères de comparaison de leurs mérites et de leurs valeurs, statués scientifiquement. En ce sens, elle fournit de la matière factuelle et structurée au débat politique sur les actions publiques qui ont apporté de l'amélioration sur la qualité de vie de la population ou pas. Elle appuie la transparence de l'action publique et incite les gouvernements à faire mieux.

Cependant, juger de la conformité de la mise en œuvre compte tenu des valeurs prescrites et de résultats planifiés n'est pas inoffensif pour certains acteurs publics (Lemieux, 2006). L'évaluation supporte, certes, la reddition de comptes. En revanche, en tout ou en partie, ces résultats peuvent faire l'objet d'usage potentiellement préjudiciable. Certains auteurs comme Howlett et Ramesh (1995), Brewer et deLeon (1983), et plus tard Lemieux (2006), entre autres auteurs, font ressortir la dimension politique de l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, ils atténuent la neutralité soi-disant inhérente et l'objectivité naturelle de l'évaluation, en amplifiant le fait que c'est une activité scientifique qui est placée dans le monde politique, caractérisée par des rapports de pouvoirs. Rappelons que l'évaluation, dans le cycle des politiques publiques, vient après la mise en œuvre et porte un jugement sur des choix politiques, l'atteinte des résultats présumés de ces choix ainsi que leurs effets sur la société. Ces auteurs accentuent les desseins détournés de l'évaluation quand elle est expressément commanditée pour cacher certains faits, légitimer des actions arrêtées ou clôturer un programme injustement critiqué. En ce sens, on peut parler de mauvaises

utilisations de l'évaluation. Cet aspect de l'analyse est particulièrement pertinent dans cette thèse où la question des obstacles à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique est, en partie, abordée à la lueur des appréhensions et du scepticisme des gestionnaires par rapport aux mandats véritables des évaluations qu'ils ont eues à subir.

On comprend donc qu'il y a mauvaise utilisation de l'évaluation quand ses résultats sont utilisés « *for the wrong purpose* » (Stevens et Dial, 1994, p. 3) ou quand certains de ses aspects sont utilisés ou manipulés pour nuire ou pour gagner quelque chose (Alkin et King, 2016). Comme souligné précédemment, l'évaluation peut être utilisée (ou mieux mal utilisée) à des fins de propagande, de justification ou de légitimation de décisions déjà prises soit pour terminer précocement la mise en œuvre d'une politique publique soit pour couper dans les fonds d'un programme, etc. (voir Alkin et King, 2016, pp. 441-443 pour une liste plus longue). Dans l'analyse de Knoepfel et al. (2015) de l'interdépendance étroite existant entre les méthodes d'évaluation et le degré d'accomplissement des objectifs d'une politique publique, il y est relaté cette façon subtile des acteurs intéressés qui se cachent derrière un langage technique d'évaluateurs « pour faire valider leurs intérêts politiques, sans pour autant être obligés de l'avouer ouvertement » (p. 196). Ces mauvaises utilisations de l'évaluation peuvent se dresser comme des barrières à son intégration. Quand sa raison d'être est mal perçue, l'ouverture nécessaire dans la culture organisationnelle pour l'intégrer est, sinon sapée, mais tout au moins fortement vulnérabilisée.

C'est pourquoi nous pensons que la manière la plus appropriée d'amener à l'acceptation de l'évaluation comme outil de pilotage de programmes est de l'incorporer préalablement dans les dispositifs de gestion pour une meilleure performance de la mise en œuvre (évaluation formative). La perception de préjudices éventuels est, en quelque sorte, matée et l'appropriation du concept dans ses différents teneurs est plus souple pour l'instinct protecteur des gestionnaires, surtout si ces derniers ne sont pas confortables avec certains aspects de la gouvernance publique. Dans ce cas, la construction d'une culture de l'évaluation se fait progressivement pour accompagner une mise en œuvre au profit de changements sociaux qui sont, certes, incrémentaux, mais pérennes. « *Evaluation is a servant to incremental social change* », avance Rossi (2004, p. 6) dans ses opinions sur l'évaluation. Alkin et King (2016, p. 569) avancent, eux aussi, que la contribution de l'évaluation pour une meilleure opérationnalisation des programmes est sa raison d'être première. Ainsi, grâce aux questionnements itératifs des divers aspects des programmes en cours d'exécution tels, leur pertinence, leur cohérence et leurs niveaux d'efficacité et d'efficience, l'évaluation fournit de l'information pour une meilleure compréhension du programme et pour améliorer ou bonifier potentiellement la décision et la programmation future au profit des changements sociaux. Cette dimension de l'évaluation est de nature formative et favorise l'*empowerment* et l'apprentissage organisationnels. Elle est constatée quand l'évaluation sert pour outiller les gestionnaires publics et opérateurs de programmes dans l'amélioration de la mise en œuvre et quand les capacités de gestion de l'organisation en sortent renforcées. L'apprentissage, à ce niveau, est réel. Cette potentialité de l'évaluation sera abordée plus en détail dans la section suivante.

3.2.2. Améliorer la mise en œuvre

L'utilisation de l'évaluation de programme comme outil ou fonction de gestion permet d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre. Elle couvre l'aspect formatif et de renforcement des capacités organisationnelles dans la gestion des programmes. Elle se concentre surtout sur l'utilisation souple des techniques d'évaluation orientées vers l'amélioration de la mise en œuvre. En ce sens, elle est intégrée dans le cycle de pilotage. Au moyen de rétroactions techniques et spécifiées, elle favorise la rectification d'erreurs sur la chaîne de production des résultats (processus) et dans les spécifications des biens et services publics réalisés en se référant à la planification. Elle relève les forces et faiblesses du système ou modèle de pilotage en temps réel, questionne les difficultés de réalisation des activités et adresse les contraintes non anticipées. Elle supporte aussi l'optimisation des moyens et des ressources grâce à ses feed-back, prévient les écarts pour anticiper sur la reddition de comptes, etc. Bref, elle appuie la performance organisationnelle et augmente la capacité des opérateurs et gestionnaires à mieux délivrer les produits programmés. Scriven (1991) décrit ce côté de l'évaluation comme étant "constructif" puisqu'elle porte l'analyse sur l'ajustement des paramètres de pilotage ainsi que l'environnement de mise en œuvre et questionne la coordination des intrants devant générer les produits et résultats des programmes.

Dans l'établissement des facteurs pouvant supporter la performance au sein d'une organisation publique, Mazouz et Leclerc (2008) ont retenu, la nécessité pour l'organisation de procéder systématiquement et sur une base périodique et préalablement

définie, à la révision du processus managérial. Ce qu'ils appellent « le facteur adaptatif » réfère, en fait, à un processus de rectification régulière et de réajustement des opérations. Il consiste en la vérification systématique de l'agencement adéquat des cibles de résultats et des ressources (humaines, matérielles, financières et technologiques/informationnelles) devant conduire à la réalisation des activités prévues sur ses programmes. C'est une analyse tant des contraintes en termes de ressources qu'en termes d'adaptabilité de l'organisation face à des paramètres émergents pouvant impacter sur sa performance, notamment : l'ouverture appropriée dans la culture organisationnelle pour innover quand c'est nécessaire ou les flexions dans le leadership pour permettre une meilleure coordination de l'action de mise en œuvre. La rétroaction en boucle et tout au long de la vie du programme que supporte une telle démarche permet d'apprécier la dynamique organisationnelle et comprendre : (i) si les ressources sont utilisées efficacement et si leur agencement est optimal ; (ii) si les attentes en termes de cohérence sont remplies. Ce sont là, des questions couramment investiguées lors d'une évaluation de programmes. Considérant ces actions à effets qualitatifs sur le processus de mise en œuvre et les biens et services produits, l'évaluation formative est, de notre point de vue, une fonction-veille et éclairceuse qui informe et prévient. Elle est, en ce sens, informative, parce qu'elle renseigne sur les points à améliorer pour un pilotage optimal ; et préventive parce que, in fine, elle stimule la production pour une appréciation favorable des résultats lors de l'évaluation sommative.

Également, d'autres bénéfices peuvent être tirés de la dimension formative de l'évaluation et sont assimilables au renforcement des capacités de gestion de l'organisation et à l'apprentissage organisationnel. Cet aspect de l'évaluation de programmes est couvert par

la littérature sur la construction des capacités ou l'habilitation des organisations à pouvoir auto-évaluer leurs opérations de pilotage de programmes ou de mise en œuvre de politiques publiques de façon structurée et fiable. En anglais, cette approche est labélisée sous le terme « *empowerment evaluation* ».

3.2.3. Renforcer les capacités organisationnelles/*empowerment evaluation*

On parle d'*empowerment evaluation* quand les gestionnaires de programmes et opérateurs de la mise en œuvre de politiques publiques développent leur autonomie en évaluation de programmes grâce à des compétences et expériences acquises (le plus souvent avec l'assistance d'évaluateurs professionnels à titre de facilitateurs) en la matière. Ils sont, en conséquence, habilités à conduire leur propre processus évaluatif de façon continue (Fetterman, 1995, p. 181). Cette habilitation supporte en effet l'internalisation de l'évaluation dans le système de pilotage des programmes, et donc, le développement d'une culture de l'évaluation dans les pratiques de gestion. « *Empowerment evaluation, by design, institutionalizes systematic evaluation* » soutient Fetterman (1995, p. 181). Elle est une démarche structurelle et pérenne puisqu'elle est fondée sur l'intégration de l'évaluation dans le processus de gestion et l'engagement à différents niveaux de tous les acteurs du système organisationnel tout en tenant compte de leurs tâches et attributions dans la chaîne de production des résultats (Patton, 1997, p. 150). Les objectifs et principes qui la fondent partent de l'amélioration des processus de mise en œuvre et des programmes pour viser ultimement l'appropriation de l'évaluation comme outil de gestion et de responsabilisation

des acteurs en valorisant, entre autres, la culture des preuves, la participation et l'apprentissage organisationnels (Fetterman et al., 2014). Au-delà du renforcement organisationnel et la possibilité de création d'un référentiel de bonnes pratiques offerts par *l'empowerment evaluation*, elle est une formule constructive d'une gouvernance organisationnelle en bonne santé qui est profitable à la performance et à l'amélioration du processus de mise en œuvre sur le long terme. Ces techniques permettent de passer de la rétroaction informelle et sensible aux biais systémiques à une collecte de données plus formelle et systématique, élément incontournable pour l'évaluation sommative dite de reddition de comptes. C'est également un filet de coordination qui soutient le travail en collaboration et l'apprentissage par la pratique (Fetterman et al., 2014). Fetterman (1995) conceptualise clairement ses atouts en supportant l'idée que:

Empowerment evaluation does not simply determine merit and worth at a given point in time (a significant task in its own right); it also takes part in the process of program improvement. Merit and worth are not static entities; populations shift, goals shift, knowledge about program practices and their value change, and external forces are highly unstable. However, by internalizing and institutionalizing self-evaluation processes and practices, a more dynamic and responsive approach to evaluation can be created. A rich source of data is created as well to allow more complete external examination. (p. 184)

Un autre angle de vue du renforcement des capacités que soutient l'autonomisation de l'organisation dans la conduite de ses propres évaluations est l'apprentissage

organisationnel. Cet aspect du renforcement organisationnel fait appel à la réflexivité des membres de l'organisation en les amenant à détecter eux-mêmes les écarts et à les corriger. En effet, Argyris (1989, p. 8), Argyris et Schön (1978, p. 2) et Argyris (1995) considèrent l'apprentissage organisationnel comme la capacité à pouvoir détecter et corriger ses erreurs, en prenant pour erreur dans notre analyse, tout écart entre les résultats attendus et les résultats atteints d'une mise en œuvre. Dans ce cas, l'habilitation au repérage des écarts est assimilable à l'évaluation des activités planifiées en regard des produits livrés ou des livrables en cours de réalisation pour soutenir une réflexion sur les mesures correctives ou solutions d'amélioration. En ce sens, Shea et Taylor (2017, p. 86) placent l'évaluation au cœur du processus d'apprentissage organisationnel. Pour elles, c'est la phase à laquelle on remet en question, par la réflexion et la discussion après enquête, les agencements organisationnels et programmatiques en fonction de l'erreur découverte. L'apprentissage s'acquiert à travers ce processus réflexif et discursif. En conséquence, les mesures correctives peuvent être un simple réagencement des activités pour assurer l'atteinte des résultats escomptés. Elles peuvent aussi amener à un réalignement en double boucle (structures de l'organisation et du programme) quand des incohérences profondes entre la structure et les normes organisationnelles et les principes de mise en œuvre adoptés pour un programme donné sont sous-jacents à l'erreur.

À cette approche, peut être indexée celle sur le développement (ou la construction) de capacité d'évaluation. La théorie de développement de capacité d'évaluation part du postulat de base que la construction de cette capacité est fonction de l'existence de preuves bien développées et crédibles (Stockdill et al., 2002, p. 12). Elle est fortement influencée

par une structure de soutien organisationnel favorable à l'évaluation dont la présence dans le capital humain de l'organisation de compétences et connaissances confirmées en évaluation de programmes (pp. 15-16). Partant de ces considérations et principes, Stockdill et al. (2002), dont les études ont été amplifiées plus tard par Bourgeois et Cousins (2013), Bourgeois et al. (2015), Bourgeois et al. (2015), etc., conçoivent aussi le développement de la capacité d'évaluation comme étant dépendant du contexte, du leadership en faveur de l'évaluation et des ressources organisationnelles disponibles et qui y sont allouées. En effet, ces auteurs décrivent le développement de la capacité en évaluation en tant qu'un choix délibéré et intentionnel pour construire un système guidé par des procédures et pratiques évaluatives favorisant une gestion adéquate et soutenable des affaires. Cette approche est axée sur une utilisation qualitative et appropriée de l'évaluation sur une base régulière permettant une imprégnation progressive de la culture de gestion de l'organisation en pratiques évaluatives systématiques. L'objectif ultime de cette démarche est de faire de l'évaluation une fonction routinière de gestion au sein de l'organisation. Mais au-delà des organisations, l'apprentissage sous-jacent à la pratique de questionnement des écarts de la mise en œuvre, de discussion sur des pistes de solutions et de rectification est un atout pour le cycle de politiques publiques quand elle aide au cadrage de la décision future.

3.3. Potentialités de l'évaluation de programmes : anticipation et prévention

En dernier lieu, dans cette partie de la thèse portant revue des finalités de l'évaluation de programmes, nous abordons la question de sa valeur ajoutée pour le processus

d'élaboration des politiques publiques. En effet, l'évaluation stimule le système et les mécanismes de développement des programmes publics dans le sens d'une meilleure conceptualisation de la programmation future. En ce sens, elle oriente la décision sur de prochaines interventions publiques et peut ainsi fournir un cadre scientifique et un référentiel de mécanismes qui ont fonctionné ou qui ont échoué pour supporter des idées de réformes. Weiss (1990) note, entre autres, que les résultats de l'évaluation de programmes « *provide news, alert people to new ideas, show alternative ways of thinking about problems, alter what is taken for granted as inevitable and what is seen as subject to change* » (p. 22). C'est pourquoi, selon Pattyn et Brans (2015, p. 184), l'évaluation peut être considérée comme un système qui renforce la capacité de l'action publique en promouvant les valeurs de cohérence, de crédibilité, de transparence, d'esprit de décision et de performance. Ainsi, à des niveaux respectifs de gouvernance administrative et politique, l'intégration de l'évaluation dans la gestion publique est pertinente en regard des critères qui sont pris en compte par la recherche évaluative. Sur le plan administratif, elle alerte et fournit des informations précises et scientifiques sur la mise en œuvre économique, efficace, efficiente, responsable et équitable d'un programme. Sur le plan politique, elle peut renseigner sur la légitimité ou la conformité d'une décision de politique, sur l'imputabilité d'un gouvernement par rapport aux impacts de la mise en œuvre d'un programme et même sur le niveau de consentement populaire vis-à-vis de la politique (Pattyn et Brans, 2015).

Nous concluons cette revue de la conceptualisation de l'évaluation avec la position de Vedung (1997, 2017) qui intègre adéquatement les finalités de l'évaluation retenues par

notre recherche. En effet, l'auteur a fait ressortir sa portée d'investigation phénoménologique (description impartiale de ce qui se montre) grâce à son analyse récapitulative sur les éléments tangibles d'une action gouvernementale pour construire un jugement sur la réalité de ses résultats (ou non). Cette méthode d'analyse récapitulative (qui connecte les résultats finaux aux actions passées) permet de déterminer la valeur de l'intervention. Elle renseigne sur les pratiques fonctionnelles et relève les manquements. Ses constats et résultats d'analyse peuvent constituer des référents pertinents pour les décideurs. Ainsi, à la suite de Vedung (1997, 2017), nous retenons pour définition dans le cadre de cette thèse que l'évaluation est une appréciation rétrospective d'une intervention gouvernementale à la suite d'une analyse minutieuse et approfondie de la valeur et du mérite de ses résultats. C'est une activité menée dans le présent pour comprendre et juger de l'utilité des actions (événements) posées dans le passé par un gouvernement ainsi que leurs impacts désirés ou effets induits sur les conditions sociales. Elle se réalise dans la perspective d'améliorer, à l'avenir, la pratique gouvernementale ou d'éclairer les décisions futures. Cette décomposition de la définition fortement inspirée de Vedung (1997, 2017) permet de comprendre que l'opportunité de la réalisation des évaluations repose sur une tenue méthodique de la mémoire des actes administratifs posés pour la matérialisation des attentes d'une intervention gouvernementale. Leur fiabilité est fonction de l'acuité des évidences et de la régularité dans l'enregistrement et l'actualisation de la mémoire des actions. Ainsi, la possibilité à pouvoir évaluer la mise en œuvre est conditionnée, comme décrite par Patton (1997, 2008, 2015), par la collecte systématique des informations au sujet des caractéristiques et des activités conduites pour la réalisation des objectifs et résultats d'un programme.

3.4. Impératifs à l'intégration de l'évaluation

Collecter systématiquement les données de mise en œuvre nécessite que soient constituées au sein des organisations des structures qui sont chargées de remplir cette attribution ainsi que les tâches y afférentes. La compétence a toujours été l'un des paramètres phares garantissant l'accomplissement des tâches au travail et l'atteinte d'objectifs fixés. Ainsi, pour qu'une structure puisse délivrer correctement les produits, fonctions de ses missions et attributions, elle doit être dotée de personnel qualifié en la matière. Weber (1946) a créé un idéal type de l'organisation de travail qui fut largement répandue et qui a structuré à travers le temps l'accomplissement des tâches dans les administrations publiques. Outre la primauté du droit dans les décisions publiques, ce modèle préconise, la compétence vérifiée (agents recrutés par voie de concours) et la spécialisation (le savoir précis et délimité), comme facteurs de professionnalisation de toute fonction publique. Ces postulats méritocratiques d'accès à la fonction n'ont pas changé. L'évaluation de programmes, quand portée par une unité organisationnelle pour intégrer l'organigramme d'une entité de l'administration publique, constitue automatiquement un découpage organisationnel spécialisé ; et donc, se doit d'être professionnalisé. Mais, qu'entend-on par professionnalisation de l'évaluation ?

Selon Larson (1977), une profession est une occupation qui repose sur une formation formelle dans un domaine de connaissances spécialisées et confirmées par quelque type de certification (voir aussi Gauthier, 2020). Cet ensemble de savoir-faire spécifiques

(Tourmen, 2007) qui est constitué autour d'une pratique est dotée d'une identité propre et reconnue par le marché du travail comme sphère exclusive et limitative d'un type de compétence en particulier. Pour cela, il lui faut un statut ; des dispositions éthiques guidant sa pratique; des dispositions de progression, de raffinement de la connaissance et de stratification de l'expertise; une certaine autonomie; et des mesures et structures de régulation, d'attribution ou confirmation de titres de compétences (Picciotto, 2011). L'évaluation de programmes s'est, durant la décennie 1960-1970, démarquée du tronc de la recherche appliquée pour se professionnaliser de façon distincte (Quesnel, 2022). Elle a évolué progressivement vers le statut de profession en gagnant en qualité, rigueur, crédibilité et en utilisation. Ce qui a su la doter de prestige adéquat pour sa reconnaissance sur le marché du travail (Quesnel, 2022).

Comme toute profession et comme l'ont souligné Quesnel et Bencheikh (2022, p. 113-114), la professionnalisation de l'évaluation est un processus qui passe d'abord par une volonté d'améliorer le professionnalisme de sa pratique en établissant des normes et des standards (déontologie) la régissant. Ensuite, des profils de compétences peuvent être conçus et des postes de repère, décrits. Ces préalables remplis, des cursus de formation sont créés pour sanctionner la compétence aux niveaux d'accréditation, de certification ou de licence, et permettre, ainsi sa reconnaissance professionnelle. Il est important de rappeler que « Le professionnalisme repose sur un savoir professionnel qui est acquis grâce à une formation spécialisée » (Quesnel et Bencheikh, 2022, p. 113). À la phase actuelle, une lecture panoramique de la tendance mondiale porterait à dire que l'évaluation de programmes est une profession établie avec un niveau adéquat d'assurance de qualité

suivant une dynamique d'amélioration continue de ses compétences, standards et pratique (Quesnel et Bencheikh, 2022, p. 114; Quesnel, 2022).

Comparée aux pays avancés, en Haïti, aussi bien que dans beaucoup de pays d'Afrique d'ailleurs comme l'Ouganda, le Malawi, la République Démocratique du Congo, etc. (voir, Byamugisha et Smith, 2011; Mangani, 2011 Kabungu : 2018; 2022), la pratique évaluative est toujours à ses balbutiements bien qu'environ six décennies se sont déjà écoulées depuis le début du cheminement de l'évaluation de programmes dans les sphères structurelle/institutionnelle et organisationnelle de la gestion publique dans le monde. Cependant, durant les dix dernières années, l'évaluation de programmes en Haïti a connu un essor particulier, souligne Quesnel et al. (2022, p. 15). Pourtant, cette appréciation ne peut être généralisée sur toute l'administration publique. Elle convient mieux aux programmes qui sont financés par la coopération internationale. Dans cette thèse, nous aurons à regarder la signification de l'évaluation pour les cadres de l'administration publique haïtienne chargés de la mise en œuvre des politiques et programmes publics du point de vue fiduciaire, de réalisation des activités et produits et de reddition de comptes, suivant que ces programmes sont financés par le trésor public ou l'aide internationale. Ce qui est important de noter à ce niveau de l'analyse, c'est le stade embryonnaire où se trouve l'évaluation de programmes et son intégration dans le profil de la gestion publique haïtienne.

Alors, qu'est-ce qui explique un tel retard ? Quelles sont les exigences à satisfaire pour assumer que l'évaluation de programmes peut faire partie du panorama de la gestion

publique ? Ou mieux, sous quelle condition l'évaluation de programmes (ou tout autre outil ou structure de gestion) peut-elle intégrer les schémas organisationnels publics ? Considérant que les contraintes légales et réglementaires sont des paramètres essentiels du processus décisionnel public, la décision d'intégrer l'évaluation doit passer par le processus d'institutionnalisation pour faire partie du corpus procédural de la gestion publique et du répertoire opérationnel des institutions guidant l'action publique. Dans la section suivante, nous allons passer en revue les attributs et implications d'un processus d'institutionnalisation de l'évaluation compte tenu de la littérature traitant de cette partie du sujet.

3.4.1. Institutionnalisation préalable

Dans le domaine de l'administration publique, l'institutionnalisation réfère à l'acceptation quasi unanime d'un ensemble de structures, modèles, règles ou pratiques (ce qu'on appelle institutions) incorporés dans les pratiques de gestion et imposable à tous, pour devenir une partie intégrante de la réalité sociale (Schneiberg et Soule, 2005, p. 122). Pour être un outil de gestion effectif au sein des organisations publiques et imposable aux acteurs publics, l'évaluation de programmes doit être institutionnalisée. L'institutionnalisation implique également l'atteinte d'un stade de maturité des institutions qui supporte leur assimilation ou intégration dans le noyau dur cognitif. Ainsi, l'institutionnalisation doit être comprise suivant une progression par étapes et être vue dans ses fins d'ancrer des repères pour guider le comportement. C'est un processus de structuration dynamique et continu (Barley et Tolbert, 1997). Scott (2001) explique que l'examen des processus institutionnels est

considérablement varié eu égard aux types d'éléments évoqués qui peuvent être régulateurs ou normatifs. Retenons, ici, l'analyse à partir des éléments régulateurs. Qu'ils soient des règles ou principes consensuels ou imposés par des autorités légitimes, ils sont le produit de procédés individualistes. Ils sont constitués à partir de l'hypothèse que les individus construisent leurs règles et obligations à travers un processus délibéré et calculé, après avoir pesé le pour et le contre, évalué et discuté sur les causes et effets avant de faire les choix qu'ils estiment être les plus appropriés. Ces derniers se transforment en institutions ou dans des amendements de normes et standards, et sont imposables à l'action. Selon cette hypothèse, le point de départ du processus d'institutionnalisation est clair et comme le suggère Suchman (1995), il peut être établi à partir du moment où il est reconnu, pour un problème devenu récurrent, qu'aucune institution du répertoire existant n'arrive à apporter une réponse satisfaisante. Des solutions sont alors proposées et discutées et le choix de celles qui sont les plus pertinentes compte tenu du contexte sont adoptées pour être diffusées et généralisées (p. 43). Au sein de l'administration publique, elles sont traduites sous forme de lois, règlements ou procédures en vigueur dans le champ d'intervention ciblée.

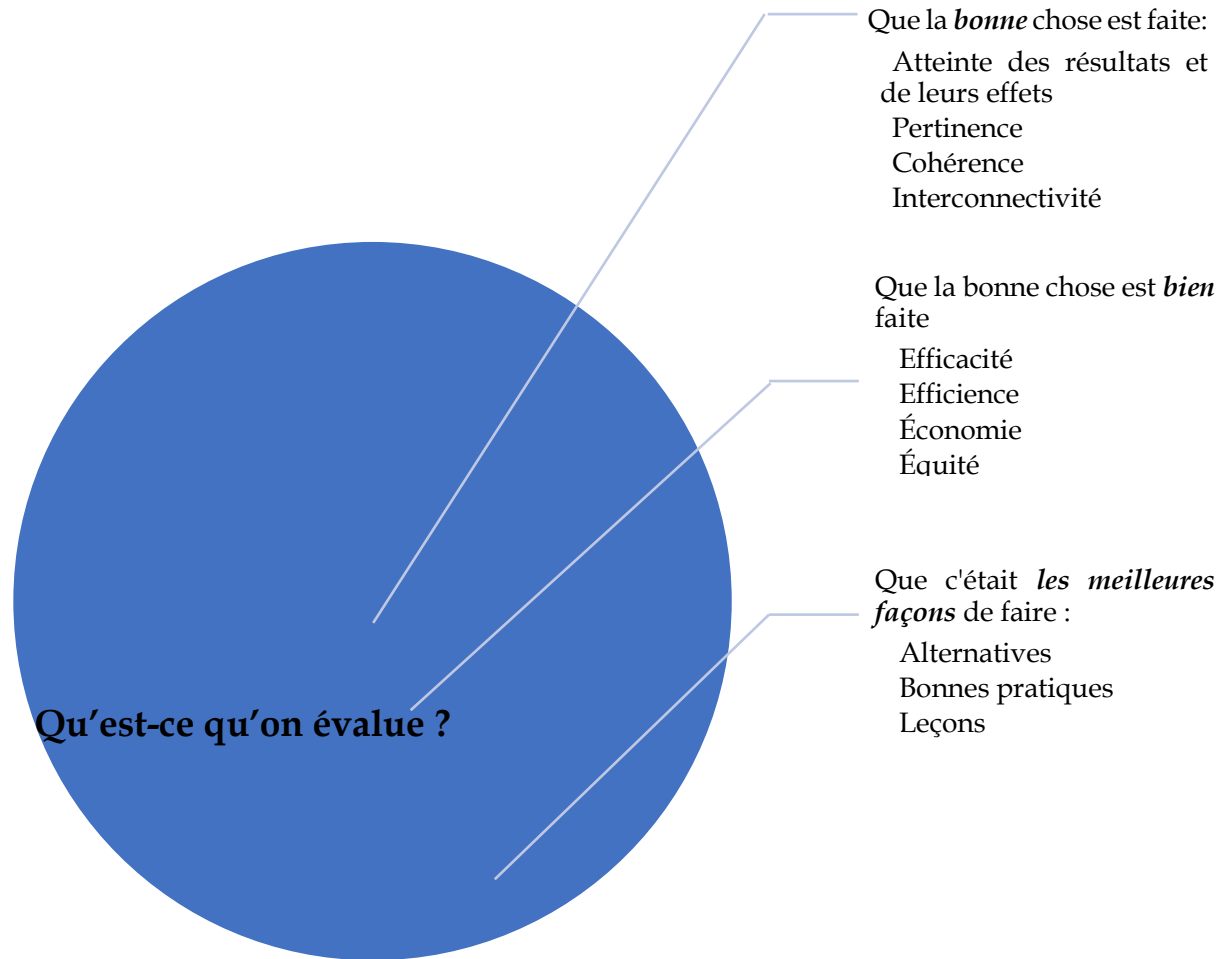
Évaluer les programmes est devenu, depuis l'émergence de cette pratique dans les années 1960, une fonction de gestion enracinée dans des standards et aussi importante que la planification et la mise en œuvre dans le cycle de gestion. Elle permet de dire, d'une part, si la bonne chose a été faite ; et d'autre part si la bonne chose a été bien faite. Elle permet aussi de mettre en exergue les meilleures façons de faire (Quesnel, 2022). La figure 1 ci-dessus présente une vue panoramique des rôles de l'évaluation. Pour être intégrée dans les

organisations publiques, la volonté d'évaluer les programmes publics doit être traduite dans le cadre légal, réglementaire ou procédural en tant qu'institution imposable aux acteurs. Nous avons vu précédemment les diverses manières dont les États ont fait de l'évaluation, une décision publique et une étape formelle du cycle des politiques publiques. Certains états l'ont incorporé dans leur loi mère, la constitution, et ce faisant, lui fournit une force d'imposition supérieure à un règlement ou une simple procédure ou une formalité. C'est le cas du Maroc ou de l'Afrique du Sud, par exemple. D'autres, comme le Canada ou le Bénin, l'ont institué sous forme de politiques de gouvernement ou de gouvernance. En Haïti, rappelons qu'elle a été initialement instituée par décret, un instrument juridique de diffusion de décisions publiques prises par des autorités investies de pouvoir légal, dont un président ou un Premier ministre. Sa définition fonctionnelle et son champ d'application se sont respectivement affinés et étendus, et la loi de février 2017 sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois de finances fait d'elle une fonction de gestion publique haïtienne incontournable. Désormais, les crédits inscrits dans le budget annuel viendront financer « des actions ou des ensembles cohérents d'actions représentatifs d'une politique publique clairement définie » (Art. 31). Les résultats de ces actions, planifiés sur des programmes dits « budgétaires », doivent être mesurés régulièrement au moyen d'indicateurs de performance qui tiennent compte de cibles préalablement assignées, et évalués suivant les critères d'efficacité et d'efficience (Art. 31).

Cependant, la légifération matérielle (prise de lois, publication et diffusion ; ou dispositions incluses dans des programmes et politiques publics votées par des législateurs) sur l'évaluation de programmes ne garantit pas systématiquement son institutionnalisation

effective. Pour nous, l'institutionnalisation effective correspond à une phase d'intégration, tout au moins fonctionnelle couplée d'une acceptation de ces principes et finalités par le schème cognitif de l'administration publique. C'est-à-dire, qu'elle se rattache sans accroc au référentiel des valeurs qui alimentent la réflexion et l'action des acteurs sociaux, en particulier les fonctionnaires publics. Également, la question légale et régulatrice doit trouver des échos conséquents dans l'environnement des organisations publiques supportant la professionnalisation de la fonction (évaluateurs compétents, structures de formation (université, écoles ou instituts) alimentant régulièrement un bassin de compétences et corps de professionnels assurant la normalisation de la profession). Sinon, l'absence de ces facteurs peut se constituer en contrainte du processus de son institutionnalisation.

Figure 1 : Objectifs d'un processus évaluatif



Source : Inspirée de Quesnel (2022, uOttawa)

Mais à un niveau plus micro, au sein même des organisations, certaines conditions opérationnelles doivent être réunies pour rendre possible son implémentation et sa mise en vigueur. Dans la section qui va suivre, nous proposons de regarder plus en profondeur les conditions organisationnelles pouvant supporter une démarche d'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion.

3.4.2. Conditions organisationnelles favorables

La satisfaction aux conditions favorables à l'intégration de l'évaluation des programmes et des politiques publiques se rapporte dans une grande mesure à l'existence ou à la mise en place d'actions devant conduire au développement d'une capacité d'évaluation au sein des organisations publiques. C'est une capacité duale en ce sens qu'elle draine deux habilitations : celles à pouvoir faire et utiliser l'évaluation. Dans cette perspective, Bourgeois et Cousins (2013) ont relevé six grandes dimensions à considérer par les organisations publiques quand il est question de capacité d'évaluer les programmes ou d'utiliser des évaluations. Ainsi, elles doivent disposer de ressources humaines qualifiées (formation académique et expérience) en évaluation de programmes, de ressources organisationnelles (moyens matériels et financiers) qui y sont allouées ainsi que de plans d'activités d'évaluation. Elles doivent également faire preuve de leadership organisationnel en faveur de l'évaluation à travers, d'une part, leurs aptitudes à pouvoir comprendre et utiliser les informations dans ce domaine (la littérature) ; et d'autre part, en fondant la prise de décision et le choix de stratégie d'interventions sur des données d'évaluation. Et enfin, elles doivent être en mesure de capitaliser sur les expériences et avantages des évaluations pour les transformer en apprentissage au profit de l'amélioration de leur performance.

Considérée séparément ou liée avec d'autres, chacune de ces dimensions implique la prise en compte de certaines exigences ou conditions favorables. Dans la littérature, plusieurs modèles sur le développement des capacités en évaluation, dont ceux développés par Preskill et Boyle (2008), Labin et al. (2012), Nielsen et al. (2011), Bourgeois et Cousins

(2013), Bourgeois et Valiquette L'Heureux (2018), les ont recensées, et en référence à ces modèles, nous les avons réunies sous quatre grandes catégories, ci-après présentées :

- a. Une dotation en ressources humaines qualifiées devant permettre aux organisations de pouvoir planifier et cadrer leurs activités d'évaluation, développer des instruments pour conduire des évaluations ou les valider; de faire les considérations éthiques appropriées par rapport aux processus évaluatifs; de collecter, d'analyser et d'interpréter les données afin d'élaborer les rapports d'évaluation et d'en faire les suivis ; etc. Cependant, remplir cette condition implique une certaine conception des compétences des évaluateurs, qu'elle soit implicite et informelle ou explicite et formelle, et suppose aussi l'existence dans l'environnement des organisations des offres de formation initiale et continue pour les évaluateurs. La formation peut être de type : formel, fournie par des universités, collèges pour des niveaux diplômants ; ou formel, accompagnée de certificats d'achèvement. La formation reçue en évaluation peut être de type informel, acquise par le biais d'un apprentissage par la pratique (Cousins et al., 2014). De ces qualifications découlerait un transfert des connaissances et compétences ainsi qu'une maîtrise de la littérature pour permettre l'amélioration de la pratique et les interventions des organisations en évaluation. Donc, la faveur de cette condition dépend d'une certaine offre de formation en évaluation pour créer une masse critique de professionnels dans laquelle les organisations peuvent puiser ;
- b. Des allocations conséquentes en termes de ressources organisationnelles : Développer ou construire une capacité en évaluation de programmes au sein des

organisations publiques, ou même au niveau d'une administration publique globalement se fait sur la continuité et nécessite une grande variété de ressources humaines et financières soulignent Stockdill et al. (2002, p. 21). Aussi, il ne faut pas oublier que la force de toute évaluation repose sur des preuves bien développées et crédibles. D'où la nécessité pour les organisations de détenir des systèmes efficaces de collecte, d'enregistrement et d'archivage des données de mise en œuvre (Bourgeois et Valiquette L'Heureux, 2018). Ainsi, les ressources matérielles et technologiques sont également d'une importance capitale pour permettre aux organisations de couvrir sur toute la ligne l'opérationnalisation des activités d'évaluation, qu'elles soient réalisées par des experts externes ou des évaluateurs internes ;

- c. L'existence de politiques et procédures organisationnelles pour, d'une part, encadrer la pratique de l'évaluation au sein de l'organisation compte tenu de plans bien établis. D'autre part, ces dispositions doivent inciter à l'utilisation des résultats des évaluations pour la prise de décision. Elles doivent aussi tracer une voie dans le processus organisationnel pour la circulation des informations sur le sujet et donner des orientations sur la manière d'utiliser les données et recommandations des évaluations.
- d. La volonté d'intégrer l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion des organisations. Elle est traduite dans un leadership organisationnel qui s'assure de la réalisation d'activités d'évaluation et/ou de l'utilisation de leurs recommandations dans la chaîne décisionnelle. Il est aussi décelable dans le souci

du management stratégique de développer ou renforcer la culture évaluative au sein de l'organisation.

Ces conditions, une fois réunies, il est possible d'ajouter une branche dans la structure organisationnelle (unité, direction, service, etc.) pour porter le dossier des évaluations et remplir les tâches y afférentes. Cet ajout permettra non seulement d'organiser le travail d'évaluation, mais aussi d'établir le symbole visible de l'évaluation de programmes dans la culture organisationnelle. Et pourtant, cette étape franchie, ajoutée au positionnement de l'évaluation dans le cadre légal et réglementaire, ne garantit pas nécessairement son intégration systématique de la culture organisationnelle. À ce niveau d'analyse se pose toute la question de signification que les acteurs organisationnels accordent à l'évaluation de programmes en tant qu'institution de régulation de leurs comportements et qui déterminera en quelque sorte le degré d'ouverture ou fermeture de la culture organisationnelle pour son intégration.

3.4.3. Capacité d'adhérence à la culture

L'évaluation de programmes intègre dans toutes ses dimensions la vision de la gestion publique actuelle dont la conception s'enracine dans la responsabilisation des acteurs face aux résultats de l'action publique. Que l'on se réfère : au nouveau management public décrit par Hood (1991) et qui porte l'emphase sur l'efficacité des interventions publiques, le contrôle des coûts, la qualité des services publics et la flexibilité organisationnelle; ou à

la nouvelle administration publique telle que conceptualisée par Frederickson (1971) qui humanise le pouvoir décisionnel public pour porter les fonctionnaires à renforcer l'équité sociale en les encourageant à exercer leur liberté d'action pour contrer les injustices sociales (Charbonneau, 2012, p. 2); les objectifs de l'évaluation de programmes transpirent ces points de vue fondamentaux des méthodes contemporaines de conduite de l'action publique. En évaluation de programmes et de politiques publiques, on évalue la pertinence des interventions et la satisfaction des citoyens pour statuer sur la qualité de l'action. L'agencement et l'utilisation des moyens sont sanctionnés eu égard aux principes d'efficience, d'économie, mais surtout compte tenu du postulat d'équité. L'évaluation de programmes au profit de l'apprentissage cautionne les alternatives, accentue le succès et vend les bonnes pratiques (Quesnel, 2021). Dans tous les cas, le respect de ces principes conduit à la performance des organisations publiques productrices de biens et de services, et par extension, mesure le rendement des gestionnaires de la mise en œuvre des programmes et politiques publiques. Mais, ce qu'il faut surtout souligner, c'est que ces courants de pensée accompagnent ou ont accompagné une dynamique de changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques. Ces idées ont été bien accueillies et implémentées dans certains pays comme la Grande-Bretagne par exemple, tandis que dans d'autres, les tentatives de légitimation des savoirs et de techniques néo-managériales n'ont pas pu fructifier convenablement comme le constat a été dressé par certains auteurs, dont Bezès (2012) pour le cas de la France.

Ainsi, aussi évidente et justifiée que puisse être la nécessité de changement dans les procédés d'interventions d'un État, conduire une réforme dans les pratiques de gestion

publique qui réussit requiert une adhérence aux valeurs et normes portées par les institutions de cette réforme, à celles de l'organisation ou système qui reçoit le changement. Autrement dit, pour qu'une réforme managériale atteigne son but, il lui faut passer « à travers le filtre imposé par les valeurs inhérentes à l'organisation publique elle-même » (Bartoli et al., 2011, p. 632), tout comme, l'atteinte de résultats incontestables par des institutions réformistes dans un contexte ne valide pas automatiquement sa réplique avec le même niveau de succès dans une autre culture (p. 632). Poussant la réflexion plus loin, Alvesson (2012, p. 152-153) souligne que détenir la compétence appropriée et disposer des moyens matériels et financiers pour la diffuser ne supposent pas nécessairement l'acceptation de nouvelles façons de faire dans un contexte et une culture, autres que ceux où la compétence a été conceptualisée et modulée. En ce sens, l'auteur estime que la culture peut être une contrainte majeure quand elle emprisonne la pensée et empêche l'adhésion à des perspectives nouvelles. En conséquence, il est important d'investiguer si l'adoption de la nouvelle institution est une question de conformisme et de conformité à une idée en vogue.

L'évaluation de programmes est d'abord une compétence supportée par un dispositif technique dont les principes peuvent entrer en conflit avec des croyances sociales établies et les institutions en vigueur dans un pays. Elle est également un outil de gestion et à ce titre, elle peut être « un vecteur de domination sociale ou un levier de normalisation des comportements » (Grimand, 2016, p. 175). Suivant notre compréhension, nous estimons que son rôle normatif est porteur d'une perpétuelle remise en question de l'action publique en instrumentalisant la conscientisation sur leur utilité, leur mérite et leur valeur.

Ultimement, elle sanctionne la réussite ou l'échec d'une intervention publique (Rossi, 2004) et comme l'ont souligné Jacob et Rothmayr (2013), « ce jugement n'est pas sans conséquences sur les programmes, les décideurs et les gestionnaires des ministères et des organismes publics » (p. 72). Si elle évacue le contexte et les aléas de la mise en œuvre pour se vouloir complètement neutre et scientifiquement détaché, elle amplifiera les préjudices potentiels sur ces acteurs. C'est pourquoi, au-delà de la conception instrumentale et objective de l'évaluation pour juger du rendement des programmes publics, nous pensons que la possibilité du transfert d'une telle institution devrait être considérée sur la base des configurations historiques et institutionnelles des États ainsi qu'aux cadres d'interprétation qui nourrissent son sens pour les acteurs. Nous considérons cette étape de clarification préalable de ces significations possibles compte tenu de la culture organisationnelle et des appréhensions des acteurs comme essentielle à l'assimilation culturelle des principes de l'évaluation de programmes. C'est une phase de légitimation des valeurs portées par la nouvelle institution dans les croyances profondes qui permettra d'amortir les chocs ontologiques qui peuvent être relevés tout au long du processus de son institutionnalisation. Dans le cas contraire, son intégration dans la culture organisationnelle est possiblement hypothéquée, notamment quand l'institution est imposée (prescription conditionnelle) et implémentée suivant une démarche extérieure aux acteurs locaux. La démarche d'institutionnalisation peut aussi être entravée si elle est trop rigide pour accepter des retouches suivant les pratiques de gestion et d'administration endogènes et ambiantes.

Dans un ouvrage dirigé par Hutchinson, Susan Igras (2019) raconte son périple pour réaliser une évaluation à mi-parcours d'un programme de planification familiale communautaire de cinq ans dans un pays d'Afrique de l'Est. D'abord, cette expérience lui a appris à quel point l'histoire et la langue d'un pays comptent pour comprendre le style de management. Ensuite, elle a raconté avoir relevé une peur bleue de l'évaluation du côté de l'équipe de management du programme. Elle croit que « *the widely felt evaluation fears held by the team had historical roots. Punitive, feudalistic societal structures had only been eliminated one generation earlier, and all team members, including the project manager, were fearful* » (pp.121-122). En termes de tournures linguistiques, elle a noté que: « What we call evaluation in one setting may require a different name in another » (p. 122). Et enfin, elle a compris qu'il est important de bien considérer le poids de la culture organisationnelle en ce sens qu'il faut trouver les repères culturels et bien cerner les sensibilités organisationnelles.

3.4.4. Nouvelles façons de faire et culture organisationnelle

La culture est ce qu'on pourrait qualifier de vecteur de sens commun qui permet à un groupe d'interpréter la réalité suivant certaines lunettes imprégnées d'éléments tirés et construits à partir d'un vécu collectif. Celui-ci est constitué de ses déboires et satisfactions ou de ses réussites et échecs. La culture donne langage et identité aux membres du groupe (organisation), favorise leurs interactions et supporte la compréhension ou le jugement des actions posées par les uns et les autres. Comme l'a fait remarquer Schein (2011), la culture est, certes, un concept abstrait, mais elle est observable à travers un large éventail

d'événements ou de forces implicites. Ainsi, elle forge les réflexes et formate les attitudes et réactions des membres du groupe en ce sens qu'elle fournit des cadres cognitifs partagés qui guident les perceptions, la pensée et le langage ainsi que les actions et réactions. Elle est aussi consignataire des références de comparaison et des symboles, représentatifs de valeurs partagées. Dans une analyse de la culture organisationnelle précédant celle de 2011, Schein (1986 p. 6) avait déjà proposé une définition de la culture qui intègre tous les éléments, ici, énoncés. En effet, il a conceptualisé la culture en tant qu'un :

[...] ensemble de postulats qu'un groupe donné a inventés, développés, découverts en apprenant à faire face à ses problèmes d'adaptation externe et d'intégration interne. Ces postulats sont suffisamment valides pour la survie des membres du groupe et ils sont enseignés à de nouveaux membres comme la bonne façon de percevoir, de penser et de sentir les problèmes auxquels le groupe fait face. (p. 6, traduction libre)

Parallèlement, les organisations, comme le présente Hatch (2018, p. 384), sont, à la base, des groupes de personnes qui s'allient pour la poursuite collective d'objectifs communs ou qui s'engagent vers l'accomplissement de buts convenus. Par conséquent, elles sont, pour répéter Louis (1983, p. 39), des milieux porteurs de culture, c'est-à-dire des unités sociales distinctes dotées : d'un ensemble de conceptions communes pour organiser l'action (par exemple, ce que nous faisons ensemble dans ce groupe particulier, les manières appropriées de faire dans et parmi les membres du groupe); et de langues et autres véhicules symboliques pour exprimer une compréhension commune de la réalité. Elle est, en ce sens,

l'échine nécessaire au vivre ensemble au sein de l'organisation. Ainsi, la culture organisationnelle procure un tronc commun à la communication et à la compréhension mutuelle des ordres et des attentes, apporte les justifications cohérentes de l'action et permet aux membres ou employés des organisations de collaborer à la réalisation d'une même mission. Nous pensons, donc, qu'elle est garante de la stabilité organisationnelle puisqu'elle apporte signification aux décisions et actions tout en rendant le comportement prévisible (voir Schein 2011, pp. 15-16).

La culture par nature imprègne le raisonnement et l'action dans ses plus fines particules. Elle a une force indéniable sur les attitudes et influence les préférences et choix des individus. Dans la littérature, il est mis en évidence son essence d'être profondément ancrée au point d'être inconsciente et intangible. C'est pourquoi, quand il est question de changement organisationnel ou d'adoption de nouvelles façons de faire, il est important, d'une part, de s'assurer que « l'engagement envers les idées nouvellement prônées et les valeurs sous-jacentes aux nouvelles institutions sont authentiques plutôt que d'être une question de conformisme et de conformité » (Alvesson, 2012, p. 152). D'autre part, on doit inévitablement considérer les éléments culturels charriés par la nouvelle compétence pour s'assurer de leur adhérence à la culture existante parce qu'elle peut être aussi bien une ressource qu'une contrainte. Quand elle est très forte, elle agit dans un sens comme dans l'autre sur la performance organisationnelle (voir Kotter et Heskett, 1992). Elle peut, pour répéter Hatch (2018), « influencer significativement la performance organisationnelle lorsqu'elle aide l'organisation à anticiper ou à s'adapter aux changements (effets positifs) ou lorsqu'elle interfère avec son adaptation (effets négatifs) » (p. 210).

Alvesson (2012, p. 153) attribue la métaphore de la prison mentale à la culture quand elle agit comme des chaînes invisibles du raisonnement, de la critique exploratrice du bien-fondé de nouvelles idées ou techniques. La culture au sein des organisations est imbibée des valeurs sociales et croyances profondes de la société. Et nonobstant le fait que l'action managériale, par l'établissement de procédures, la systématisation du travail et la coordination, etc., tend à exercer un contrôle sur les esprits, les forces sociales, elles figent les compréhensions et la réalité, note Willmott (1993). Ainsi, au lieu de s'identifier aux valeurs prônées par la haute direction de l'organisation ou les acteurs en position d'autorité, il est plutôt question de conformité sélective et calculatrice de la part des employés. Pour éviter que les organisations ne tombent pas dans ce qu'Alvesson et Spicer (2012) qualifient de « *functional stupidity* » – mode de gestion qui n'admet pas la réflexion, décourage la pensée critique et évite toute remise en cause de la raison de certaines directives à suivre – et étouffent les initiatives et la collaboration constructive, il est important que le style culturel organisationnel soit suffisamment propice à l'intégration de la nouvelle façon de faire.

Gagliardi (1986), dans sa théorie sur le changement de la culture organisationnelle, présente trois types de changement culturel qu'il a observé durant ses travaux de consultation. Le premier est ce qu'il considère comme étant un changement en apparence quand les exigences du nouveau matériau incorporé s'alignent avec les postulats organisationnels existants. Les changements apportés se situent plus au niveau des artefacts tout en restant dans les confins des normes culturelles. Le deuxième type est celui dit

révolutionnaire où les stratégies de changement sont imposées par des détenteurs de pouvoir qui, en introduisant de nouvelles références, détruisent ou vulnérabilisent les symboles culturels préexistants. Quand ce cas est constaté, l'hypothèse est que les nouvelles structures ou orientations sont en conflit avec les principes et valeurs partagés par les membres de l'organisation. Comme conséquence, on peut assister à un renversement de la culture (ce qui arrive rarement dans les administrations publiques) ou à une résistance à l'intégration de la nouvelle façon de faire. Et finalement le troisième cas est celui où le changement est incrémental, en ce sens que les nouvelles valeurs sont absorbées progressivement par la culture pour y trouver un ancrage profond.

D'autres constructions théoriques permettent d'analyser la culture organisationnelle pour interpréter, à partir de combinaisons de caractéristiques de types de culture reflétées dans les comportements individuels des membres de l'organisation, le style culturel en présence. En effet, Cooke et Lafferty (1987) ont proposé une gamme d'outils pour inventorier les caractéristiques d'une culture organisationnelle et déterminer si le style relevé admettrait des changements dans les façons de faire. Selon que la culture organisationnelle est constructive, l'intégration de nouvelles structures, techniques ou institutions pourra se réaliser sans trop d'encombres. Cependant, qu'elle soit du style passif-défensif ou agressif-défensif, toute intronisation institutionnelle réorientant les pratiques (de gestion ou de production des *outputs* et *outcomes*) est possible de se compliquer dans le sens d'une résistance passive de conformisme ou de découplage. L'intégration de la nouvelle institution risque de se trouver face à une dynamique où règne une opposition délétère caractérisée par la compétition, le pouvoir et la quête de la perfection à tout prix.

L'évaluation de programmes dans sa conceptualisation standard est un processus évolutif axé sur un mécanisme de mutualisation de la responsabilité face à des résultats espérés et impacts causés par la mise en œuvre d'interventions publiques. Outre le fait de générer des connaissances, appuyer l'amélioration du management et informer la décision, l'évaluation de programmes vise à rendre compte des dépenses publiques par la documentation des actions posées pour atteindre les cibles de programmation dans le sens du changement attendu des politiques. Ultiment, elle se prononce sur la performance des organisations et sur l'efficacité des dépenses consenties par un gouvernement dans sa quête du bonheur pour sa population en rendant des jugements sur les diverses dimensions du processus de politiques publiques. En conséquence, elle peut engendrer des craintes chez les acteurs et créer des malentendus. Comme l'ont souligné Herman et al. (1987) :

[...] toute évaluation est en partie sociale, car elle implique des êtres humains. Elle est, en partie, politique parce que la connaissance est un pouvoir et que les décisions sur les questions posées et la façon dont l'information est utilisée sont des décisions politiques. Au niveau organisationnel, elle est technique, parce qu'il faut toujours faire des choix sur la façon de recueillir et d'analyser les données.

La dimension de pouvoir des êtres humains de décider si d'autres ont agi convenablement, c'est-à-dire, dans le sens convenu, apporte une sensibilité culturelle et la nécessité de la prise en compte de la perception des acteurs en fonction des cadres d'interprétation et de signification en vigueur dans l'environnement lors du profilage de son implémentation

comme institution. Ces facteurs, additionnés à des défaillances et faiblesses dans les dispositifs organisationnels, pourront se constituer en mur de résistance empêchant son intégration effective.

4. Défis à l'intégration de programmes dans les pratiques de gestion publique

Dans les sections précédentes, nous avons abordé les conditions institutionnelles et organisationnelles devant être réunies pour permettre le développement d'une culture d'évaluation pouvant se greffer dans les normes et principes de gestion en vigueur au sein d'une organisation publique. Notre thèse table sur une étude de cas dont une organisation publique haïtienne avec un vécu institutionnel et organisationnel établi est l'environnement retenu pour observer l'utilisation pratique de l'évaluation de programmes ainsi que les comportements des acteurs qui sont marquants, dans un sens ou dans un autre, sur le phénomène étudié (Yin, 2014). Nos résultats se basent, en partie, sur des données empiriques collectées auprès de gestionnaires directs (opérationnels et stratégiques) et acteurs régulateurs, auditeurs et évaluateurs de la mise en œuvre des programmes et politiques publics en Haïti. Ces données sont recherchées pour informer sur leurs appréhensions et expériences qui remettent en question leurs attentes et la signification partagée qu'ils ont de l'évaluation de programmes en tant que fonction de gestion publique dont le processus d'institutionnalisation est entamé depuis 1978.

En conduisant cette étude, nous aimerions comprendre et expliquer les défis à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion dans les pays en voie de développement, notamment en Haïti. Par intégration, nous entendons une dimension plus

profonde que celles de la législation autour de certaines règles à titre de piliers régulateurs d'un système de gestion publique et d'adoption de procédures comme construits normatifs pour garantir son acceptation par le schème cognitif (voir Scott, 1995). Bien qu'elles soient importantes pour permettre de soutenir que le processus dit d'institutionnalisation formelle de l'évaluation de programmes est engagé, les dispositions prises à ces étapes - dont la première est à fonds coercitif (imposition de règlements ou lois) - doivent être corrélées positivement avec les caractéristiques de la culture et dispositifs organisationnels du style de management pratiqué. Si ce point critique est atteint, nous considérons que l'évaluation de programmes est parfaitement intégrée dans la culture de gestion haïtienne. Sinon, les éléments de freinage seront identifiés et expliqués.

L'ossature technique de l'évaluation de programmes exige une discipline et une régularité dans la collecte de données de mise en œuvre, des compétences professionnelles avérées et une logistique organisationnelle dédiée. Son institutionnalisation requiert l'adoption de procédures et des infrastructures supportant son intégration dans la structure organisationnelle. La recherche évaluative se sert de données empiriques et de preuves. Ainsi des aménagements en termes de ressources à différents niveaux organisationnels sont requis pour favoriser son intégration fonctionnelle. De plus, « l'utilisation des données évaluatives nécessite un dialogue, la création de réseaux et de forums sociaux, des arrangements et beaucoup de doigté professionnel. Il faut beaucoup d'énergie pour transformer les données en quelque chose de pertinent et d'actionnable » (Dahler-Larsen, 2018, p. 62). L'évaluation de programmes est, certes, un outil de gestion à forte potentialité pour accompagner le processus de politiques publiques et la gestion des affaires de l'État.

Elle accompagne, sur la continuité, l'amélioration continue de la mise en œuvre des programmes publics et la recherche de solutions et d'alternatives aux problèmes qui surgissent tout de go pour contraindre l'atteinte de résultats prévus. Mais elle est techniquement contraignante. Elle ne peut pas servir de solutions passe-partout pour combler toutes les carences au niveau du management et de la gouvernance publique ou remplacer les autres fonctions. Elle n'est pas la panacée aux problèmes de reddition de compte et de manque ou absence de résultats auxquels certains États font face, comme l'a si bien souligné Dahler-Larsen (2018, p. 70).

L'un des défis, que nous pouvons traiter d'incurable, de l'évaluation de programmes réside dans la dénaturation et instrumentalisation de son utilisation pour porter préjudice ou servir les intérêts de certains acteurs au détriment de ce qui est fondamental compte tenu des finalités d'une bonne évaluation. « Les évaluations peuvent être manipulées, consciemment ou inconsciemment, par diverses parties prenantes » fait remarquer Shaw (2017, p. 86). Ce qui fait qu'elle peut être menaçante et génère de la peur. D'ailleurs, « l'évalophobie », c'est un terme assez expressif utilisé pour qualifier cette peur bleue de l'évaluation de programmes qui se traduit généralement par un rejet marqué pour toute démarche évaluative ou une forte opposition à son égard (Quesnel, 2022). Les autorités publiques doivent avoir conscience de ce phénomène afin de l'adresser si l'on pense à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion. Il existe en France depuis 2018, dans les annales du Commissariat général au développement durable du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, un outil – « Evalophobia » – pour

permettre aux acteurs publics de combattre leur peur irrationnelle de l'évaluation de programmes. En effet, Evalophobia est un jeu qui vise à :

[...] parler d'évaluation des politiques publiques, à identifier toutes les bonnes raisons que l'on a de ne pas en faire, à comprendre pourquoi c'est parfois si compliqué de se lancer dans une démarche d'évaluation dans une administration publique, et à s'interroger sur les leviers à actionner pour mettre en place une telle démarche. (DREAL Bretagne, 2018)³

L'équilibre des forces n'est pas chose facile à trouver dans le domaine du politique. Comme souligné précédemment, l'évaluation de programmes est très sensible aux influences politiques, notamment quand des pressions sont exercées pour changer l'orientation et la portée de la démarche, constituant ainsi des vices de départ pour le processus. Des auteurs tels Weiss (1993), Patton (1986) qualifient toute évaluation de programmes de « démarche intrinsèquement politique » et Shaw (2017, p. 86) complète ce constat pour signaler que « le degré de politisation peut varier, mais n'est jamais absent ». Dans le monde des politiques publiques, cette caractéristique naturelle s'amplifie puisque les programmes publics sont des produits de processus politiques. Karlsson (1996) note que quand il s'agit de problèmes politiques, la vraie solution n'existe pas. Par conséquent, il attire l'attention sur les agendas cachés en dessous de certaines démarches évaluatives et des pressions (négatives) qui peuvent exister au sein et autour des processus évaluatifs. C'est pourquoi nous pensons que les pressions politiques sur les processus d'évaluation peuvent être

³ Voir aussi Quadrant Conseil (2021).

particulièrement pesantes. Karlsson (1996) continue pour signaler qu'elles sont détectables le plus souvent lors de la détermination des critères à utiliser pour la sélection et le jugement de ce qui doit être évalué tandis que Azzam et al. (2021) estiment que les phases délicates des processus d'évaluation qui sont porteuses d'enjeux pour les acteurs sont celles où l'on identifie les parties prenantes et au moment de la communication des résultats de l'évaluation. Également, Patton (1986) souligne que les orientations en termes de valeurs des évaluateurs et leurs perceptions subjectives de la réalité sociale et de ses composantes peuvent influencer la manière dont un problème d'évaluation est énoncé. Essayons de porter un regard prospectif en vertu de ces considérations sur cette sensibilité au politique et à la réflexivité des évaluateurs, inhérentes à l'évaluation, dans un contexte de faiblesses institutionnelles et d'absence de volonté politique pour faire progresser la machine publique vers un réel développement. Il est plutôt évident que ce sont autant d'éléments qui peuvent entraver la véracité des processus d'évaluation de programmes et de politiques publiques et constituer des freins à son acceptation.

Une longue vue historique de l'évaluation de programmes comme l'a fait Quesnel (2022) dans sa présentation du panorama mondial de l'évaluation permet d'assumer que sa logique actuelle, évaluation transformelle, fait qu'elle ne peut plus être traitée comme un événement ponctuel dans la vie d'un programme. Partant de son évolution conceptuelle et de sa pratique, une de ses dimensions est désormais « mieux d'être conçue comme étant la gestion et la coordination de flux d'informations » pour répéter Rist et Stame (2006). Par ailleurs, Dahler-Larsen (2018) remarque que les tentatives d'institutionnalisation de l'évaluation portent à toucher une multiplicité d'aspects tant du point de vue du

management des organisations ou de la culture organisationnelle que de celui de la formulation et analyse des politiques ou de la gestion publique (mise en œuvre, notamment). L'auteur rappelle que c'est un processus qui touche aussi bien aux fondements structurels que culturels des organisations. Elle appuie le renforcement des capacités (Cousins et al., 2009) ; s'enracine désormais dans la formulation de politiques d'évaluation (Trochim et al., 2009). Les processus actuels conçoivent la recherche d'une intégration de l'évaluation au profit de la bonne gestion. C'est pourquoi elle nécessite le soutien de la direction pour promouvoir sa généralisation sur les chaînes d'opérations et de décisions et l'utilisation de principes comme base de la réflexion stratégique (Läubli Loud et Mayne, 2014 ; Dahler-Larsen, 2018, p. 58).

Une analyse comparative de la pratique évaluative en Afrique signée par Kabungu (2022) révèle qu'après environ 6 décennies du cheminement de l'évaluation dans les sphères structurelles de la gestion publique dans le monde, en Afrique, elle est encore à ses débuts. Le constat est aussi valable pour Haïti. Comment expliquer une telle situation ? Quels sont les éléments de blocage à une progression adéquate de l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique de ces pays, dont Haïti, si la décision publique est promulguée ?

Chapitre II : Stratégie de recherche

Partie 1 : Question et objectifs de recherche

En considérant les exigences techniques sous-jacentes à l'opérationnalisation de l'évaluation de programmes, la force institutionnelle nécessaire pour qu'elle soit régulatrice de comportements et imposable aux acteurs ainsi que la nécessité qu'elle atteigne une certaine légitimité dans la culture organisationnelle ;

En considérant les caractéristiques de la culture de gestion au sein de l'administration publique haïtienne, ses faiblesses institutionnelles endémiques, le climat d'opérationnalisation des activités planifiées sur les programmes et le contexte de mise en œuvre des politiques publiques ;

En considérant que les traits de gestion publique haïtiens sont, en quelque sorte, communs à une grande partie des pays en voie de développement ;

Quels sont les freins institutionnels et organisationnels à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique en Haïti ? À cette question de recherche, cette thèse est conçue pour apporter des éléments de réponse.

Nos objectifs de recherche visent, d'une part, à analyser le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes depuis son adoption en regardant les motivations de son choix et son ancrage institutionnel. Pour cela, nous comptons remonter le cours de sa régulation et de sa mise en vigueur. Outre ces aspects d'ordre institutionnel, nous proposons d'étudier les mises en place réalisées et qui existent sur le terrain de la mise en

œuvre et de la reddition des comptes de politiques publiques haïtiennes pour supporter l'évaluation de programmes. Ceci nous permettra d'identifier les faiblesses organisationnelles qui contrarient la démarche d'institutionnalisation eu égard aux conditions favorables au développement de la capacité en évaluation des organisations.

D'autre part, nous souhaitons comprendre le style de culture organisationnelle sous-jacente à l'exécution des programmes publics et de développement, en utilisant un organisme autonome de l'État haïtien comme site de recherche. Notre but secondaire est de pouvoir expliquer les potentiels ou réels goulots d'étranglement de la démarche d'intégration de l'évaluation de programmes dans les normes de gestion existantes en capitalisant sur la signification et la manière dont les démarches évaluatives sont perçues par les gestionnaires de programmes, qu'ils se trouvent au niveau des opérations, de la coordination ou du management stratégique.

Pour supporter notre travail de recherche, nous avons combiné deux approches théoriques que nous avons jugées pertinentes pour nous permettre de répondre à notre question de recherche et atteindre nos ambitions de couvrir tant la dimension institutionnelle que celle organisationnelle de notre objet d'étude. Ainsi, du néo-institutionnalisme, nous puisons les constructions théoriques nécessaires pour analyser le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti ; et des théories des organisations, nous avons emprunté le matériau conceptuel pour comprendre le style de culture organisationnelle en présence. *In fine*, les résultats de ces niveaux d'analyse seront revus et mis en discussion

en regard des concepts de mesure de la capacité d'évaluation de programmes d'organisations publiques ou à but non lucratif (Informing Change, 2020⁴).

Partie 2 : Cadre théorique

Remontant au temps où la bureaucratie était le modèle d'administration publique le plus primé, la performance des fonctionnaires était considérée comme acquise puisque l'approche bureaucratique prescrit la méritocratie sur base de compétences prouvées comme référence de recrutement. En effet, les fonctionnaires étaient nommés, compte tenu d'une qualification révélée par examen et attestée par un diplôme. Ils ne devaient obéir qu'aux devoirs objectifs de leur fonction, qu'ils sont censés remplir "sine ira et studio", c'est-à-dire sans amour ni enthousiasme. Ils étaient tenus de rendre compte des ressources mises à leur disposition et qu'ils ont utilisées pour accomplir leurs tâches fonctionnelles. Leur contribution aux affaires publiques devrait favoriser de façon égale le bonheur des citoyens (Weber, 1971, p. 222-231).

La bureaucratie fut vertement critiquée dans les années 1960-1970, que ce soit pour sa lourdeur administrative entravant, finalement, la performance. La gestion publique contemporaine considère comme performant le service public fourni, entre autres, dans un délai idéal ou minimal. Sa mesure au moyen de méthodes quantitatives est devenue un

⁴Informing Change. (2020). *Evaluation Capacity Diagnostic Tool*. <https://informingchange.com/wp-content/uploads/2020/07/Evaluation-Capacity-Diagnostic-Tool-Informing-Change-9.7.16.pdf>

élément essentiel des indicateurs de performance. La bureaucratie fut également critiquée pour l'exploitation de son postulat du savoir spécialisé et de la maîtrise des dossiers du service public aux fins de maximisation d'intérêts personnels par ceux qui détiennent le pouvoir de l'expertise. Il faut rappeler que le savoir spécialisé est un principe qui confère partie de sa puissance à la bureaucratie (Weber, 1971, p. 230). Et finalement, on lui a reproché ses lacunes en termes de capacité de responsabilisation des bureaucrates face aux résultats publics espérés qui ont plutôt tendance à travailler à amplifier les bénéfices de leurs bureaux (voir les analyses des théoriciens du choix public dont Niskanen, 1979). Cependant, elle a laissé des marques profondes en termes de rationalisation de l'administration publique.

Ainsi, la reddition de compte axée sur le jugement de l'atteinte de résultats tangibles et la mesure de la performance des interventions publiques en fonction de leurs efficacité, efficience et pertinence s'est constituée en véritable problème social. Les choix de sa résolution sont allés dans le sens du managérialisme où la gestion publique est guidée par les principes de base de la gestion privée. En conséquence, différentes méthodes de mesure quantitatives des résultats, de la performance ou du rendement de l'action publique ont vu le jour. On peut citer la mesure au moyen d'indicateurs de résultats, les objectifs SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels), la quantification des cibles, la capitalisation des services publics (voir Llewellyn et Northcott, 2005; Juven, 2018; Kurunmäki et al., 2016), entre autres approches. L'évaluation de programmes, dans ses dimensions de jugement des interventions publiques, d'amélioration de l'exécution des programmes publics et de conseil de la décision sur les politiques publiques futures, réunit

les ambitions de ces techniques quantitatives axées sur les preuves pour contrôler et juger la mise en œuvre des politiques et programmes publics. Progressivement, elle s'est érigée en institution de confirmation de l'atteinte ou non des résultats des politiques publiques, d'incitation à l'amélioration des conditions de la mise en œuvre et ambitionne d'être une fonction de gestion et une institution transformationnelle de comportements au profit de la gestion saine et d'une gouvernance publique satisfaisante. En effet, Jany-Catrice (2019) signale la place de choix que s'est taillée l'évaluation de programme :

Dans la période moderne, [souligne-t-elle], l'évaluation des politiques publiques, indûment parée de la double vertu de la neutralité et de la rationalité économique, s'impose comme le vecteur décisif de la transformation de la nature de l'État. Ces transformations portent tout autant sur les modalités en termes de volume d'évaluation, de nature de l'évaluation, mais également en termes d'acteurs qui portent ces évaluations. C'est alors la nature de l'État qui est modifiée, dans toutes ses dimensions. (Pp. 67-68)

L'évaluation encadre le management en ce sens qu'elle précède la planification aussi bien qu'elle clôture le cycle de politiques publiques (Quesnel, 2022).

Au Canada, par exemple, cette flexion vers l'évaluation transformationnelle est plutôt visible. Dans l'étude de la quête de qualité poursuivie par l'évaluation interne durant le parcours sur plus de trois décennies d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes, Jacob (2007, p. 530) arrive à la conclusion que le dispositif institutionnel de l'évaluation

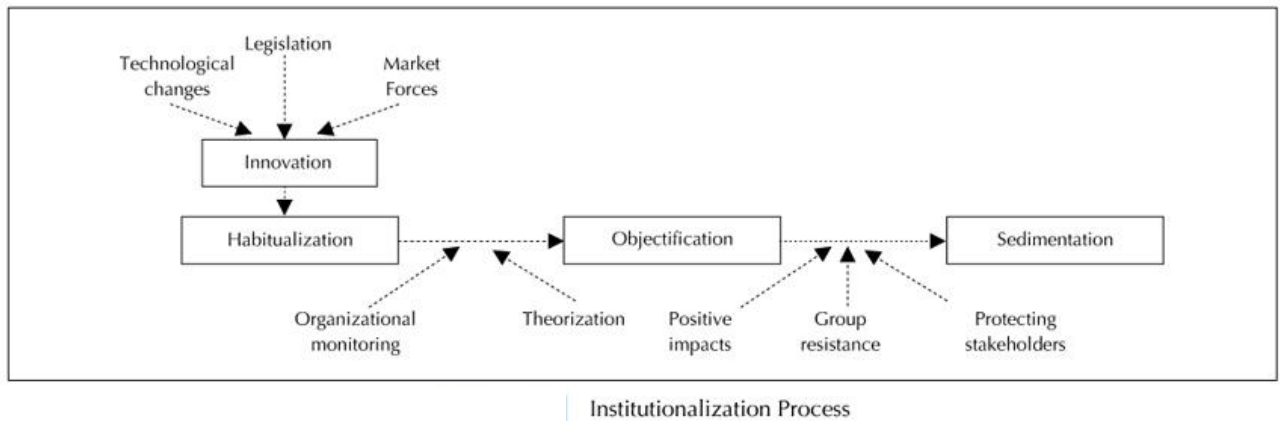
de programmes au Canada s'inscrit définitivement "dans une vision globale de gestion et de responsabilisation axée sur les résultats", aux fins d'améliorer la gouvernance. En Haïti, le processus de son institutionnalisation est entamé depuis 1978 et celui-ci vacille encore de la phase dite d'habituation à celle d'objectivation, si l'on se réfère aux étapes du processus d'institutionnalisation telles que présentées par Tolbert et Zucker (1996) (voir figure 1). À noter que les étapes pour tout processus d'institutionnalisation, identifiées par ces auteurs, constituent les clés de voûte de notre cadre d'analyse traitant des freins institutionnels à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique haïtienne. À ces concepts, seront adjoints les approches d'Inventaire de la Culture Organisationnelle (Cook et Lafferty, 1987) et de diagnostic de la capacité d'évaluation des organisations publiques (Informing Change, 2020) pour compléter cette étude en ce qui concerne l'identification des obstacles organisationnels entravant le processus d'institutionnalisation effective de l'évaluation de programmes. Mais bien avant de présenter ce cadre, il est important de situer les concepts dans leurs sources théoriques.

1. Processus d'institutionnalisation : ancrage dans le néo-institutionnalisme

Notre recherche assoit ses résultats sur la remontée du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti en vertu du modèle établi par Tolbert et Zucker (1996) qui ont proposé 4 composantes fondamentales généralement retrouvées dans les processus d'institutionnalisation (voir figure 1). Cette partie du travail devra permettre d'expliquer la phase actuelle d'institutionnalisation de l'évaluation tout en identifiant les événements marquants des étapes déjà franchies. Les éléments de circonstance qui seront analysés

portent sur la réalité gestionnelle haïtienne, le discours de la gestion publique à l'international et les influences d'acteurs en position de domination tacite ou explicite qui sont sous-jacents à l'adoption et la diffusion des principes d'évaluations de programmes. Ces éléments seront analysés à la phase dite d'habituatation en considérant le modèle adopté.

Figure 2: Processus d'institutionnalisation



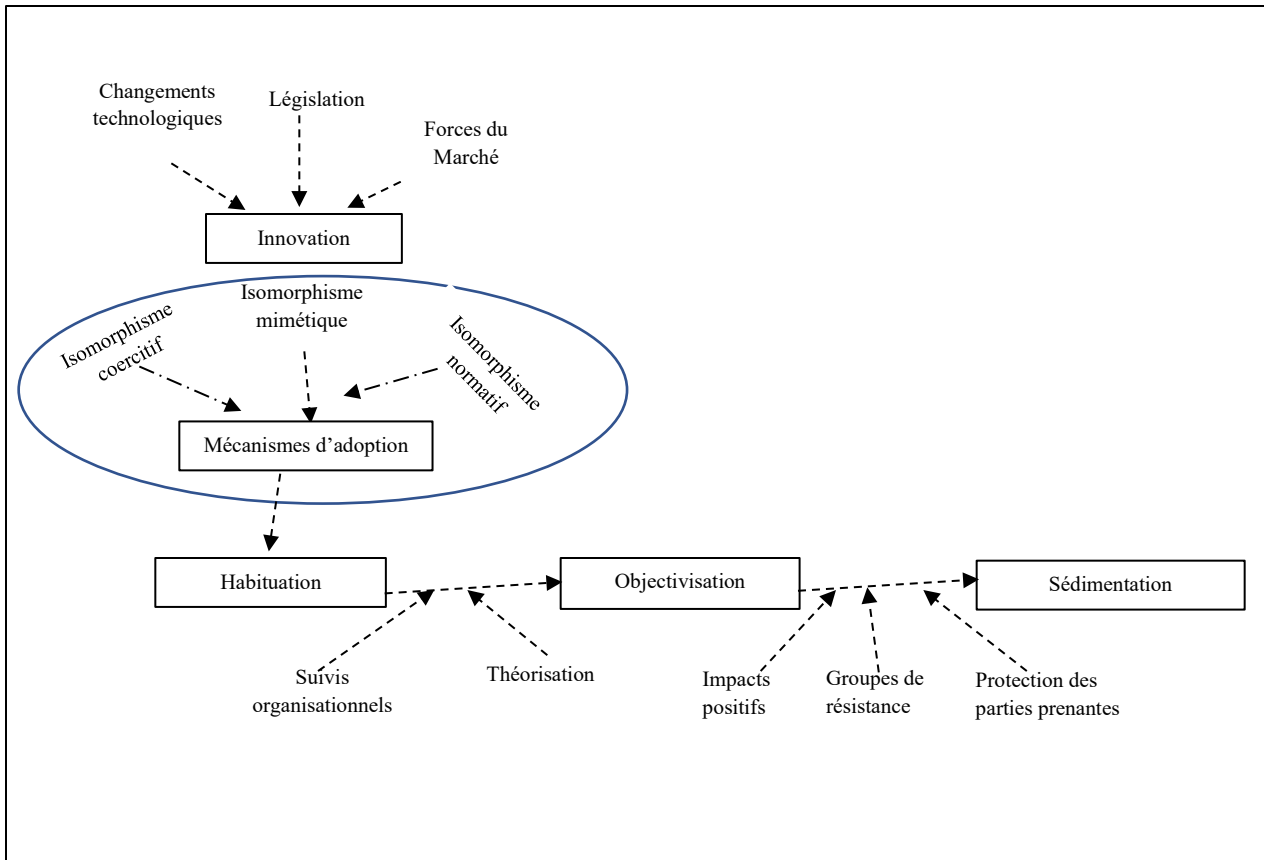
Source: Tolbert and Zucker (1999, p. 207)

Le processus d'institutionnalisation étant ancré dans la perspective des théories du néo-institutionnalisme, nous nous référons donc, dans un premier temps, aux trois constructions théoriques clés du néo-institutionnalisme de sorte à y trouver la matière la plus pertinente pour notre recherche. En effet, le néo-institutionnalisme historique aurait permis d'expliquer le développement institutionnel et la mesure dans laquelle le paysage institutionnel existant conditionne la production et la reproduction des institutions ainsi que la trajectoire de changement institutionnel (Lecours, 2002, p. 3). Également, un survol du paysage du néo-institutionnalisme du choix rationnel aurait pu servir à noter le jeu des acteurs et le poids des influences à l'adoption de l'évaluation. Cependant, l'emphase pour cette thèse est gardée sur la dimension sociologique de cette approche théorique : le néo-

institutionnalisme sociologique. Cette façon de procéder nous habilitera à trouver une explication plus adéquate aux obstacles empêchant l'acceptation et l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion en Haïti compte tenu de l'orientation à sensibilité culture et symbole, comme institution performative, sous-jacente à cette recherche.

Dans un second temps et plus en profondeur, les concepts d'isomorphisme coercitif, mimétique et normatif (DiMaggio et Powell, 1983) guideront l'analyse à la phase dite de préinstitutionnalisation (adoption et formalisation de l'évaluation). La figure 3 présente graphiquement les aménagements que nous avons apportés à la conception de base de Tolbert et Zucker (1996).

Figure 3 : Processus d'institutionnalisation avec mécanismes d'adoption intégrés



Source : Figure adaptée de Tolbert et Zucker (1996, p. 176)

Et finalement, la dimension sociologique du néo-institutionnalisme nous servira comme pilier théorique pour appuyer cette étude visant à mettre en évidence les obstacles à l'intégration de l'évaluation dans la culture organisationnelle, objectif principal de notre démarche. Dès l'analyse des influences autour de l'adoption de l'évaluation de programmes par l'administration publique haïtienne, la problématique de notre étude adhère naturellement à celle des sociologues néo-institutionnalistes qui cherchent à expliquer les raisons pour lesquelles des organisations adoptent un ensemble de pratiques et procédures tout en mettant l'emphase sur les mécanismes de leur diffusion (Hall et Taylor, 1997, p. 482). « L'homme est le produit de son milieu » dit l'adage. Une

transposition de ce vieux dicton dans la dynamique d'institutionnalisation au sein des organisations peut constituer une partie de l'explication du néo-institutionnalisme sociologique. À la manière du néo-institutionnalisme historique, le sociologique définit la mesure dans laquelle les comportements des acteurs transpirent les constructions sociales existantes. Selon cette conception, outre les règles, procédures et normes formelles, le schème cognitif et les modèles moraux existants pourvoient les acteurs en référentiels de signification pour orienter leur choix et guider leurs décisions et actions (Hall et Taylor, 1997). Par conséquent, tout changement institutionnel doit traiter avec le cadre cognitif et les legs culturels, déclencheurs de réflexes et motivateurs des attitudes des acteurs organisationnels. Et, pour agrandir la question autour de notre sujet, à la dimension théorique du néo-institutionnalisme sociologique, nous adjoignons une analyse par la culture organisationnelle. Cette action nous permet de renforcer l'explication de la capacité de la culture à contraindre les décisions de changement, ici, non pas pour les conformer aux us et coutumes, mais plutôt pour freiner l'intégration de nouvelles techniques dans les habitudes de gestion des organisations, dont l'évaluation de programmes. Alvesson, (2012) utilise la métaphore culture-prison pour expliquer ces murs culturels qui se dressent contre l'acceptation de nouvelles normes.

Ainsi, notre cadre d'analyse étant construit à partir des approches néo- institutionnelles des théories des organisations et la culture organisationnelle, dans les sections qui vont suivre, nous allons présenter les dimensions de ces approches qui soutiennent notre analyse. Les concepts seront présentés et la pertinence de ceux retenus pour la thèse sera établie.

1.1. Le néo-institutionnalisme

À la base, le néo-institutionnalisme permet d'expliquer le changement et/ou la persistance (continuité) des institutions. Il soutient une analyse du développement institutionnel en conceptualisant les institutions, tantôt comme des règles et procédures tantôt comme des paramètres culturels et cognitifs qui tendent à homogénéiser les comportements au sein des groupes sociaux afin de garantir la stabilisation de l'ordre social en vigueur ou de réduire les incertitudes face aux actions. Dans tous les cas, les institutions sont conceptualisées pour être des normes clairement définies ou implicitement acceptées et qui sont des contraintes à l'action (Hall et Taylor, 1997 ; Lecours, 2002 ; Schmidt, 2010, p. 2). Elles sont décrites pour être des prescriptions tranchées et sans équivoque inscrites dans des codes de conduite ou textes légaux, comme un code de la route ou code pénal, par exemple. Elles peuvent aussi être des conventions sociales acceptées enracinées dans les croyances communes et valeurs partagées qui habilite le comportement, dictent et interdisent l'action (Ostrom, 1986 ; DiMaggio et Powell 1997). Ainsi, ce sont des postulats de la réalité sociale qui investissent les habitudes et les pratiques pour fournir un ensemble de stimulants ou de freins aux acteurs (Nort, 1986, p. 231). Suivant une vision plus concise apportée par l'économie des organisations dont la définition des institutions cadre parfaitement avec notre sujet, elles sont considérées comme « des structures de gouvernance » instituées pour minimiser les coûts de transactions (Williamson, 1986). Dans notre cas, les coûts de transaction sont assimilés aux écarts de gestion. En tant que fonction de gestion publique, l'évaluation de programmes rentre dans cette catégorie de principes et pratiques gestionnaires qui préconisent une mise en œuvre des programmes et

politiques publiques orientées rendement, résultats et impacts. Elle incite à l'efficacité et l'efficience dans la gestion des fonds publics et la cohérence des politiques publiques en prévision des redevances de compte satisfaisantes compte tenu de ces critères.

Cependant, « le néo-institutionnalisme n'est pas un courant de pensée unifié » (Hall et Taylor, 1997, p. 469). En fonction de la vision des institutions qui est priorisée, il offre trois perspectives d'analyses différentes réunies respectivement sous les désignations de néo-institutionnalisme historique (IH), de choix rationnels (ICR) et sociologique (IS). Le troisième pilier, le néo institutionnalisme sociologique est particulièrement présent et très utilisé dans les traitements des institutions selon la perspective analytique des théories des organisations. Mais, bien avant d'aborder plus en profondeur le néo-institutionnalisme sociologique et établir le lien avec notre objet de recherche, il est opportun de regarder de quelle manière ces piliers théoriques sont utilisés pour approcher et traiter les institutions dans la littérature.

1.1.1. Le néo-institutionnalisme historique

La perspective historique de l'institutionnalisme définit les institutions comme des procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux qui sont essentiels au fonctionnement d'une organisation et qui soutiennent la structure organisationnelle (Hall et Taylor, 1997, p. 471). Elles peuvent, aussi bien, être des règles créées par un ordre constitutionnel, que des procédures de gestion et d'administration. Dans tous les cas, elles prescrivent et régulent le comportement face à l'action. En d'autres termes, au sein des

administrations publiques, les institutions agissent comme des régulateurs de comportements et de l'action et le cadre du néo-institutionnalisme historique permet de comprendre leur développement en les présentant, à la base, comme des « modèles régularisés » (Schmidt, 2010, p. 2), constitués progressivement et se ressourçant dans les schémas institutionnels existants pour s'assimiler aux pratiques routinières.

Cependant, d'autres angles d'analyse permettent de comprendre comment les institutions sont appréhendées par les acteurs eux-mêmes en dépassant la description simpliste de régulation pour questionner les garanties ou intérêts qu'elles leur procurent, d'une part ; ou, d'autre part, ce qu'elles représentent pour eux en termes de signification ou modèles cognitifs leur permettant d'interpréter l'action. Dans ce travail, l'aspect de calcul stratégique pour rendre l'action prévisible, attaché aux institutions ne sera pas regardé. Nous concentrons plutôt notre analyse sur la perspective culturelle qui tient compte du caractère humain des acteurs. Cette posture nous permet de conserver en caractéristiques principales, des acteurs qui réagissent face aux institutions moins par calcul utilitaire, mais plus par des motivations et une vision du monde qui leur sont propres (en tant qu'individu) (Hall et Taylor, 1997, p. 473). *C'est pourquoi nous soutenons que l'adoption ou mieux l'acceptation/intégration d'une institution est fonction de l'interprétation que les acteurs se donnent des éléments de circonstance sous-jacents au choix de cette ligne d'action. Ainsi, son assimilation ou appropriation est conditionnée par sa signification en regard des constitutifs du schème cognitif existant.*

Par ailleurs, si l'administration publique, par essence, dispose d'un pouvoir effectif sur le citoyen (par exemple : pouvoir de taxation, identification individuelle/carte d'identité, etc.), elle est toute aussi soumise à des pressions externes (insatisfaction manifestée de la population par rapport à un service public, par exemple) ou des nécessités de changement interne (besoin d'innover par rapport à une évolution technique ou technologique, entre autres). Toujours est-il que le choix d'une façon de faire est une décision qui peut être volontaire, conseillée/encouragée ou imposée. L'institutionnalisme historique regarde cette dimension du processus décisionnel en termes des asymétries qui existent dans les relations de pouvoir entre les groupes sociaux qui influencent la décision. En ce sens, il permet de séparer les groupes dont les intérêts sont privilégiés de ceux qui subissent les effets de la décision (Hall et Taylor, 1997, pp. 474-475).

Cette ligne théorique regarde également le parcours à travers le temps et la construction progressive ou le développement incrémental d'une institution. Il considère les particularités du contexte local qui sont des empreintes de l'histoire et du vécu national comme des facteurs sociaux qui façonnent les institutions. Ainsi, pour les académiciens de l'institutionnalisme historique, les institutions ont la capacité de survivre à travers le temps jusqu'à devenir une composante permanente du paysage historique. L'analyse selon cette approche insiste sur les processus historiques pour établir un lien causal entre les arrangements institutionnels et les contextes politiques et sociaux en présence. En ce sens, les institutions sont traitées en tant que des « produits de processus temporels concrets » qui dépendent du cadre politique et social dans lequel ils s'inscrivent (Thelen, 1999, p. 384). Le développement institutionnel est, ainsi considéré comme, « dépendant du trajet

parcours » et sa compréhension nécessite la prise en compte d'éléments de continuité et de changement structurel impliqués dans les arrangements institutionnels (p. 384).

En effet, la dépendance au sentier est l'un des concepts clés du néo-institutionnalisme historique. Elle permet d'expliquer comment l'héritage institutionnel et le contexte d'un pays modèlent ses réponses et solutions aux nouveaux défis politiques et sociaux auxquels il est soumis, tout en limitant (effet de cadrage) les actions d'institutionnalisation. Ainsi, Lecours (2002, p. 8) souligne que la simple volonté des acteurs ou même la nature de leurs relations ne suffit pas pour garantir l'institutionnalisation de structures politiques, administratives ou sociales puisque l'environnement institutionnel est constitué de facteurs contextuels, exogènes aux acteurs, conditionnant le processus d'institutionnalisation. C'est pourquoi, au travers de ces lunettes théoriques, on peut aisément soutenir que le vécu d'une nation et les actions prises par des États pour affronter les problèmes politiques et sociaux dans le passé façonnent l'identité nationale et se reflètent dans les comportements des acteurs quand arrive le moment de changer.

Comme souligné précédemment, l'explication du changement (ou de la continuité) est l'une des forces du néo-institutionnalisme. La nécessité du changement peut se manifester en réponse à une situation de défaillance conjoncturelle ou structurelle mineure ou majeure de l'existant économique, politique ou social. Également, l'évolution des arrangements institutionnels peut s'avérer nécessaire pour favoriser l'alignement des processus politiques et économiques ou leur réalignement en cas de dissipation de leurs interactions au fil du temps. Ces crises sociopolitiques ou ces évolutions économiques, qui peuvent être

dues à des poussées scientifiques (la révolution technologique, par exemple) ou des dénonciations des façons de faire et/ou promotion de nouveau paradigme, etc., constituent ce que nous comprenions comme des points critiques appelant au changement ou à des aménagements dans les institutions. En ce sens, les chercheurs néo-institutionnalistes expliquent le changement institutionnel comme pouvant venir de l'extérieur, c'est-à-dire, du résultat de chocs exogènes (choix rationnels). Également, des raisons de nature plus endogènes (institutionnalisme historique) peuvent inciter le changement total de direction ou des « bifurcations » dans la gestion des affaires de l'État pour engager le développement historique sur de nouvelles trajectoires (Schmidt, 2002 ; Thelen, 1999, p. 375 ; Krasner, 1984). Ces instants précis de création de nouvelles strates institutionnelles ou d'aménagement dans les institutions sont considérés par la perspective du néo-institutionnalisme historique comme des « points tournants » (*critical juncture*) qui peuvent apporter des changements drastiques ou des évolutions incrémentales dans la vie institutionnelle d'un État (Lecours, 2002, p. 12).

À l'avènement de l'imprégnation de la gestion publique de techniques néolibérales dans les années 1970, la littérature tend à parler de changement de paradigme supporté par un besoin de réponse institutionnelle à des crises économiques et sociales successives et au dépassement de la formule bureaucratique pour y faire face. Un autre cas classique pour illustrer le concept de « *critical junctures* » peut être trouvé dans l'histoire d'Haïti. En effet, en Haïti, le départ de Jean Claude Duvalier en 1986 qui devrait poursuivre l'hégémonie des Duvalier consacrée par la présidence à vie de son père ; et l'adoption de la constitution de 1987, par référendum populaire, entérinant désormais la démocratie comme régime

politique ; ont marqué la fin du régime dictatorial des Duvalier. Ce tournant décisif dans la forme de régime politique s'était effectué dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest, par exemple le Burkina Faso, qui sont, comme Haïti, d'anciennes colonies françaises ayant hérité du système politique centralisé de la Métropole (Champagne et Ouegraogo, 2011, p. 303). En effet, en comparant le lexique administratif et politique entre Haïti et le Burkina Faso, ils avaient des intitulés des découpages administratifs et d'organisation politique quasi similaires (Champagne et Ouegraogo, 2011 ; Anglade, 1982). Ces pays ont adopté leurs nouvelles constitutions par référendum au cours de la même période (Haïti en 1987 et Burkina Faso en 1991) en troquant la gouvernance centralisée pour la décentralisation sous l'égide de la démocratie.

Donc, le passage de la dictature de fait à la démocratie en Haïti, ratifié par les différents groupes sociaux et forces vives de la nation, est matérialisé dans les dispositions constitutionnelles de 1987 pour marquer le point tournant dans les institutions politiques du pays. Comme exemples concrets de changement apporté dans les institutions, la présidence à vie (Haïti, Constitution de 1964, dispositions spéciales) est remplacée par la tenue des élections au suffrage universel direct chaque 5 ans d'un nouveau président non rééligible pour deux mandats consécutifs (Haïti, Constitution de 1987, Art. 134 à 134-3); outre le gouvernement central, la constitution prévoit un niveau de pouvoir local constitué de deux paliers de collectivités territoriales autonomes administrativement et financièrement : le département et la commune. Les membres des conseils communaux sont élus au suffrage universel direct et ceux, départementaux, au suffrage universel indirect (Haïti, Constitution de 1987).

1.1.2. Le néo-institutionnalisme des choix rationnels

Le néo-institutionnalisme des choix rationnels apporte une autre lumière sur le rôle des institutions dans le paramétrage et l'arbitrage des décisions publiques. En ce sens, elles créent le « contexte stratégique » (Thelen, 1999) nécessaire pour encadrer les choix de solutions à apporter aux problèmes publics. Leur caractère fonctionnaliste stratégique et instrumental est accentué pour mettre en lumière leur propriété de médiation entre la multiplicité des intérêts des acteurs et des problèmes et enjeux publics (Hall et Taylor, 1997 ; Pierson, 1996). Ainsi, elles agissent dans le sens de réduction des incertitudes face aux préférences individuelles et sont considérées comme des « règles du jeu » auxquelles sont astreintes les acteurs dans les arènes politiques (Schmidt, 2010, p. 6 ; Ostrom, 1990 ; Hardin, 1982). En d'autres termes, ce sont des mécanismes de coordination qui permettent de garder en équilibre les jeux politiques (Levi 1997 ; Lecours, 2002). Elles ont cette posture de modératrices, capitale dans les négociations impliquant des points de vue contraires ou différenciés sur les solutions à apporter aux problèmes publics.

Le côté rationnel et stratégique des institutions et leur utilisation par les acteurs pour servir et défendre leurs intérêts ou pour proposer des changements dans celles en vigueur au profit d'autres à potentiels de bénéfices plus élevés est accentué dans les analyses utilisant cette voie théorique (Hall et Taylor, 1997, pp. 477-479). Par ailleurs, le néo-institutionnalisme des choix rationnels est critiqué pour sa faiblesse à pouvoir expliquer les changements des institutions de manière endogène ou à conceptualiser la formation des préférences des

acteurs dans leur explication (Mansbridge, 1990 ; Green et Shapiro, 1994; Scharpf, 1997). Toujours est-il que des études récentes ont cherché à contrer cette faiblesse, mais sont arrivées seulement à expliquer la mesure dans laquelle les institutions constituent des structures d'incitations pour la formation de coalitions politiques (Schmidt, 2010, p. 6). Par exemple, Iversen et Soskice (2006) ont démontré, dans leur analyse, le rôle que peut jouer un système électoral en vigueur dans un pays dans le façonnement de la nature et de la composition de partis politiques et de coalitions au pouvoir. Cependant, si la théorie des choix rationnels a pu fournir les outils pertinents pour étudier des résultats politiques, ces derniers doivent avoir été réalisés dans des contextes institutionnels stables (Bates et al., 1998).

Et finalement, cette approche théorique tend à mettre en évidence les caractéristiques généralisables du comportement politique supportées par les institutions qui sont traitées comme des structures d'incitation et de contrainte auxquelles les acteurs se trouvent confrontés. Ainsi, là où les académiciens des choix rationnels voient des structures de coordination, les néo-institutionnalistes historiques les assimilent à des héritages constitués à partir de processus institutionnels concrets. Alors, qu'en est-il du tournant sociologique du néo-institutionnalisme ? En effet, ce dernier aborde les institutions du côté de leurs capacités de normalisation et enracine leur puissance, parfois diffuse, mais réelle, dans les valeurs culturelles partagées, symboles et traditions qui forment le fond cognitif et alimentent le perçu, le raisonné et l'agi des acteurs (Thelen, 1999, pp. 370-384; Meyer et Rowan, 1991). En effet, le néo-institutionnalisme sociologique souligne le pouvoir des

« schèmes de perceptions communs, rarement explicités, » dans la stabilité et la légitimité institutionnelle (Zucker, 1987).

Notre travail regarde la dimension qui traite le comportement des acteurs face au changement institutionnel en faveur de l'évaluation de programmes ainsi que les éléments constitutifs du cadre d'interprétation et de signification qu'ils utilisent dans leur conceptualisation (point de vue individuel/ côté humain) de ces finalités. Cet angle de vue s'appuie sur le néo-institutionnalisme sociologique puisque l'étendue conceptuelle et définitionnelle donnée aux institutions permet d'aborder les phénomènes sociopolitiques suivant une vue multidimensionnelle (Lecours, 2002, p. 12). Ce choix théorique nous habilite à traiter notre sujet suivant la double dimension : institutionnelle et organisationnelle, de façon à atteindre notre but de trouver une explication scientifique à des difficultés d'appréhension d'une compétence qui est une réalité organisationnelle et d'actualité dans notre cas d'étude. En effet, cette démarche nous permet d'identifier les goulots d'étranglement au processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes comme fonction de gestion publique au sein de l'administration publique haïtienne. Également, nos résultats de recherche et conclusions sont basés sur une structure méthodologique liant l'étude de cas et l'ethnographie pour se concentrer, à l'inverse du néo-institutionnalisme des choix rationnels, sur le contexte spécifique et les conditions organisationnelles propres à une organisation publique. C'est pourquoi le néo-institutionnalisme des choix rationnels n'est pas utilisé comme pilier théorique ici. Par ailleurs, sa présentation nous permet de situer le débat de notre étude quand il faut comprendre comment l'utilisation de l'évaluation de programmes pour une bonne

gouvernance des fonds publics est utilisée comme référentiel de justification de certaines réformes incitées ou prescrites à certains pays par des acteurs en position de pouvoir, même officieux.

1.1.3. Le néo-institutionnalisme sociologique

Ancré dans les théories des organisations, le néo-institutionnalisme sociologique apporte une vue plus large pour l'analyse des institutions. Il rejette le modèle de l'acteur rationnel et élargit l'angle d'analyse pour placer les paramètres culturels et cognitifs comme cadres de signification et de validation des actions. Au-delà du regard sur le comportement rationnel et intéressé des acteurs ou de la posture théorique les réduisant à des agrégations ou conséquences directes d'attributs ou de mobiles individuels, les institutions sont considérées par le néo-institutionnalisme dans les théories des organisations comme des variables indépendantes permettant de comprendre les sources de façonnement de la pensée et de structuration des actions qui alimentent les réalités sociales (voir entre autres Powell et DiMaggio, 1991, p. 122; Tolbert et Zucker, 1983, p. 2; Meyer et Rowan, 1991). Hall et Taylor (1997, p. 483) estiment que cette façon de faire des sociologues du néo-institutionnalisme leur permet d'insérer une perspective culturelle dans l'analyse des institutions qui considère aussi le rôle de conformation joué par les symboles et les habitudes (routines et pratiques) dans les positions adoptées par les acteurs face à la décision.

En effet, cette branche d'études et d'analyse des institutions s'inspire en grande partie de la macrosociologie, l'histoire sociale et les études culturelles qui traitent les institutions en tant que fondements et principes fondamentaux qui structurent la vie sociale et politique (DiMaggio et Powell 1997, p. 114). La réflexion à la base de cette approche insiste sur la dynamique entre symboles, traditions et institutions. « Les institutions incarnent et reflètent les symboles et pratiques culturelles tenaces qui façonnent les perceptions des acteurs et informent la reproduction institutionnelle », avance Lecours (2002, p. 9). L'ajout de toute nouvelle institution, soit par création ou adoption, doit se faire suivant une logique de compatibilité institutionnelle avec l'existant et d'adhérence culturelle (légitimité) pour lui permettre de s'inscrire dans un processus d'évolution culturelle et de changement institutionnel gradués (Lecours, 2002). À l'inverse de la rationalité instrumentale (choix rationnels) des institutions qui les conceptualise comme des règles et normes contraignant l'action publique, et qui traite les caractéristiques de la culture à titre de ressources pouvant être invoquées en nivellement des interactions stratégiques dans les arènes politiques (Johnson, 1997; Hall et Taylor, 1997; Pierson, 1996), pour les sociologues du courant néo-institutionnaliste, les institutions sont socialement constituées et culturellement encadrées. Elles agissent en fournissant des ancrages communs de perception des problèmes ; procurant des compréhensions partagées des solutions prescrites ou conçues, et adoptées ; et pourvoyant en référentiels d'interprétation les stipulations, mécanismes et dispositifs qui structurent et homogénéisent les actions (Schmidt, 2010, p. 2 ; Thelen, 1999).

Le positionnement de la culture comme pilier important dans le cheminement institutionnel, qualifié d'interpénétration culture et institutions par Hall et Taylor (1997),

est effectué par les néo-institutionnalistes pour faire émerger l'incidence et les effets des éléments et caractéristiques du fond cognitif de l'environnement sur le développement institutionnel. Mieux encore, la culture est une institution puisque structurant les choix et façonnant les préférences des acteurs compte tenu de valeurs sociales partagées et de caractéristiques d'identité commune. Elle constitue un fonds imperceptible, mais puissant qui influence les attitudes des groupes sociaux (Hall et Taylor, 1997). Dans cette même veine, Lecours (2002, p. 10) souligne que l'institutionnalisme sociologique associe la société aux institutions en insistant plutôt sur l'influence de la cognition dans le développement institutionnel que sur l'effet de contingentement des actions et la dimension de calcul stratégique des institutions. *Dans cette thèse, nous insistons sur le poids de l'influence de la culture sur l'action et n'isolons pas les incidences du reflux des mentalités, pratiques et routines organisationnelles sur l'acceptation ou le rejet de nouvelles techniques.*

1.2. Culture, institutions et changement

En vertu de notre revue des concepts du néo-institutionnalisme, nous comprenons, donc, que culture et institutions peuvent être décrites comme constructions habilitantes à influence mutuellement égale. La culture sculpte les choix des acteurs régulés au moyen des institutions et toute institution doit adhérer à la culture et intégrer le système cognitif pour gagner en légitimité par rapport aux réalités sociales. Cette compréhension inspirée du traitement de ces concepts par les sociologues du néo-institutionnalisme se détache de la conception des néo-institutionnalistes des choix rationnels pour mettre en évidence le

rôle en profondeur de la culture qui n'est pas nécessairement utilisée par calcul stratégique, mais parce que représentative de l'image de soi des acteurs (Hall et Taylor, 1997, p. 484).

Mais au-delà de la culture, le néo-institutionnalisme adresse la question des préférences, choix des acteurs et changement institutionnel sur un angle plutôt différent de la description fonctionnaliste des institutions. Si pour les néo-institutionnalistes des choix rationnels, le changement dans les institutions est motivé par la capacité de la nouvelle institution à permettre aux acteurs d'atteindre leurs buts, les adeptes du néo-institutionnalisme sociologique expliquent la décision de développement institutionnel par la recherche de légitimité dans un champ institutionnel particulier. En effet, comme l'ont souligné DiMaggio et Powell (1997) – en référence à Jepperson et Meyer, (1991) et Friedland et Alford (1991) –, l'une des divergences de vue fondamentales entre théoriciens des choix rationnels et sociologues institutionnalistes se situe dans le fait que les derniers rejettent l'explication des formations des préférences des acteurs et les choix des individus *indépendamment* « des cadres historiques et culturels dans lesquels ils s'insèrent » (p.124). La notion même de choix rationnel, soulignent-ils, est porteuse de l'action réflexive des gestes et symboles de l'époque ainsi que des croyances profondes qui constituent des filtres pour l'action légitime. L'utilisation des institutions aux fins uniques de maximisation des préférences individuelles est ainsi minimisée par le pilier sociologique du néo-institutionnalisme pour porter plutôt le regard sur les postulats sociaux et mythes qui maintiennent certaines pratiques et gardent les structures, « auto-entretenues » (p. 123). Ce sont des éléments, entre autres, qui sont bénéfiques à leur reproduction.

En ce sens, Campbell (1998) parle de « conventions sociales » (*shared belief systems*) pour faire référence aux « scripts, repères et routines institutionnalisés qui constituent les cadres cognitifs permettant aux acteurs d’agir » (pp. 377-378). Meyer et Rowan (1991, 1977) lient la décision d’adoption de structures formelles à une question de mythes et cérémonies afin de mettre en exergue le côté plus d’acceptation sociale ou recherche de légitimité dans un champ (bonne posture/ conventionnellement admis/ reconnaissance par rapport à...) que les raisons d’efficacité pour justifier le choix de certaines institutions. DiMaggio et Powell (1983) utilisent le concept d’isomorphisme pour expliquer cette tendance à se ressembler les unes aux autres que développent les organisations partageant un même champ institutionnel; Sahlin-Adersson (2002) met en évidence le travail de formatage normatif officieux de la gestion publique de certaines organisations internationales comme PUMA, une commission de l’Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) offrant une tribune d’échange de bonnes pratiques de management public expérimentées par les pays membres de l’OCDE; della Faille et al. (2016), qualifient d’« effet de cadrage » le travail d’experts internationaux qui cherchent à influencer la décision publique dans le sens d’un alignement sur des standards dits internationalement reconnus et pour des raisons de légitimité de leur présence.

1.3. Place des répertoires historiques dans la faculté d’agir

Contrairement aux choix rationnels, la position des sociologues du courant néo-institutionnalisme s’harmonise parfaitement avec la conception du néo-institutionnalisme historique. Cette dernière considère que les caractéristiques du contexte local et les legs

laissés par les événements survenus tout au cours de l'histoire d'une nation sont des forces constituées qui influencent son cours institutionnel. L'explication de la dépendance au sentier serait plutôt favorable à la désignation causale de la culture et des constructions sociales existantes comme cadres de formatage ou moules pour modeler les changements institutionnels dans une analyse combinant les perspectives historique et sociologique. De plus, l'emphase du rôle de la cognition apportée par le néo-institutionnalisme sociologique fournit des avenues théoriques fortes aux néo-institutionnalistes historiques pour expliquer la persistance de structures politiques particulières et de modèles de raisonnement des acteurs à travers le temps (voir Thelen, 1999, p. 386). Outre ces considérations, ces deux courants de pensée soutiennent que les institutions ne naissent pas du néant. Ce sont plutôt des produits de construits sociaux qui se sont inspirés de modèles existants. Les structures normatives antérieurement constituées fournissent généralement le répertoire conceptuel mobilisé ou critiqué lors de la proposition d'options ou formulation de nouvelles institutions (voir Campbell, 1998, p. 381).

En Haïti, il est évident que l'évaluation de programmes n'a pas encore atteint un niveau de maturité suffisante comme institution ou fonction de gestion publique encadrant la mise en œuvre des programmes et guidant la décision sur les politiques publiques. Elle est superficiellement ancrée dans les pratiques de gestion bien que son adoption remonte à plus de 4 décennies. C'est pourquoi nous avons orienté notre recherche dans le sens, d'une part, de l'identification des freins à l'intégration de l'évaluation de programme ; et d'autre part, de la recherche d'explication scientifique à ces blocages. L'approche du néo-institutionnalisme des choix rationnels n'est pas la plus pertinente dans ce cas puisqu'à la

base, elle priorise les propriétés fonctionnalistes et instrumentales des institutions pour expliquer leur pérennisation ou leur permanence. Elles sont justifiées par les bénéfices qu'elles procurent. Aussi, suivant cette conception, la création d'une institution est intentionnelle, promue et ratifiée par des acteurs relativement égaux et indépendants, maîtrisant parfaitement les contours de la nouvelle proposition institutionnelle et qui ont des attentes claires par rapport à ses effets (Hall et Taylor, 1997, p. 488-489). Se servir d'une telle approche évacue l'analyse des asymétries de pouvoir jalonnant le terrain d'adoption de l'évaluation de programmes, point de départ de son processus d'institutionnalisation et qui peut agir sur sa capacité à être vue comme étant légitime aux yeux des acteurs. En outre, cela confirmerait le fait que l'évaluation de programmes, en tant que fonction adoptée pour accompagner la gestion publique en Haïti, atteigne ce que Tolbert et Zucker (1996) appellent l'étape de sédimentation institutionnelle qui est une phase de maturité institutionnelle assimilable à une parfaite appropriation de l'institution par les groupes sociaux.

2. Pertinence de la perspective organisationnelle du néo-institutionnalisme

Dans cette étude, nous cherchons une explication scientifique aux barrières tant institutionnelles qu'organisationnelles à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique haïtiennes. Nous considérons que ces pratiques ne sont pas uniquement le résultat d'implémentation par étape calculée et objective de logiques institutionnelles de modèles de gestion ou d'intervention. Elles sont alimentées aussi bien par les attributs du cadre cognitif et culturel que par la détention de compétences techniques

et de connaissances normatives sur un sujet. Il en va de même pour l'évaluation de programmes.

Donc, tout changement dans les institutions appuyant la gouvernance publique, particulièrement celles tablant sur la valeur et l'adéquation de la décision conduisant à la réalisation effective d'activités dont le jugement viendra en ex post pour responsabiliser, nécessite des aménagements au niveau macro (environnement) pour supporter l'adhésion des codes normatifs de la nouvelle institution aux dispositifs existants. Nous avons collecté nos données d'études à l'intérieur d'une organisation publique, une agence spécialisée dans le pilotage de la mise en œuvre de programmes publics. Nous tenons à conserver son eau de bain contextuel d'intervention en considérant :

- (i) les ressources supportant la professionnalisation de la technique d'évaluation de programmes qui sont disponibles dans son environnement immédiat ;
- (ii) la dynamique des relations entre ses membres et ceux d'autres instances partageant ce champ institutionnel ;
- (iii) le système de régulation formel et informel lui imposant, d'une part, ses voies décisionnelles de gestion, et structurant, d'autre part, ses réponses face à l'imputabilité de ses actions ;
- (iv) ses dispositifs opérationnels devant habiliter ou contraindre sa capacité à intégrer l'évaluation de programmes comme fonction de gestion.

C'est ce regard circulaire avec un appui prononcé sur les sources et causes profondes des difficultés de consolidation des acquis du processus d'institutionnalisation pour atteindre le stade de sédimentation institutionnelle de l'évaluation de programmes au sein de l'organisation qui nous pousse à prioriser le néo-institutionnalisme des théories des organisations pour référencer nos considérations.

Il est opportun de rappeler que la vague des idées de réformes visant plus de responsabilisation dans le sens d'accomplissement de résultats tangibles et l'optimisation de l'utilisation des fonds publics s'est, partout, répandue. Ses réformes qui promeuvent la performance mesurable au moyen de techniques quantitatives et d'indicateurs préalablement établis marquent aussi le moment d'ouverture nécessaire à l'évaluation de programmes pour intégrer les fonctions de gestion qui cadrent la mise en œuvre des programmes et politiques publics en Haïti. Cependant, comme l'a souligné Krasner (1988), ces moments d'ouverture et d'innovation rapide peuvent être suivis de période de stagnation ou de verrouillage institutionnel. Cela est dû au fait qu'une fois que les institutions sont créées, elles peuvent soit perdurer pour finalement s'insérer dans le paysage institutionnel, soit se désintégrer face à des chocs exogènes (Thelen, 2003, p. 209). Dans le cas que nous analysons, nous pouvons compléter la réflexion de Thelen (2003, p. 209) pour soutenir qu'un processus d'institutionnalisation peut être entravé également par des difficultés endogènes liées à la configuration culturelle, le contexte politique en présence, les fondements traditionnels de signification et les cadres d'interprétation qui forgent le raisonnement.

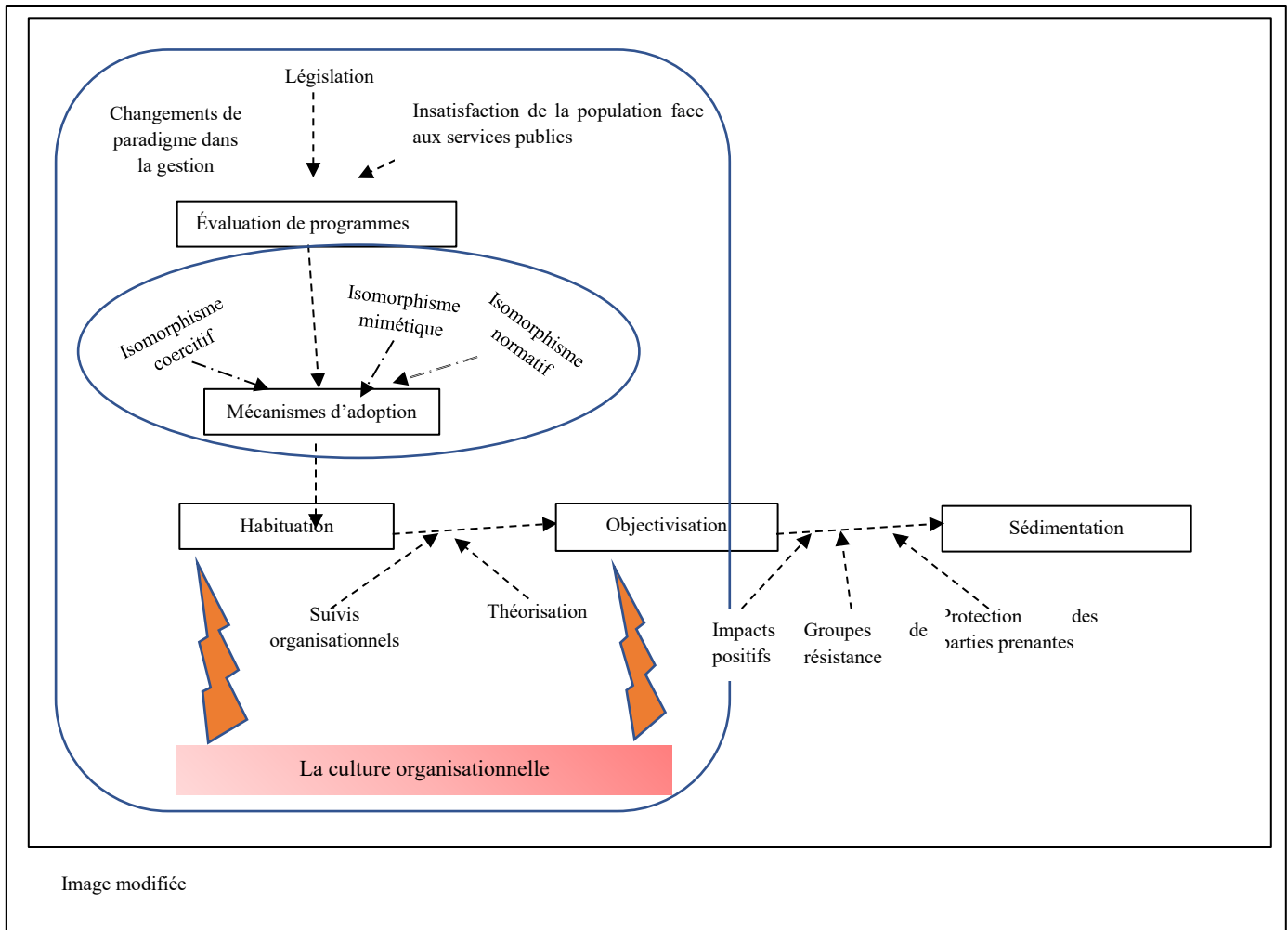
3. Culture organisationnelle

La seconde porte d'entrée théorique retenue dans le cadre de cette thèse est la culture organisationnelle. À la base de ce choix, nous cherchons à expliquer les influences et motivations inconscientes qui poussent au rejet ou à la résistance de l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion d'acteurs organisationnels. Sans trop anticiper sur le chapitre de la méthodologie, il est cependant opportun de souligner ici que celle utilisée pour cette recherche est une étude de cas dont la méthode de collecte des données est largement axée sur l'ethnométhodologie. Au-delà du visible et du tangible en termes de difficultés d'intégration d'une institution dans la vie organisationnelle, il nous faut comprendre les forces de traction qui agissent en dessous de la surface et immobilisent les comportements ou contribuent à propulser les acteurs organisationnels à agir dans le sens contraire à celui qui est recherché ou souhaité. Schein (2010, pp. 7, 14) les décrit comme dérivant de la culture et détenant une puissance qui peut échapper au contrôle puisqu'opérant en dehors de la conscience. Ainsi, pour comprendre pourquoi le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes trouve autant d'accrocs pour s'intégrer dans les pratiques des gestionnaires haïtiens, il faut scruter et inventorier les obstructions à travers le prisme analytique de la culture organisationnelle. Toute situation pouvant apparaître, au départ, insolite, frustrante ou même stupide fait du sens quand on l'examine avec les lunettes de l'approche culturelle, souligne Schein (2010, p. 13).

Ainsi, le style de culture organisationnelle en vigueur au FAES sera analysé. Les constructions théoriques alimentant le modèle d'Inventaire de la Culture Organisationnelle

(ICO), développé par Cooke et Lafferty (1987) serviront de principal guide explicatif pour cette recherche. Notre objectif visant à déceler les menottes culturelles qui ligotent consciemment ou inconsciemment l'acceptation de techniques gestionnaires avec de grands potentiels d'amélioration de la gestion publique est bien supporté par ce modèle. En effet, ce dernier permet de questionner dans un langage simple et courant, mais méticuleux et précis, les ressentis individuels des membres d'une organisation face aux actions et décisions managériales des gestionnaires, et ainsi porter la lumière sur « l'essence de la culture » (Schein, 2010, p. 23) de cette organisation. Par essence, Schein (2010) et Argyris et Schon (1974, 1992) se rapportent aux repères et habitudes profondément ancrés, constitutifs des référentiels de base qui motivent inconsciemment la réponse des acteurs organisationnels, guident leurs comportements et les instruisent sur la manière de percevoir, de ressentir et de penser. La figure 4 schématise et délimite les dimensions des différentes approches théoriques qui seront utilisées.

Figure 4 : Délimitation du cadre d'analyse



Source : Figure adaptée de Tolbert et Zucker (1996, p. 176).

Partie 3 : Cadre d'analyse

1. Arrière-plan : institutions et culture organisationnelle

Les institutions sont certes, des règles, normes, procédures et mécanismes qui permettent de rendre prévisible l'action. Comme déjà souligné, les institutions ont des sources et des

origines en termes de valeurs et d'idéologies véhiculées qui sont consignées dans leurs structures, leur rôle et fonction. Elles traduisent les préférences d'acteurs puissants qui veulent garantir l'équilibre des résultats dans un sens qui leur est favorable (Thelen, 2003). Elles sont aussi des solutions fonctionnelles à des problèmes sociaux communs identifiés. Au niveau des organisations, cette vue rationnelle instrumentale des institutions est plutôt tangible puisque les actions et décisions organisationnelles sont ordinairement intégrées dans des cadres procéduraux, contractuels, réglementaires, etc. pour garantir l'accomplissement de la tâche suivant les exigences techniques requises vers l'atteinte des buts organisationnels. Cependant, comme l'a fait remarquer Selznick (2011), au-delà des exigences techniques de la tâche à accomplir, institutionnaliser, c'est insuffler les valeurs et normes portées par les institutions au corps social ciblé, dont une organisation par exemple. En conséquence, l'assimilation cognitive est nécessaire pour permettre à la structure adoptée ou aux institutions d'atteindre le niveau d'utilité instrumentale, d'où le processus d'institutionnalisation. L'action d'institutionnaliser vise la stabilité institutionnelle qui est la pérennisation des institutions à travers le temps (Scott, 1987, p. 494). Ainsi :

Le processus par lequel des actions se répètent au fil du temps et se voient attribuer des significations similaires par soi-même et par les autres est défini comme l'institutionnalisation : « L'institutionnalisation se produit lorsqu'il y a une typification/[interprétation] réciproque d'actions assimilées [(intégrées)] par des types d'acteurs » (Scott, 1987, p. 495, citant Berger et Luckmann, 1967, p. 54, traduction libre).

2. Étapes d'analyse selon Tolbert et Zucker (1996)

Notre cadre d'analyse reprend les phases d'un processus d'institutionnalisation tel que revisité par Tolbert et Zucker (1996) et dont le graphique est présenté plus tôt dans ce chapitre (voir figure 2). Ce processus en trois phases a été préalablement établi par Berger et Luckmann (1967). La première débute avec le développement de typologies de comportements ou actions en vue de résoudre des problèmes devenus récurrents au sein des organisations ou dans la gestion publique, dans le cas qui nous concerne. À ce stade, ces ensembles de comportements sont structurés de sorte à pouvoir intégrer les pratiques organisationnelles habituelles et se routiniser en démarches et actions qui « s'évoquent avec un effort de décisions minimales de la part des acteurs face un stimulus particulier » (Tolbert et Zucker, 1996, p. 174). Cette première séquence du processus dite de formation initiale et de diffusion de comportements types de résolution pour les problèmes particuliers identifiés est appelée « *habitualization* » (p. 175). Au niveau des organisations, elle se traduit en la génération et la formalisation de nouveaux arrangements structurels pour les intégrer dans le registre institutionnel organisationnel (politiques et procédures en vigueur au sein de l'organisation).

La deuxième phase du processus d'institutionnalisation réfère à l'acceptation des nouveaux arrangements par le schème cognitif au sein des organisations. L'ensemble de nouvelles façons de faire ou modèles d'actions se généralisent comme réponses systématiques aux problèmes y afférents au point de devenir indépendant de leurs promoteurs. Les définitions

sont partagées et acceptées pour ses référents par les acteurs organisationnels qui maîtrisent leurs pourtour et contour et qui y attachent des significations communes. Cette étape est dite d'objectivation (*objectification*) (Tolbert et Zucker, 1996, p. 175). Pour atteindre ce niveau dans le processus d'institutionnalisation, des ressources organisationnelles sont nécessaires afin de garantir l'implémentation effective des nouveaux arrangements dans la structure organisationnelle. Par ailleurs, en dehors des organisations, des configurations pour la professionnalisation des compétences et techniques supportant ces nouveaux arrangements de nature institutionnelle doivent également exister pour accompagner leur mise en vigueur objective au départ, et assurer ensuite leur pérennisation par la normalisation de la profession et la formation de professionnels. Ce qui nous amène à la troisième et dernière phase du processus d'institutionnalisation qui est celle de sédimentation.

La sédimentation est un degré d'institutionnalisation où les modèles de résolution convenus et acceptés pour un type de problème ont parcouru le chemin nécessaire et ont atteint la maturité institutionnelle pour devenir incontournables et « s'imposer aux acteurs comme un fait extérieur et coercitif » (Zucker, 1987, p. 58). Ainsi, la maturation institutionnelle se fait sur la durée pour atteindre un point où la transmission de ces modèles de penser et d'agir aux nouveaux membres de l'organisation, qui ne possédant pas nécessairement les connaissances originelles sur la question, se fait sans encombre puisque ces institutions sont désormais parties intégrantes de la réalité sociale. Ce processus de maturation institutionnelle, d'acceptation et d'intégration sociale est appelé sédimentation (voir Tolbert et Zucker, 1996, p.175).

Sur la base de ce modèle, nous allons passer en revue dans le chapitre des résultats de la recherche le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programme en Haïti pour déterminer ses éléments d'engourdissement. Suivant la phase qui sera analysée, nous aurons à nous référer : (i) aux dispositions, prescrivant ou supportant l'évaluation de programmes, inscrites dans des documents légaux, administratifs, réglementaires et procéduraux ; (ii) aux données d'entrevues sur l'existence de conditions organisationnelles au profit de l'utilisation de la fonction évaluation ainsi que de la signification pour les gestionnaires des évaluations de programmes auxquelles ils ont participé ou de la forme qui est promue ou exigée au sein de leur organisation ; et/ou (iii) aux résultats du traitement des données sur le style de culture relevé au sein de l'organisation utilisée comme objet de l'étude.

Mais avant d'aborder les résultats empiriques de notre travail, il est opportun de relever les principaux éléments du débat théorique sur les motifs et les mécanismes d'adoption, de création ou de changements/modification dans les institutions guidant l'activité organisationnelle.

3. Explications théoriques possibles : adoption de l'évaluation de programmes

Plusieurs raisons peuvent expliquer la décision d'adoption ou de création des institutions. Thelen (2003) en a identifié une série qu'elle a traitée comme des facteurs de causalité spécifiques. De son analyse, nous retenons deux motifs ou arguments de causalité qui

peuvent inciter du changement institutionnel. Premièrement, les institutions sont créées pour des *raisons utilitaires*. Suivant cette perspective dite fonctionnaliste, le rôle joué par les institutions dans la résolution de problèmes sociaux et collectifs est priorisé dans la définition de leur fonction et l'établissement de leur champ d'application. Elles indiquent les étapes et procédures du processus décisionnel pour garantir les engagements et minimiser ou réduire les incertitudes. Elles peuvent fournir également les points de contact, faciliter les compromis, etc. (pp. 214-215).

Le deuxième argument, identifié par Thelen (2003) et qui justifie la création ou le changement dans les institutions, souligne les *jeux de pouvoir* entre les acteurs dans l'établissement de règles dont les conceptions et structures tendent à favoriser l'équilibre des résultats dans un sens qui leur est bénéfique (Knight, 2001). Cette approche, dite de « *power-distributional* » met en évidence les asymétries de pouvoir sous-jacentes à la création et à la modélisation des institutions qui sont créées et qui habilite des acteurs en position de pouvoir, implicite ou formelle, à imposer leurs préférences institutionnelles à ceux qui sont moins puissants, faibles et vulnérables (Thelen, 2003, p. 216).

Cependant, en se basant sur la perspective sociologique du néo-institutionnalisme, Thelen (2003) a souligné la force d'influence, parfois imperceptible, de la cognition et des normes culturelles sur les actions sociales. Elles peuvent être des lignes de résistance au changement institutionnel ou des sources de rejet au greffage de nouvelles façons de faire. En effet, cet argument explique plutôt la persistance des institutions en mettant en évidence les sources de continuité institutionnelle (p. 217).

En ramenant cette discussion dans les études des organisations, la forme prise par les réponses organisationnelles pour contrecarrer les incertitudes et ses raisons utilitaires sont regardées et les asymétries de pouvoir sont traitées différemment. Ainsi, DiMaggio et Powell (1983) ont étudié la tendance des unités organisationnelles, partageant un champ institutionnel donné, à se ressembler les unes aux autres. Ils la qualifient d'isomorphique. En effet, ils ont analysé « les mécanismes par lesquels les changements institutionnels isomorphiques surviennent » et les ont typifiés. Ainsi, ils peuvent être coercitifs, mimétiques ou normatifs. Ils sont dits coercitifs quand le changement est fortement influencé, que ce soit formellement ou informellement, par des acteurs en position de pouvoir tacite ou implicite, légal ou décisionnel administratif. Les fils durs de la trame pour le mécanisme coercitif sont d'une part, la dépendance. Les organisations reçoivent mission, attributions et mandats d'acteurs détenteurs de pouvoir formel constitué, par exemple, un gouvernement. D'autre part, il est souvent question de survie organisationnelle dans le champ institutionnel pouvant se traduire par la conformisation de l'organisation en lui imposant des conditionnalités d'accès à des fonds pour réaliser sa mission ou des méthodes standardisées d'intervention ou de production de biens ou services. Donc, la démarche est dans la prescriptive.

Les organisations réagissent par rapport à des demandes, se fixent des objectifs pour les satisfaire et utilisent des technologies pour intervenir dans un environnement dynamique et changeant. Ses points charnières dans la vie organisationnelle ne sont pas toujours maîtrisés ou ne sont pas toujours sous un contrôle absolu. Aussi, face à l'incertitude causée

par des problèmes d'ambiguïtés des objectifs organisationnels et de clarté des réponses, les organisations ont tendance à se tourner vers des modèles existants et imitent des solutions considérées comme viables. C'est ce que DiMaggio et Powell (1983) traitent sous le concept d'isomorphisme mimétique. En effet, il se traduit généralement par une sorte d'imitation des solutions ou réponses organisationnelles déjà expérimentées par d'autres organisations reconnues pour leur succès et leur légitimité dans le champ et ayant fait face au même type de besoins ou problèmes (DiMaggio et Powell, 1983). Avec l'ascension d'internet et la mondialisation qui ont permis de délocaliser la production de biens et de services et de dématérialiser les connaissances et techniques, expérimenter des pratiques développées par des pairs est monnaie courante. L'évaluation de programme s'est établie sur la durée comme une pratique favorable à la gestion rationnelle et responsable des deniers publics dont le fond conceptuel est quasi similaire d'un continent à l'autre du globe terrestre.

Comme déjà souligné, l'évaluation de programmes a fait du chemin et s'est constituée à travers le temps une communauté épistémique formée de praticiens et de chercheurs. Des cours d'évaluation de programmes sont intégrés dans des cursus d'universités, d'instituts ou d'écoles de formation. Elle fait partie désormais de la gamme des mandats et services professionnels offerts par des cabinets de consultations ou consultants individuels qui interviennent dans le domaine de la gestion. Elle est encadrée par des codes de déontologie, des normes et valeurs éthiques. Sa pratique est structurée par l'utilisation d'outils standardisés et un vocabulaire technique propre. Au Canada par exemple, la Société canadienne d'évaluation s'adonne à l'avancement de la théorie et de la pratique de

l'évaluation de programme et collabore au niveau du perfectionnement de ces techniques dans un souci d'assurance qualité (Société canadienne d'évaluation, s. d.). Cet effort de professionnalisation de l'évaluation n'est pas propre au Canada. Elle est plutôt étendue pour devenir presque universelle.

La tendance à la professionnalisation des techniques de jugement des actions publiques ou de rétroaction sur la mise en œuvre des programmes publics est comparable à ce que DiMaggio et Powell (1983) appellent des pressions normatives qui poussent à l'isomorphisme. En effet, les auteurs ont identifié deux sources principales d'isomorphisme normatif. La première consiste en l'éducation formelle concourant à la légitimation de la cognition à la base d'une profession. La seconde est la création, sur la base de cette formation standard, d'une masse critique d'experts qui constituent un réseau de professionnels interchangeables occupant des positions similaires dans diverses organisations. Ils sont souvent mobiles et avec eux voyagent les techniques dites spécialisées. Et donc, ils sont des vecteurs de diffusion des modèles et standards promouvant des changements ou modifications dans les institutions dans un sens qui favorise l'isomorphisme dit normatif.

Cependant, quel que soit le mécanisme soutenant le changement institutionnel, au point de départ du processus d'institutionnalisation, il est important de surveiller l'équilibre culture et cognition versus impératifs minimums en termes de ressources organisationnelles nécessaires à l'intégration des normes et standards portés par les nouvelles institutions. L'inadéquation des courbes conceptuelles de l'institution par rapport aux ressources

infrastructurelles requises pour son implémentation peut atténuer, ternir ou même hypothéquer son rôle stratégique dans la régulation et le conditionnement des choix des acteurs ainsi que le façonnement de leurs préférences. Ces manquements peuvent avoir des impacts considérables sur les étapes d’objectivation et de sédimentation institutionnelles et affaiblir l’ancrage matériel de l’institution. C’est ce que Brinks et al. (2020) appellent « *implementation gaps* » quand ils décrivent les inconsistances dans les conditionnements des institutions importées en Amérique Latine dont leur mise en place requiert une capacité matérielle gouvernementale adéquate et pourtant quasi inexistante au sein de ces États. Dans les chapitres qui vont suivre, les résultats de l’étude seront respectivement présentés et discutés à la lueur de la littérature traitant des conditions et culture favorables à l’institutionnalisation.

Partie 4 : Méthodologie de la recherche

Cette thèse est une étude de cas qui se fonde sur une analyse documentaire et sur des données empiriques, collectées au moyen d’enquêtes par questionnaires et d’entrevues semi-dirigées. Cette approche est ainsi conçue pour mettre en évidence les éléments et les facteurs institutionnels et organisationnels tendant à refréner l’intégration de l’évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique dans les pays en voie de développement. Haïti est notre cas d’étude et le Fonds d’Assistance Économique et Sociale (FAES), notre site de recherche pour la collecte des données quantitatives en plus de celles des entrevues.

D'abord, ce choix méthodologique nous permet de remonter le processus d'institutionnalisation de l'évaluation à travers une revue des dispositions légales, réglementaires et administratives prises formellement pour faire de l'évaluation une institution imposable aux acteurs du pilotage de la mise en œuvre des programmes publics ou de la reddition de comptes. Cette analyse est menée conformément au cadre théorique du néo-institutionnalisme et des théories des organisations.

Ensuite, cette méthodologie nous habilite à examiner la culture organisationnelle du FAES. En effet, les caractéristiques de la culture organisationnelle actuelle du FAES sont relevées sous forme de variables et portées sur une grille d'analyse sous forme de circomplexe (voir modèle présenté par la figure 5). Un circomplexe est une structure circulaire permettant de présenter une matrice de corrélations de variables prédéfinies et relevées dans un espace à (n) dimensions pour soutenir une analyse factorielle (voir Guttman, 1954). Dans le cadre de notre recherche, trois dimensions culturelles du FAES, formées de quatre variables chacune et présentées sur une forme de cadran d'une montre (circomplexe) est analysée. Le résultat de leur combinaison nous permet de déterminer le style de culture organisationnelle du FAES. Ainsi, il sera possible de déterminer si la culture organisationnelle, compte tenu de ses caractéristiques actuelles, est disposée à accepter une nouvelle institution ou ; au contraire si les variables culturelles fortes en vigueur, peuvent potentiellement se dresser en barrières imperméables au greffage de nouvelles façons de faire. L'intégration de l'évaluation de programmes, dans ses diverses composantes, dans la culture de gestion est notre institution ou compétence test. Les outils utilisés pour collecter

et traiter les données à ce niveau proviennent de la trousse de matériels permettant de faire l'inventaire de la culture organisationnelle développée par Cooke et Lafferty (1987).

Enfin, la méthodologie aide à déterminer dans quelle mesure le FAES dispose suffisamment de capacités l'habilitant à conduire des processus évaluatifs ou à en exploiter ses potentialités. Ainsi, un diagnostic de la capacité de l'organisation à pouvoir évaluer les programmes dont le pilotage lui est confié est établi. En quoi les recommandations d'évaluation ouvrent-elles la voie à des améliorations significatives dans la définition de nouvelles stratégies de mise en œuvre est examiné. Ce diagnostic est réalisé dans le souci de répondre à ces interrogations et le questionnaire tiré de l'« *Evaluation Capacity Diagnostic Tool* », compris dans les ressources d'Informing Change (2020)⁵, nous sert d'instruments de collecte et d'analyse des données.

1. Justification de la méthodologie/Étude de Cas

Inspirée par Yin (2014), l'étude de cas est retenue comme approche méthodologique principale parce qu'elle permet d'analyser en profondeur un phénomène spécifique, de comprendre les interconnexions dans ses diverses dimensions et d'appréhender les incidences des manquements à sa règle de base. Bref, cette méthode de recherche permet d'avoir une compréhension réelle et réaliste de la situation qui pose problème. C'est pourquoi, Yin (2014, p.16) suggère qu'en premier critère, l'étude de cas soit utilisée pour étudier en profondeur et dans son contexte un phénomène contemporain. Dans cette

⁵ <https://informingchange.com/wp-content/uploads/2020/07/Evaluation-Capacity-Diagnostic-Tool-Informing-Change-9.7.16.pdf>

recherche, nous expliquons les obstacles à l'intégration de l'évaluation de programmes dans la culture organisationnelle des entités publiques haïtiennes intervenant dans la mise en œuvre des programmes et des politiques publiques au moyen d'un examen holistique et concret du Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES). L'ethnographie comme décrit par O'Reilly (2005, p.3) a guidé notre travail d'enquête. Ainsi, nous avons adopté une approche interactive-inductive, basée en grande partie, sur la participation directe et continue d'acteurs (individus) rencontrés dans leur milieu de travail pour mieux cerner leur conception, compréhension et signification de l'évaluation de programmes. Nous avons pu intégrer le contexte de leurs routines professionnelles pour recueillir leur point de vue spécifique sur le sujet en questionnement dans cette thèse et observer directement leur façon de faire.

Il est important de rappeler que cette étude a une forte portée empirique avec une emphase particulière sur l'analyse de l'influence du contexte et de la culture sur le phénomène observé. Une triangulation de méthodes de collecte de données constituée d'enquêtes au moyen de questionnaires fermés, d'entrevues semi-dirigées et de recueil de données de sources secondaires et documentaires, est utilisée. Les questions d'entrevues et les énoncés des questionnaires utilisent les inférences théoriques de l'analyse de la culture organisationnelle, et des conditions organisationnelles favorisant le développement ou l'intégration d'une culture d'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique. La revue documentaire permet de remonter le processus d'institutionnalisation pour expliquer la phase actuelle dudit processus en se basant sur les théories du néo-institutionnalisme. Ainsi, en générant le matériel empirique par l'utilisation de ces diverses

sources de données et en ancrant les instruments de collecte dans des théories qui supportent bien notre analyse, le principe de triangulation est respecté (voir Patton, 2002, p. 247 ; Gaudet et Robert, 2018, p. 261). En conséquence, le second critère proposé par Yin (2014, p. 17) pour se servir de l'étude de cas comme méthode de recherche est rencontré.

La portée ethnographique de la méthodologie conjugée à la méthode par l'étude de cas nous a conduit à adopter des instruments de recherche nécessitant le contact humain. Cette démarche implique un degré d'observation du cas dans ses contexte et environnement pouvant nécessiter, comme l'ont souligné Gaudet et Robert (2018, p. 66) et Yin (2014, p. 113-115), une présence directe du chercheur sur le terrain de l'étude. Ce travail de recherche s'inspire de discussions informelles et d'entretiens formels réalisés sur place, d'apurement d'archives et d'analyse de documents en lien avec le sujet de thèse, tels que conseillés par Gaudet et Robert (2018) et Yin (2014).

Également, la participation d'acteurs indirectement concernés par le sujet, mais qui font partie de l'ensemble étudié et dont les regards réflexifs sont pertinents pour l'analyse, était requise pour équilibrer les données sur la culture organisationnelle. Elles sont traitées suivant la conception holistique de l'ethnographie. En effet, cette technique permet d'appréhender la culture comme étant un « tout » (Gaudet et Robert, 2018, p. 67), reflétant les résultats des attitudes et comportements des membres de l'organisation étudiée. Pour cela, toutes les dimensions de la culture organisationnelle sont saisies au moyen d'un inventaire permettant de définir le style de culture du FAES suivant la classification de

Cooke et Lafferty (1987). Un diagnostic de l'intégration de l'évaluation de programmes dans la culture de gestion suivant le modèle de questionnaire conçu par l'organisation Informing Change est également mené pour centrer, dès le départ, l'analyse sur notre objet d'étude et développer notre argument sans nous éparpiller.

2. Complémentarité : audit et évaluation

Les décisions et documentations supportant l'adoption de l'évaluation de programmes comme fonction de gestion ainsi que les activités qui supportent son intégration dans les pratiques de gestion au FAES sont les principaux points d'ancrage de notre analyse. Certes, un regard succinct est jeté sur l'institutionnalisation et l'acceptation de l'audit financier puisque très reconnu comme mécanisme de reddition de compte et d'imputabilité des acteurs publics. Il est aussi utilisé à titre de référentiel anticipatoire de la fiabilité et crédibilité de choix de gestionnaires (individu ou entité administrative) d'investissements financés par le Trésor Public. Son appropriation est donc considérable. Cependant, avec son spectre d'analyse plus large en termes de cibles et de diversités de ses critères pour juger du mérite et de la valeur d'une intervention publique (Rossi, 2004 ; OCDE, 2021), l'évaluation de programmes intègre en grande partie, les dimensions de l'audit financier. Par exemple, le critère d'efficience quand il est retenu dans une évaluation de programmes renvoie à un examen du niveau d'optimisation de l'exploitation de ressources qui sont utilisées pour l'atteinte des résultats. Certes, l'évaluation de l'efficience couvre toute la chaîne de production des résultats, mais elle converge le regard notamment sur le degré

économique de l'agencement des personnes, finances et temps mobilisés pour les réalisations ou la matérialisation des bénéfices visés par une intervention.

Ainsi, il s'ensuit que porter un jugement sur l'efficacité d'un programme est une analyse duale efficacité-coût qui permet de vérifier la mesure dans laquelle les ressources utilisées ou les dépenses effectuées pour une intervention ou un programme sont justifiées par leurs résultats (OCDE, 2021, pp. 11, 29, 58). Alors que le jugement de l'évaluation est axé sur des faits tangibles, l'auditeur collecte et évalue des évidences financières pour motiver son opinion sur la santé financière et la conformité des dépenses effectuées dans le cadre de l'exécution d'un programme. Power (1999, p. 45) conçoit l'audit financier comme une forme d'évaluation quand il avance que le retrait de l'État préconisé par les concepts de management inspirés du néolibéralisme a généré une forte demande pour l'audit et *d'autres formes d'évaluation* qui permettrait de satisfaire l'idéal administratif de la gestion publique contemporaine. Ces deux mécanismes de reddition de compte sont au cœur de la gouvernance et du contrôle contemporain en préconisant une meilleure responsabilisation des gestionnaires publics et une incitation à la gestion rationnelle et économique des affaires de l'État (Power, 1999 ; Rose, 1993; Rose et Miller, 1992). Dans cette thèse, des entrevues sont menées auprès des cadres de l'audit des dépenses publiques haïtiennes pour comprendre la mesure dans laquelle leurs démarche et méthodologie touchent certaines dimensions de l'évaluation de programmes. En plus, une loi récente sur l'exécution des programmes d'investissement public, datée février 2012, leur attribue la tâche de vérification de l'efficacité des dépenses publiques, outre le contrôle de conformité.

3. Limites de l'analyse

Nous avons limité l'examen de la culture organisationnelle exclusivement au FAES. Mais la porte d'entrée théorique pour la compréhension du processus d'institutionnalisation requiert, tout au moins, une vérification des éléments présents dans l'environnement du FAES supportant la professionnalisation de l'évaluation de programmes. C'est pourquoi, à ce niveau, la base de collecte des données a été élargie pour intégrer des variables comparatives en provenance d'autres entités ou personnes morales qui interviennent dans la régulation, le suivi et la matérialisation du processus d'institutionnalisation de l'évaluation du pilotage de la mise en œuvre des politiques et programmes publics par des organismes publics comme le FAES. Ainsi, nous avons regardé et discuté succinctement avec quelques acteurs habilités :

- du rôle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CS/CCA) en tant qu'auditeur externe de l'État et juge des comptes et de la gestion des ordonnateurs publics. Notre but était de saisir les dimensions du travail de la CS/CCA qui sont assimilables à un processus évaluatif retenant des critères autres que l'audit financier axé sur le respect des règles de conformité et de légalité ;
- des attributions spécifiques au suivi et à l'évaluation des programmes d'investissements confiées au Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), organe chargé de piloter le système national de planification dont le ministre est le vice-président du conseil d'administration du FAES;
- des tâches accomplies par la Direction de l'Analyse et du Suivi des Investissements Publics (DASIP), attachée à la Direction Générale du Budget du Ministère de

l'Économie et des Finances (MEF), qui intègrent des dimensions de l'évaluation de programmes. Il faut noter également que le FAES est sous tutelle du MEF.

4. Présentation du Fonds d'Assistance Économique et Sociale

Le Fonds d'Assistance Économique et Sociale est un organisme autonome de l'État haïtien créé en juin 1990. Elle a pour mission de contribuer à l'amélioration des vies des couches vulnérables de la société haïtienne et à la lutte contre la pauvreté. Sa forme est celle des agences telles que préconisées par le principe de délégation d'ouvrage public (aplatissement des structures publiques) du New Public Management. Cette adoption structurelle a été prescrite par la Banque Mondiale au lendemain d'une rupture brutale avec un régime dictatorial pour embrasser les idées de démocratie du monde occidental et la philosophie néolibérale en vogue dans les administrations publiques un peu partout. Son architecture organisationnelle s'apparente à celle des entreprises privées. Elle fait partie des 16 organismes créés suivant ce schéma dans les pays en voie de développement de l'Amérique Latine (Martinez, 1991; Glasessner et al., 1995). La règle à la base de la création de ces fonds était, notamment, la dissociation des fonctions stratégiques et de régulation de celles de mise en œuvre des politiques et programmes publics. Le respect de cette règle passe par la décentralisation, c'est-à-dire, le transfert de compétences et de ressources adéquates vers des agences chargées de mettre en œuvre des politiques publiques ou de monitorer l'exécution des programmes. Ces entités sont autonomes. Elles jouissent de la personnalité juridique propre et gèrent les ressources qui leur sont confiées suivant les principes de concurrence. Leurs résultats et réalisations sont sujets à

l'évaluation en fonction de critères d'efficacité, d'efficience et d'impact pour juger de la performance de la mise en œuvre (Haïti, Décret portant création du FAES).

En effet, au sommet de la hiérarchie stratégique et décisionnelle du FAES, on trouve un conseil d'administration au sein duquel siègent respectivement le ministre de l'économie et des finances, et le ministre de la planification et de la coopération externe comme président et vice-président. Le FAES opère à travers des directions techniques pour exécuter ou piloter la mise en œuvre des programmes couvrant des domaines d'activités :

- économiques et de lutte contre la pauvreté dans une vision de renforcement des capacités et de capitalisation des couches dites vulnérables de la population haïtienne. Cet axe d'intervention est retenu dans le but de permettre l'accroissement progressif du potentiel productif de la population cible, par la diversification, l'augmentation et/ou la valorisation de leurs sources de revenus.
- de génie civil dans une perspective de contribution au développement et à la structuration du territoire. Les interventions inscrites sous cet axe intègrent des travaux de construction et de réhabilitation d'infrastructures sociales telles les écoles, les universités, les parcs (communément appelés places publiques en Haïti) et centres communautaires de loisirs, les routes secondaires, etc.
- de renforcement de capacité de gestion et production de services publics régaliens de ministères du secteur social et d'organes du pouvoir local (Décret portant création du FAES, manuel de procédures du FAES, accords de dons pour le financement de programmes et protocoles d'accord de délégation d'ouvrage).

Les stratégies adoptées en conseil d'administration sont portées à l'exécution par une direction générale qui assure la coordination quotidienne de l'action (Haïti, Décret portant création du FAES, Art. 7). Le suivi et l'évaluation de la réalisation des activités planifiées sur les programmes exécutés sont assurés par la Direction du Suivi et d'Évaluation (DSE). Le FAES est généralement très sollicité pour piloter la mise en œuvre des programmes pour le secteur social en Haïti. Par exemple, les données de 2018 à 2022 de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) montrent qu'environ 74% des fonds alloués pour des programmes sociaux en Haïti et qui sont actifs sont gérés par le FAES pour le compte des ministères des Affaires Sociales ou de l'Éducation nationale, entre autres⁶. En remontant aux archives des programmes, toujours financés par la BID et récemment terminés (moins de 5 ans) il a été constaté que le FAES a aussi géré, à titre de maître d'ouvrage délégué, plus de 80 % des fonds d'appui aux interventions structurelles de l'État haïtien après le tremblement de terre de 2010 dans le domaine de l'éducation⁷. Les données des programmes publics financés à partir des ressources du Trésor ne nous sont pas accessibles pour comparaison.

⁶ Les données ont été repérées à partir d'une recherche dans la base de données de la BID : <https://www.iadb.org/fr/project-search>.

⁷ Les données ont été repérées à partir d'une recherche dans la base de données de la BID : <https://www.iadb.org/fr/project-search>.

5. Collecte de données et instruments de la recherche

5.1. Démarches préalables

Avant de commencer toute collecte de données, nous avons reçu l'approbation du comité éthique de l'université d'Ottawa. Le certificat d'approbation éthique est versé en annexe pour plus d'informations. En effet, toute la documentation et tous les instruments de collecte furent soumis à la démarche de révision obligatoire auprès de ce comité aux fins de s'assurer que les méthodes de la recherche convenaient aux principes éthiques en vigueur au Canada en général et à l'université d'Ottawa en particulier pour ce genre d'activité. La collecte des données s'est effectuée sur une période de cinq semaines, allant de décembre 2021 à janvier 2022.

Le fonds ethnographique de notre méthodologie nécessite un accès direct aux employés du FAES. En ce sens, des démarches ouvertes, par correspondance formelle datée de juillet 2021, ont été menées pour permettre la collecte de données. Ainsi, elle a été autorisée par les responsables de l'organisation en août 2021 qui a communiqué au chercheur une liste d'employés habilités, à titre de potentiels participants à l'étude. Ils ont également partagé des références de cabinets-conseils ayant conduit des audits de programmes au FAES dans un passé récent. Le recrutement des participants, fait par courriel dans la majeure partie des cas, a été pris en charge par le chercheur principal. Les participants ont été informés du caractère volontaire de leur participation. Aucun refus de participation n'aurait pu engendrer de risque ou préjudice sous quelque forme que ce soit aux participants. Ils étaient libres de demander le retrait des informations communiquées à tout moment de la

recherche. Un formulaire de consentement leur fut communiqué avec un descriptif de la recherche dans le courriel de prise de contact. Il est signé en deux copies lors de la rencontre pour la collecte des données par ceux qui ont accepté de participer à l'étude. Ainsi, toutes les mesures comprises dans le certificat éthique qui a été délivré ont été respectées.

5.2. Collecte de données

Cette thèse se sert de la triangulation des données comme méthode lui permettant de répondre de la façon la plus précise que possible à la question de recherche. C'est pourquoi une variété de sources pour collecter les informations est utilisée. À un premier niveau, une revue de documents existants établis pour des fins : de régulation de l'action et de réglementation de comportements en lien avec les activités d'évaluation au sein de l'administration publique haïtienne ; et de conformation de décisions et de rapportage de processus évaluatifs spécifiques au FAES, constitue le point de départ de notre analyse. Ces données collectées à partir de sources dites secondaires seront utiles pour statuer sur le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes dans les pratiques formelles de gestion publique.

À un second niveau : des enquêtes par questionnaires et des entrevues semi-directives conduites en présentiel auprès des cadres du FAES ; des entrevues également effectuées avec des professionnels de l'audit et de l'évaluation, internes et externes à l'administration publique ainsi qu'avec des acteurs de la formation en administration, gestion et économie constituent nos sources de données primaires. En effet, nous avons adopté une structure

flexible pour l'estimation des paramètres qui composent les variables de cette recherche, lesquels paramètres adhèrent au fur et à mesure avec le nombre de données qu'on arrive à collecter pour asseoir nos conclusions. Cette méthode est dite non paramétrique et dans la section suivante, plus d'informations sont apportées sur les techniques et instruments utilisés pour la collecte des données.

5.2.1. Recherche documentaire

Elle est circonscrite sur la période allant de 1982 à 2023 pour les documents du cadre légal. Cette revue s'est faite de façon chronologique et souligne les progressions et temps forts (textes légaux adoptés), les temps morts et les régressions relevés dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation. Dans ce registre, sont revus les documents qui suivent : la constitution de 1987, les lois et décrets de création, d'organisation et de réorganisation d'entités publiques chargées de l'analyse, du suivi et de l'évaluation des programmes et investissements publics. Certains documents administratifs, réglementaires et procéduraux propres au FAES sont également analysés. Un échantillon de quatre rapports de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif sur la situation financière et l'efficacité des dépenses publiques d'Haïti est consulté ainsi que certains rapports d'évaluation externe à mi-parcours et finale de programmes pilotés par le FAES.

Pour avoir accès à ces documents dont une partie n'est pas versée dans le domaine de libre accès, nous nous sommes procuré une compilation complète de tous les textes légaux auprès des presses nationales haïtiennes, « entreprise publique autonome haïtienne à

caractère commercial » chargée de l'édition du Journal *Le Moniteur* où sont publiés tous et toutes les lois, décrets, ordonnances, arrêtés, circulaires, messages des chefs d'État à la nation, procès-verbaux et résolutions du pouvoir législatif (Haïti, décret du 4 avril 1983). Les autres documents administratifs ont été reçus directement de la part des interviewés pour permettre l'approfondissement des données collectées lors des rencontres pour les entrevues semi-dirigées.

5.2.2. Enquête par questionnaire

Dans un souci d'objectivation des conclusions sur la nature de la culture organisationnelle et de la compréhension du degré d'intégration de l'évaluation de programme dans la culture de gestion au FAES, nous avons utilisé deux modèles questionnaires à questions fermées pour conduire les enquêtes auprès des cadres de cette organisation. Le premier nous a habilité à conduire un inventaire de la culture organisationnelle pour saisir ses diverses caractéristiques. En sus de cette enquête et si la culture se penche vers un « style constructif » (Cooke et Lafferty, 1987), on dira qu'elle est ouverte et ainsi prédisposée à accepter d'autres compétences telles que l'intégration de l'évaluation de programmes dans la culture. Comme l'a souligné Alvesson (2012, p. 60), l'acceptation d'un savoir-faire est un processus à forte sensibilité culturelle. De plus, la culture peut agir comme une « prison mentale » quand elle dénie ou contraint le questionnement critique sur la vie organisationnelle (p. 153). En conséquence, qu'elle soit « passive-défensive » ou « passive-agressive », pour utiliser encore les termes de Cooke et Lafferty (1987), les éléments caractériels de ces styles de culture peuvent endiguer la mouvance vers

l'intégration de nouvelles techniques ou compétences. Le second modèle de questionnaire est utilisé pour nous permettre d'établir un diagnostic de la capacité d'évaluation du FAES puisque la capacité d'intégrer l'évaluation dans la culture de gestion est, dans le cadre de cette étude, en corrélation directe avec celle à pouvoir faire et utiliser l'évaluation (Bourgeois et Cousin, 2013) dans ses différents aspects et pour ses diverses finalités.

Pour le choix des participants à la collecte des données quantitatives (questionnaires à questions fermées), l'échantillonnage par quotas, donc non aléatoire, est utilisé. Comme souligné dans les démarches préalables, les responsables du FAES devaient proposer une liste de participants dont les apports, compte tenu de leurs fonctions dans l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes, seraient les plus pertinents pour notre étude sur la base des documents de résumés qui leur ont été soumis avec la demande d'autorisation de collecte des données au niveau de l'organisation.

5.2.2.1. Inventaire de la Culture Organisationnelle (ICO)

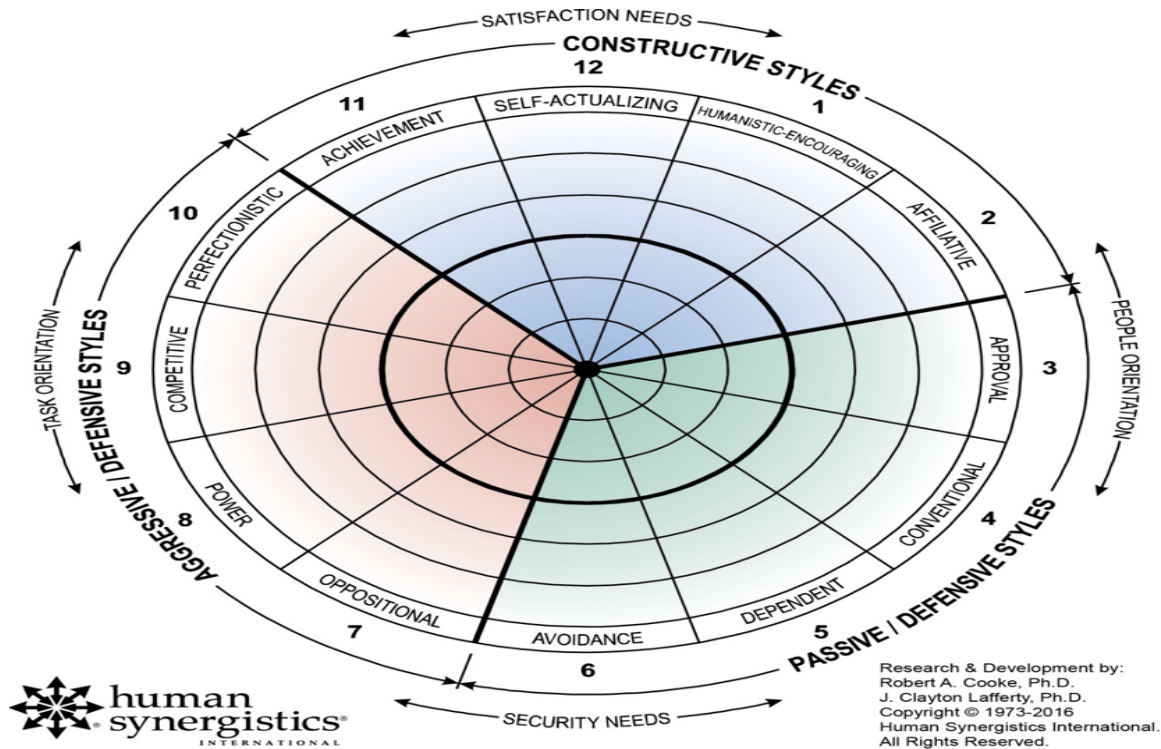
Les questionnaires d'enquête sur la culture organisationnelle standardisés, suivant les recherches de Cooke et Lafferty (1987), permettent de faire l'inventaire des diverses caractéristiques de la culture organisationnelle afin d'établir le profil de l'organisation suivant des styles prédéfinis. Partant du postulat de base que la culture d'une organisation traduit l'ensemble des valeurs et croyances partagées qui motivent le comportement de ses membres, le style de culture organisationnelle, dans ce cas, est le produit des attitudes des

membres de l'organisation exprimés dans des comportements spécifiques. En effet, l'inventaire de la culture organisationnelle permet d'identifier trois styles de culture :

- (i) le style constructif qui favorise l'accomplissement, l'actualisation de soi, l'humanisme et l'affiliation;
- (ii) le style passif-défensif qui est caractérisé par une culture d'approbation, portée sur le conventionnalisme et où la tendance principale est à la dépendance et à l'évitement;
- (iii) le style agressif-défensif caractérisé par l'opposition, le pouvoir, la compétition et la recherche de la perfection.

Ces styles sont présentés sur le circomplexe suivant. Il permet d'établir, sous une forme matricielle circulaire, les corrélations entre les variables comportementales des membres d'une organisation face à l'action, les décisions, la collaboration, les appréhensions et les appréciations organisationnelles pour déterminer le style de culture en présence.

Figure 5 : Circomplexe ICO



Le FAES a un effectif de 218 employés, dont une soixantaine de cadres stratégiques, intermédiaires et opérationnels constituent la population pertinente pour notre analyse (Document administratif : liste du personnel). Environ la moitié de cette population, soit 30 cadres, a été retenue comme échantillon pour participer à l’inventaire de la culture organisationnelle. La liste de treize employés, communiquée au préalable par la Direction Générale et dont leurs tâches sont en lien avec notre sujet de thèse, a constitué nos choix de départ dans l’échantillon de participants à l’inventaire de la culture organisationnelle. Les dix-sept autres cadres ont été sélectionnés au hasard pendant notre observation directe au sein du FAES et nos discussions informelles avec les employés. Ils proviennent de

directions et unités indirectement concernées⁸ par notre sujet d'étude qui est l'évaluation de programmes. Cependant, comme membre de l'ensemble et pour garder la cohérence avec la définition ethnographique qui considère la culture comme "un tout", la diversification en termes de provenance d'unités administratives était un critère important dans le choix de ce groupe.

Les participants à l'inventaire de la culture organisationnelle ont répondu, chacun, à 120 énoncés sur divers éléments constitutifs de la personnalité de l'organisation. Sur une échelle de possibilités allant de 1 à 5 où 1 traduit un complet désaccord (« pas du tout ») et 5 un accord total (« très fortement ») avec l'énoncé, ces cadres étaient appelés à noter ces éléments qualificatifs du style de la culture de l'organisation. 26 questionnaires sur les 30 distribués sont retenus pour être traités et les 4 autres⁹ ont été détruits sur demande des participants.

5.2.2.2. Diagnostic de la capacité d'intégration de l'évaluation

L'inventaire de la culture organisationnelle supporte l'analyse dans le sens de la classification du style de culture existant au FAES au moment de la collecte des données. Cette catégorisation permet de statuer sur le niveau d'ouverture de la culture tout en relevant ses forces et ses faiblesses. Mais toujours est-il que si la compréhension de la

⁸ Il s'agit ici de cadres de services administratifs transversaux des finances et de la comptabilité, de la gestion des ressources humaines et technologiques, du suivi des opérations avec les prestataires de services et auprès des bénéficiaires, et de la passation des marchés.

⁹ Un des participants a décidé qu'il ne voulait plus remplir le questionnaire pour des raisons personnelles et 3 autres n'ont pas pu terminer à cause de manque de temps et nous ont demandé d'annuler leur participation. Les quatre questionnaires non finis ont été détruits en présence de ces participants.

culture organisationnelle est importante, l'analyse doit être ramenée sur le plan de l'intégration de l'évaluation ou mieux sur les obstacles à l'intégration de l'évaluation dans la culture organisationnelle. Ainsi, l'inventaire de la culture apporte les éléments génériques de l'étude de la culture organisationnelle et un diagnostic de l'intégration est établi avec un questionnaire fermé (modèle en annexe) pour permettre la spécification et la précision des résultats de l'étude à ce niveau d'analyse. Ce questionnaire, développé et disponible gratuitement dans les ressources d'Informing Change (2020), permet d'enquêter sur la capacité d'évaluation d'une organisation en regardant si le contexte organisationnel est favorable et en investiguant les compétences du personnel en évaluation. Cet outil a été choisi uniquement pour sa portée diagnostique et la formulation de ses questions. En effet, ces dernières correspondent à celles développées dans notre guide d'entretien. L'apport du questionnaire d'Informing Change (2020) réside dans le fait que les réponses sont assorties de valeurs numériques basées sur une échelle de notation, ce qui permet une analyse quantitative de la tendance observée. Les moyennes des valeurs des données collectées sur la favorabilité du contexte organisationnel et les compétences du personnel sont croisées sur les axes des abscisses et des ordonnées pour nous permettre de décrire le positionnement de FAES en termes de capacités d'évaluation de programmes.

Au niveau du contexte organisationnel, les questions portent sur :

- (i) les culture et pratique de l'organisation en termes d'activités d'évaluation;
- (ii) le niveau d'engagement organisationnel pour soutenir la pratique de l'évaluation;

et

(iii) l'utilisation des recommandations d'évaluation dans la révision de la planification et dans l'amélioration systématique de l'exécution des programmes.

En ce qui a trait aux compétences du personnel en évaluation, le matériel permet de faire l'inventaire de la capacité technique du personnel en termes de connaissances détenues et expériences acquises en évaluation. Elle permet de regarder également la mesure dans laquelle l'organisation a la capacité de :

- (i) concevoir le changement (théorie du changement) selon un modèle clair qui intègre la vision de l'organisation, une définition claire du succès et des réalisations sur le court terme, la planification des objectifs et résultats ainsi que des outils et méthodes d'évaluation adéquates; et
- (ii) définir ses propres repères et indicateurs de résultats.

Pour cette partie de l'enquête, nous avons conservé l'échantillon des employés figurant sur la liste transmise par la direction générale et qui ont accepté de prendre part à l'étude puisqu'intervenant dans la coordination directe, le suivi et l'évaluation des activités planifiées sur les programmes. À cette liste s'ajoutent deux autres cadres intermédiaires du FAES intervenant dans la supervision des opérations au niveau des directions techniques. Leurs noms ne furent pas transmis par la direction générale, mais ils ont manifesté un intérêt particulier à prendre part à la recherche. Ainsi, 15 participants additionnels ont rejoint la liste pour le FAES et ont répondu à cette série de questions. 13 questionnaires sont gardés pour être traités et les deux autres ont été détruits sur demande de participants qui ont révisé leur position par rapport à leur contribution à cette recherche.

5.2.3. Entretien semi-directif

Certes, la collecte de données au moyen de questionnaires standardisés permet d'objectiver nos observations sur la culture organisationnelle et sur ses principales caractéristiques qui sont en faveur ou en défaveur de l'intégration de l'évaluation de programme dans les pratiques de gestion. En effet, la compréhension de cette dimension de la recherche se base sur des données chiffrées non paramétriques. Cependant, construire l'analyse seulement sur ces données peut projeter une vision trop simpliste de la réalité sociale examinée (Voir Campenhoudt et al. (2017, p. 237)). Cette thèse priorise l'étude de cas comme méthode de recherche pour sa démarche de collecte et d'analyse en profondeur d'un phénomène social. Notre souci est de cerner au mieux les éléments de culture pouvant contenir l'acceptation ou l'intégration d'une nouvelle compétence au sein d'une organisation. Entre autres définitions, nous comprenons la culture comme une construction intangible de la pensée humaine s'alimentant dans une mentalité de groupe et qui motive les attitudes et comportements des membres du groupe. Comprendre les nuances et contours objectivement indétectables de cette construction passe par la conversion et les échanges. D'où la portée ethnographique de notre méthodologie.

Ainsi, pour enrichir la réflexion, trois séries d'entrevues semi-dirigées sont conduites avec des acteurs :

- a. de pilotage de la mise en œuvre de programmes et politiques publics constitués de gestionnaires de programmes et projets, et de responsables de suivi et évaluation au FAES;

- b. chargés légalement du jugement des comptes et transactions de l'État ainsi que des professionnels de la reddition de comptes/ cabinets;
- c. de la formation universitaire en administration publique et en sciences économiques.

Une liste, non exhaustive de « questions-guides » (Campenhoudt et al., 2017, p. 242), a été prédéfinies pour garder le débat centré sur notre problématique de recherche. Elles étaient relativement ouvertes en ce sens qu'elles permettaient de recueillir l'information nécessaire par rapport à nos objectifs de recherche tout en laissant une zone d'expression ouverte à l'interviewé. Les données recueillies couvrent principalement :

- la capacité des acteurs à comprendre et à conduire un processus évaluatif suivant une perspective académique;
- les raisons expliquant les préférences du FAES entre l'évaluation formative et la sommative;
- la prise en compte de certaines dimensions de l'évaluation dans des processus d'audit financier de programmes compte tenu des mandats et critères définis pour ces audits ;
- l'implication des acteurs dans la reddition de compte;
- les motivations de l'adoption de l'évaluation de programmes pour soutenir la reddition de compte des résultats de la mise en œuvre ou pour soutenir l'amélioration de la performance organisationnelle;
- les explications du niveau d'utilisation des recommandations de l'évaluation aux fins d'amélioration de la mise en œuvre et de prise de décisions;

- la compréhension des acteurs sur les motifs ayant conduit à l'adoption de l'évaluation de programmes comme fonction de gestion et de reddition de comptes;
- les véhicules et l'existence de leadership organisationnel de promotion de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion et au niveau de la formation;
- le format existant de l'enseignement de l'évaluation de programmes (champ de spécialisation, module intégré aux cours ou cours proprement dits);
- l'existence d'une masse critique d'évaluateurs formés pouvant accompagner l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes;
- l'identification par les interviewés des contraintes jugées majeures à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion et comme mécanisme de reddition de comptes de résultats de l'action publique.

Vingt-trois entrevues ont été effectuées d'une durée moyenne de quarante-cinq minutes. Vingt-deux ont été réalisées en face à face et une seule en ligne via Google meet. Les entrevues furent enregistrées à l'exception d'une seule, celle en ligne, sur la demande du participant. Les notes du chercheur ont servi pour le verbatim. Les participants sont recrutés sur la base d'échantillons sélectifs et en boule de neige. Il est sélectif, pour les employés du FAES, grâce à la liste transmise par la direction générale, et pour les acteurs de la formation qui sont tirés du classement des universités en Haïti, réalisé par la UniRank en 2020¹⁰. Les données sur les cursus de formation sont collectées pour avoir une idée sur la prise en charge académique de la compétence en évaluation de programmes. C'est pourquoi nous

¹⁰ Lorfils, R. J. (2020, octobre 23). Top 20 des universités en Haïti en 2020 et leur rang mondial. *Loop Haïti*. <https://haiti.loopnews.com/content/top-20-des-universites-en-haiti-en-2020-et-leur-rang-mondial>

avons eu besoin d'au moins trois universités avec des cheminements représentatifs en gestion et administration des affaires, économie et administration publique pour le territoire haïtien. Le classement utilisé est le seul qu'on a pu trouver et les responsables d'une seule université parmi ceux contactés, a accepté de nous rencontrer. Enfin, l'échantillonnage en boule de neige est retenu pour les professionnels locaux de la reddition de compte avec pour point de départ la référence d'un cabinet-conseil ou de professionnels ayant déjà audité ou conduit des examens de la mise en œuvre de programmes au FAES. Les évaluateurs internationaux qui ont conduit des évaluations de programmes exécutés par le FAES n'ont pas pu être contactés malgré certaines tentatives. Ci-après le tableau des entrevues réalisées :

Tableau 1 : Répartition des entrevues entre les organismes participants

Nombre d'interviewés	Provenance
11	Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES)
5	Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA)
2	Cabinets de conseils
1	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)/ Direction de Suivi et d'Évaluation des Programmes d'Investissements Publics (DSE/IP)
2	Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)/ Direction de l'Analyse et du Suivi des Investissements Publics (DASIP)
1	Commission de Réformes des Finances Publiques (CRFP)
1	Université privée

5.2.3.1. Transcription, codage des entrevues et compilation des données

Les transcriptions des bandes sonores des entrevues sont effectuées dans des verbatims réalisés par le chercheur principal. Six catégories de codes sont établies pour permettre au chercheur d'identifier les interviewés. Cette codification tient compte de leur position fonctionnelle dans la chaîne d'exécution et de reddition de comptes des programmes. Dans le tableau suivant, les éléments de codage sont décrits.

Tableau 2 : Codages des entrevues

Codes	Description	Provenance
CP ₁ , ..., CP _n	Coordonnateur de Programmes	FAES
D ₁ , ..., D _n	Directeur (général, technique, de suivi et d'évaluation, et de passation de marchés)	FAES
EC ₁ , ..., EC _n	Employés/ cadres intermédiaires (superviseurs) et opérationnels	FAES
PAE ₁ , ..., PAE _n	Professionnels de l'Audit et de l'Évaluation	Cabinets conseils et CSCCA
FR ₁ , ..., FR ₂	Fonction/ Fonctionnaires de la Régulation	MPCE, MEF, CRFP
AF ₁ , ..., AF _n	Acteur de la Formation	Universités

Pour les formulaires à questions fermées, les données ont été compilées dans des tableaux Excel distincts suivant la forme de base fournie pour un cas dans les ressources respectives d'Informing Change (2020) et de Human Synergistics International (2011, 2014). Les moyennes des scores pour chaque critère, caractéristique ou condition mesurée furent utilisées pour être retransmises dans un fichier unique représentant la tendance sur laquelle les conclusions ont été établies.

5.3. Traitement des données

Le logiciel NVivo a été utilisé pour le codage et le traitement des entrevues et certains documents du cadre légal et réglementaire. Pour les entrevues, les codes représentaient les questions du guide (versé en annexe) utilisées pour conduire les interviews. Les tableaux résumant les codes et leur fréquence d'apparition constituent l'annexe 3 de ce document. En ce qui a trait aux documents légaux, une analyse lexicale a été effectuée pour ceux dont les formats permettant leur transfert et leur analyse dans NVivo. Les autres documents du cadre légal, compilés dans des CD par les Presses Nationales d'Haïti, étaient relus et codés à la main parce que les supports de compilation n'admettaient pas des retransmissions d'information vers d'autres logiciels. Les données de diagnostic de la capacité d'intégration ont été traitées au moyen de supports de Informing Change (2020) disponibles en ligne et destinés à cet effet. Celles de l'Inventaire de la Culture Organisationnelle sont traitées avec les matériels de Human Synergistics International (2011, 2014) acquis dans le cadre de cette étude.

Chapitre III : Résultats de la recherche et discussion

Partie 1 : Contexte de pilotage des programmes publics en Haïti

Située dans la mer des Caraïbes, Haïti a conquis son indépendance sur fond de luttes et de révolutions. Ancienne colonie espagnole (1492-1697) puis française (cession du 1/3 occidental de l'île avec la signature des traités de Ryswick signés en septembre 1697) jusqu'en 1804, elle a connu une occupation américaine sur 19 ans (1915-1934)¹¹. Ses fondements institutionnels politiques et administratifs ont subi des mutations dans la forme et la philosophie et sont modelés suivant les influences des puissances qui sont aux commandes. Actuellement, le modèle en vigueur prescrit un régime démocratique avec un gouvernement bicéphale constitué d'un président, chef de l'État, élu au suffrage universel direct et d'un Premier ministre, chef de gouvernement, nommé par le président et ratifié par l'Assemblée nationale (Haïti, Constitution de 1987). Pour bien situer notre analyse, il est opportun de relever certains éléments qui agissent sur son cadre de gestion publique. Dans cette partie de la thèse, nous proposons de faire ressortir quelques aspects de ces éléments qui sont en lien avec l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes.

¹¹ [Haïti — Wikipédia \(wikipedia.org\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Haïti)

1. Haïti face à la dynamique des concepts transversaux de gestion publique

Rappelons d'abord que l'ambition de cette thèse est de comprendre et d'expliquer les freins à l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique en Haïti. Cette étude ne saurait être complète si le portrait du contexte ambiant de gestion et de gouvernance publique haïtiens n'est pas dressé. Nous insistons pour dire que nous parlons d'évaluation de programmes et de politiques publiques qui sont des produits des processus politiques mis en œuvre dans des contextes et des environnements de gestion spécifiques. Cependant, ces derniers ne sont ni isolés ni protégés contre des courants d'idées qui voyagent à la vitesse de la lumière à la faveur de la mondialisation et de l'internet. La question à se poser avant d'adhérer à une philosophie de gestion publique, dont celle intégrant l'évaluation de programmes, est la suivante : est-ce que les idées qui fondent ces procédures ou principes dont l'adoption est prônée ainsi que les techniques qui s'y rapportent sont suffisamment adaptées et flexibles pour s'insérer dans le système en vigueur et la vision de base ? En ce sens, nous pensons qu'il est important pour une administration publique de prendre un certain recul pour questionner les ambivalences potentielles que peuvent apporter les concepts voyageurs sur les bonnes façons de gérer l'État par rapport à ses attentes de changements ou de modifications dans les modes de représentation et cadres culturels sous-jacents à sa gestion. Haïti, compte tenu de sa dépendance endémique à l'aide internationale pour financer ses programmes d'envergure et de développement, est particulièrement exposée à l'imposition de techniques spécifiques ou de prescription de modèles de gestion conditionnant l'accès aux ressources de l'aide avec une faible capacité de négociation de sa propre vision des constitutifs de sa gestion

publique. Comme receveuse active, passive ou sur la défensive, elle est sensible aux influences externes, subit ou résiste face aux effets des transformations dans les paradigmes de gestion qui impactent nécessairement sur ses cadres réglementaire et normatif en présence de façon positive ou sans pouvoir s'y ancrer favorablement ou qualitativement.

Par exemple, pour le domaine de l'administration publique, d'impressionnants virages dans la façon de gérer sont notables dans les décisions publiques et les changements institutionnels des années 1970 dans les pays dits de l'hémisphère ouest. L'évaluation de programmes comme locomotive de sanction de la gouvernance et prônée depuis, fait partie de la gamme des institutions recommandées pour la gestion publique. Haïti, ne serait-ce que pour intégrer cette dynamique à tendance généralisante et assurer son alignement sur la mouvance mondiale, a entamé un processus de changement institutionnel en ce sens au cours de son histoire. Dans la section suivante, nous allons regarder sommairement certains grands changements apportés dans les institutions politiques ainsi que les modifications dans le cadre de la gestion publique qu'ils ont occasionnées. Les éléments du système institutionnel haïtien qui sont ci-après relevés sont ceux en lien avec l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes.

2. Histoire de l'évaluation de programmes en Haïti

En 1987, Haïti, par la voix de son peuple, s'est proclamée « République » en choisissant la démocratie comme régime politique. En effet, le qualificatif dictatorial qui était affublé aux règnes des Duvalier (père/ 1957-1971 et fils/ 1971-1986) était une appellation de fait,

trouvant sa justification dans les articles 1, 101 et 196-197 de la constitution de 1964 qui régulaient la gouvernance politique en Haïti. En ces temps, Haïti était décrite comme « une République indivisible, souveraine, indépendante, démocratique et sociale » (Art. 1), qui est dirigée par un président élu par suffrages directs (Art. 101). Cependant, la constitution de 1964 consacrait en même temps *la présidence à vie*, et promulguait que le Dr. François Duvalier soit le « Chef Suprême de la Nation Haïtienne » (Art. 196-197). Le principe de renouvellement du personnel politique par les voies des urnes était en ce sens banni. La pratique de la démocratie présente des variantes selon les pays, mais certains de ces principes clés sont immuables et constituent des schèmes de référence ou facteurs d'identification qui la différencient des autres régimes politiques. Le mode de gouvernance des Duvalier jure avec les pratiques reconnues mondialement de la démocratie. Ce que, dans un langage familier local, nous appelons « *demokrasi pèpè*¹² », fut une dénaturation des principes dits démocratiques.

Nous considérons cette manipulation pernicieuse de cette règle de base comme une corruption des principes démocratiques depuis le cadrage institutionnel de l'État, bien entendu intégrée sous forme de dispositions spéciales dans la constitution de 1964. Elle s'est matérialisée à travers l'acceptation de la réalité d'une gouvernance politique monolithique et tyrannique, très centralisée et unique. À ce régime a succédé un État à ambition variable traduit dans des espérances d'une distribution équilibrée et effective des pouvoirs de l'État, le renouvellement systématique et continu du personnel politique et une posture constitutionnelle pour les instances de contrôle administratif afin de garantir leur

¹² *demokrasi pèpè* : terme créole populaire utilisé pour qualifier la démagogie quand elle est utilisée pour de la démocratie.

indépendance (voir Haïti, Constitution de 1987). Ainsi, la constitution de 1987, soumis à la consultation populaire par référendum du peuple haïtien après le départ des Duvalier, a permis de revisiter le paysage institutionnel en y apportant les changements opportuns dans la formulation et la disposition des mécanismes de régulation et de système d'organisation de l'action publique répondant à certaines normes de base. La démocratie est adoptée comme régime politique et la décentralisation est consacrée à titre de modèle d'administration. Ce positionnement du pays est signalé dès le préambule de cette constitution où il est indiqué que :

Le Peuple Haïtien proclame la présente Constitution pour assurer la séparation, et la répartition harmonieuse des Pouvoirs de l'État ... [et pour] instaurer un régime gouvernemental basé sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, la paix sociale, l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective. (Haïti, Constitution de 1987, Préambule)

Dans les lois et décrets matérialisant les vœux de la constitution de 1987, l'architecture légale présente une division de l'autorité décisionnelle de l'État en pouvoirs : central dit « Administration d'État »; et local ou décentralisé appelé « Administration des Collectivités Territoriales » (Haïti, Décret portant organisation de l'administration centrale de l'État, 2005, Art. 2). L'Administration d'État est constituée des grandes institutions centrales, dont celles formant l'administration centrale (les ministères, les Services techniquement déconcentrés et territorialement décentralisés ; et Services techniquement

décentralisés ou Établissements Publics) (Art. 9). L'administration centrale est placée sous les directives d'un Premier ministre dit chef du gouvernement. Il est nommé par le président de la République et ratifié par le parlement. Il a pour principales attributions d'engager l'action publique, exécuter les lois et coordonner la mise en œuvre des politiques publiques (Constitution de 1987 : articles 158 et suivants).

Juste à titre indicatif, notre cadre théorique priorise l'utilisation conceptuelle du néo-institutionnalisme « sociologique », mais les constructions théoriques du néo-institutionnalisme « historique » sont toutes aussi pertinentes pour soutenir une étude de cas comme la nôtre. Donc, les changements structurels et aménagements institutionnels sont venus pour répondre davantage aux exigences de nouvelles idées de gouvernance et de nouvelles techniques de gestion publique influencées par les idées néolibérales que pour des raisons d'alignement de l'administration sur le nouveau régime politique. Ces exigences, modelées et polies dans les dédales de la diplomatie sous forme de souhaits ou conditionnalités, sont imposées le plus souvent aux gouvernements des pays dépendants de l'aide internationale, dont Haïti, au détriment de l'opinion nationale, rapporte Pierre-Louis (2011, p. 193). Et, déjà, sur la dictature des Duvalier, ces influences se faisaient sentir et les dispositions institutionnelles qui sont prônées comme changements et intégrées dans la nouvelle constitution de 1987, considérée comme l'acte de renaissance d'Haïti, sont, en fait, l'amplification de mesures administratives et prescriptions légales prises à la fin du régime précédent 1987. Leur implémentation s'est poursuivie après 1987.

À la fin du règne dit dictatorial des Duvalier, une série de lois, décrets et arrêtés étaient pris (entre 1978 et 1985) pour instituer dans les instruments de politiques publiques les paramètres conceptuels et standards de gestion des affaires de l'État en vigueur dans le monde de l'administration publique. Par exemple, le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) qui remplace le département du Plan crée en 1978 est chargé de piloter la planification stratégique des actions gouvernementales et de structurer les politiques publiques cadres. Celles-ci sont une déclinaison de la politique générale définie par le chef de l'exécutif. Le MPCE doit s'assurer que soit pris en compte dans leur conception l'établissement des passerelles devant garantir la cohésion entre les différentes politiques publiques sectorielles. En plus d'avoir la charge de la formulation finale et l'agencement des politiques publiques, le MPCE assure les évaluations des programmes et peut, à tout moment, recourir aux services de firmes externes spécialisées en la matière¹³ pour une assistance technique (Haïti, Décret de février 2016 portant organisation du MPCE). La loi du 6 septembre 1982 qui établit les normes et principes imposables au système administratif haïtien, en son article 24, a consacré l'adoption de l'évaluation de programmes comme mécanisme pour des tests préalables des programmes (démarche similaire à l'évaluation développementale) et pour surveiller ensuite l'exécution adéquate des programmes par les ministères sectoriels en fonction de la planification établie. Ce qui fait que l'évaluation de programme suivant les dispositifs légaux haïtiens se démarque du contrôle de conformité et de la simple supervision de la production des services publics.

¹³ La référence de cette disposition légale se trouve dans l'arrêté du 17 septembre 1985, fixant les modalités d'application du décret du 3 octobre 1984 sur les Fonds d'Investissements Publics, qui est un instrument où était inscrit tous les projets et programmes de développement susceptibles d'être financés par l'État. L'intitulé « Fonds d'Investissements » est désormais remplacé par « Programme d'Investissements Publics (PIP) » qui compile les différents projets et programmes publics reçus des ministères et organismes sectoriels et approuvés par le MPCE.

L'exigence d'évaluer systématiquement « chaque projet inscrit au Plan Annuel », avec l'objectif principal de « faire le constat des réalisations » (Haïti, Arrêté du 17 septembre 1985, Art. 21) est donc clairement formalisé. Cependant, en remontant la ligne du temps du processus d'institutionnalisation de l'évaluation, une formulation de départ de la fonction, propre à l'administration publique haïtienne, portant précision sur ces principes et finalités valides pour le cadre de gestion haïtien, et établissant sa portée et les limites de son champ d'application, fait défaut. Environ quatre décennies après cette décision publique, l'évaluation de programmes est encore à une phase d'institutionnalisation qu'on peut qualifier de primaire, au point que cette étude est réalisée pour poser la problématique des obstacles à son intégration dans les pratiques de gestion et à son acceptation dans le paysage institutionnel de l'administration publique haïtienne.

Par ailleurs, on dit souvent que « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». Et quand on se réfère aux bases conceptuelles et aux principes favorisant l'intégration des valeurs de bonne gouvernance (transparence, imputabilité, obligation de résultats, etc.) que supporte une culture évaluative assimilée, la décision d'adopter l'évaluation de programmes comme fonction de gestion et mécanisme de reddition de comptes des réalisations publiques est un acte à ambition louable. Aussi, vouloir n'est pas toujours pouvoir bien que le contraire soit soutenu par la sagesse populaire. Dans le monde du management public, pour qu'une réforme dans les principes et les techniques se concrétise, Bartoli et al. (2011, p. 632) considèrent qu'il lui faut passer à travers le filtre imposé par les valeurs inhérentes à l'administration publique, en général, et aux organisations qui sont dans le viseur de cette réforme, en particulier. Et pourtant, ce n'est pas toujours le cas. C'est pourquoi, les auteurs

tels que DiMaggio et Powell (1983) et Scott (1995, p. 2014), ont établi une typification des mécanismes d'adoption et implémentation institutionnelles. Selon eux, l'approche peut être :

- 1- coercitive, c'est-à-dire que les institutions sont imposées (par l'établissement de lois et règles) et les actions de mise en œuvre doivent être conformes aux procédures retenues, sinon elles sont sanctionnées (censures ou punitions);
- 2- normative, en ce sens que les institutions sont le produit ou l'inspiration de bonnes pratiques acceptées ou coconstruites, et partagées par l'ensemble d'un groupe social et on s'attend à ce que les attitudes de ses membres reflètent les valeurs et normes y afférentes; ou
- 3- mimétique quand on considère que le choix institutionnel ou la réponse de l'individu est l'expression « d'une collection de représentations symboliques internalisées » (DiMaggio et Powell, 1983; Scott, 1995, 2014, pp, 35-61).

Toutefois, quelle que soit l'approche, nous pensons qu'il est important qu'une clarification en termes de signification par rapport à la culture et aux cadres d'interprétation des acteurs organisationnels soit préalablement réalisée pour chaque nouvelle institution. Cette prémisse à l'adoption de la nouvelle structure permettra de garantir sa capacité de fonctionnement et d'opération. En ce sens, Scott (1995, 2014) considère qu'au-delà du degré de formalisme ou de la force du référentiel institutionnel (lois et règlements, cultures et structures sociales ou technologies), les institutions doivent d'abord être capables de fonctionner et d'opérer dans leurs champs d'application. Cette condition est valable quel que soit l'étendue du champ, pouvant avoir une dimension micro comme une unité

organisationnelle, méso tels les gouvernements ou macro qui s'étend au-delà des États pour avoir juridictions fonctionnelles au niveau de systèmes mondiaux (Scott, 1995, 2014).

Cette capacité opérationnelle des institutions, ci-dessus notifiée et dont la nécessité est sine qua non dépend, selon Brinks et al. (2020, p. 18), de trois facteurs politico-administratifs. Premièrement les acteurs en position d'autorité doivent avoir la volonté effective d'imposer ces principes comme règles à suivre. Deuxièmement, nonobstant, la question de volonté, l'opérationnalité des institutions dépend aussi de la capacité des pouvoirs constitués à imposer cette volonté traduite en institutions. Les auteurs (Brinks et al., 2020, p. 19) traitent cet aspect comme étant le pouvoir infrastructurel des états à pouvoir imposer leurs décisions sans se heurter à une résistance sociétale. Au niveau administratif, le pouvoir infrastructurel se reflète dans la capacité des gouvernements ou des unités organisationnelles à remplir les exigences conceptuelles de la mise en application de ces institutions (p. 20). Le troisième facteur retenu comme conditions favorisant le fonctionnement des institutions repose sur un minimum de stabilité en ce sens qu'il faudrait éviter le plus que possible des changements intempestifs dans ses éléments structurels et les principes les caractérisant. Cette stabilité en politique est similaire à l'inertie nécessaire à toute organisation pour constituer sa routine de production de biens et/ ou de services et pour fonctionner sans avoir à toujours tout réinventer. Elle est une phase importante dans le processus d'implémentation des réformes publiques pour permettre la cristallisation de ses éléments (voir Christensen et Lægreid, 2007). Cependant, comme il est souligné par Brinks et al. (2020), « *long-run state enforcement capacities are shaped by political choices* » (p. 20). De même, les allées et venues sans cesse sur les formulations des

institutions et leur processus d'institutionnalisation sont des obstacles de taille à leur intégration. C'est-à-dire, les institutions qui changent à chaque événement politique ne peuvent nullement se renforcer ou progresser dans leur processus d'intégration effectivement dans les pratiques et les routines (voir Brinks et al., 2020, p. 20). Par exemple, en Amérique Latine, Levitsky et Murillo (2014) ont rapporté une situation d'instabilité institutionnelle extrême traduite par des remplacements en série dans les institutions clés ou leur réécriture après chaque changement au sein d'un gouvernement, changements dont l'intempestivité est la règle pour ces pays.

Dans le cas d'Haïti, Brinkerhoff et Goldsmith (1988) ont constaté une absence totale de volonté politique du côté des acteurs nationaux, au lendemain du changement de régime dictatorial pour une démocratie en dépit du retrait des clauses spéciales de présidence à vie et d'une baisse considérable dans les pouvoirs de l'exécutif. Ils ont attribué cette absence de volonté au fait que le statu quo était profitable à la maximisation d'intérêts particuliers. Ces auteurs ont aussi noté une forte carence dans le pouvoir d'imposition institutionnelle de l'État traduite par une faiblesse significative dans ses capacités à dégager des ressources domestiques nécessaires à l'implémentation de ses propres choix d'institutions. Ce qui a conduit à des résultats dérisoires pour les réformes de la gestion publique enclenchées. Cette situation, qui perdure depuis, mine la gouvernance administrative et favorise le peuplement des manquements à la conformité institutionnelle des actions publiques. Le pouvoir d'imposition, caractéristique de la capacité infrastructurelle de l'état, est également vulnérabilisé par les détenteurs de la puissance économique et les influenceurs

« apolitiques »¹⁴ des grandes décisions publiques. Jabouin (2020), souligne, à cet effet, que les luttes entre ceux qui sont puissants politiquement et économiquement et la dépendance du pays à l'aide internationale rétrécissent considérablement les capacités de décisions des pouvoirs constitués de l'État haïtien. Ces configurations du pouvoir en Haïti sont ce que nous appelons des drains naturels pour l'instabilité qui se manifeste, tant sur le plan politique (instabilité politique) que sur le plan de l'organisation de l'action publique (instabilité structurelle/institutionnelle). Dans les sections suivantes, nous regardons brièvement les aspects politiques et administratifs qui favorisent cette situation d'instabilité.

3. Prescrits versus réalité : perversion des principes de gouvernance

Sur le plan politique, la gestion des affaires publiques des divers gouvernements qui se sont succédé depuis le départ des Duvalier est systématiquement discréditée et indexée comme corrompue. On peut citer, les mouvements sociaux jusqu'en 2004 dénonçant des irrégularités majeures dans les élections présidentielles de 2000 et demandant des comptes au gouvernement Aristide-Neptune¹⁵. Ces mouvements se sont soldés par le départ pour l'exil du Président Aristide et l'incarcération du Premier-Ministre Neptune¹⁶. Plus

¹⁴ Voir Petiteville (2017) et Maertens et Parizet (2017) dans leur analyse du caractère soi-disant « apolitique » des interventions des grandes organisations internationales.

¹⁵ Radio Metropole. (2002, août 29). *La mobilisation des OP contre le gouvernement Neptune rappelle curieusement celle déclenchée contre l'ancien premier ministre Chérestal, selon des observateurs.* <https://metropole.ht/la-mobilisation-des-op-contre-le-gouvernement-neptune-rappelle-curieusement-celle-declenchee-contre-lancien-premier-ministre-cherest-al-selon-des-observateurs/>

¹⁶ Taillefer, G. (2004, mars 2). Aristide : « On m'a forcé ». *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/non-classe/48848/aristide-on-m-a-force> ; Perspective monde. (2004, février 29). Démission du président haïtien Jean-Bertrand Aristide. *Perspective monde*. <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve/393> ; Radio-Canada. (2004, juin 28). Yvon Neptune arrêté en Haïti. *Radio-Canada.ca*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/183687/haïti-neptune-arrete>

récemment, la gestion des fonds PETROCARIBE est présentée dans la presse nationale et internationale comme une potion amère restée dans la bouche des Haïtiens comme s'ils souffraient de dysphagie¹⁷. Réalité ou perception, ce travail n'a pas l'objectif d'en juger. Pour toute édification sur la thématique, la lecture de Lehmann (2007) est conseillée. Il a fait la radiographie autour des événements politiques ayant conduit en 2004, au départ forcé d'un président élu, qu'il qualifie de coup-d'État orchestré par les puissances occidentales. Cependant, vu la dépendance à l'aide internationale préalablement soulignée et le discrédit de la gouvernance politique, cette situation porte les bailleurs de fonds internationaux à influencer, au mieux, et au pire, à prescrire les institutions politiques et administratives haïtiennes devant régler l'action publique ainsi que le comportement des acteurs. En ce sens, Pierre-Louis (2011) insiste sur le côté coercitif tacite de l'aide au développement quand il s'agit de choix d'institutions qui supportent la gestion publique dans les pays dépendants de l'aide internationale. De façon plus spécifique à la gouvernance politique haïtienne, il a noté dans sa recherche (datée de 2017), qu'à partir de 2004, la subtilité diplomatique qui convie au respect, même en apparence, de la volonté des dépositaires de la souveraineté du pays, n'est plus de mise. Les acteurs internationaux ne s'embarrassent plus des convenances pour diriger « *behind the scene* », mais imposent carrément leur volonté et leur agenda aux gouvernements haïtiens. Cette hégémonie écrasante, transférée progressivement de la France vers les États-Unis, de la fin du XIX^e jusqu'au début du XX^e siècle, garde en étau le pouvoir décisionnel institutionnel haïtien tout comme son

¹⁷ « La dysphagie est une dysfonction dans le processus de la déglutition. Elle traduit un trouble du transit des aliments dans la bouche, le pharynx ou l'œsophage. Les personnes qui en souffrent éprouvent de la difficulté à mastiquer ou à avaler et s'étouffent en mangeant » Epikura. (s. d.). *Qu'est-ce que la dysphagie ?* <https://epikura.com/pages/quest-ce-que-la-dysphagie>

autonomie financière. Ses capacités endogènes de développement sont restées enchaînées par le poids de la dette de reconnaissance de son indépendance, imposée par le Roi Charles X le 17 avril 1825 (Dorigny et al., 2021). Voulant apporter plus d'éléments probants dans la discussion sur les causes profondes de la déchéance continue de Haïti, le New York Times a fouillé dans les annales historiques de ses relations avec l'international pour sortir toute une série d'articles en mai 2022. Il lie l'embourbement de la partie occidentale de l'île d'Haïti au sous-développement au fardeau pesant du paiement de la dette pour la reconnaissance de l'indépendance d'Haïti par la France¹⁸.

Parallèlement, Dupuy (2019) qualifie de « *prebendaries states or predatory states* » (p. 21) les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir après la dictature des Duvalier. Ce qualificatif est assez similaire au descriptif du « *prerogative state* » proposé par Fraenkel et Meierhenrich (2018). En effet, ces auteurs conçoivent *the prerogative state* comme un état où « *the guiding basic principle of political administration is not justice; law is applied in the light of 'the circumstances of the individual case,' the purpose being achievement of a political aim* » (p. 4). En ce sens, la gouvernance politique n'est fondée sur aucune règle légale même quand elles existent. Elle est plutôt régulée au moyen de mesures arbitraires

¹⁸ Gamio, L., Méheut, C., Porter, C., Gebrekidan, S., McCann, A., et Apuzzo, M. (2022, mai 20). Les Milliards Envolés. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/fr/interactive/2022/05/20/world/americas/haiti-france-dette-reparations.html>

Gebrekidan, S., Apuzzo, M., Porter, C., et Méheut, C. (2022, mai 20). Envahissez Haïti, exhorte Wall Street. Les États-Unis s'exécutent. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/fr/2022/05/20/world/haiti-etats-unis-occupation.html>

Lindner, E. (2022, mai 22). Plongée dans la Double Dette d'Haïti. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/fr/2022/05/22/insider/haiti-double-dette-france.html>

Porter, C., Méheut, C., Apuzzo, M., et Gebrekidan, S. (2022, mai 20). À la racine des malheurs d'Haïti : Des réparations aux esclavagistes. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/fr/2022/05/20/world/haiti-france-dette-reparations.html>

prises par des dirigeants puissants exerçant excessivement leurs prérogatives discrétionnaires (Fraenkel et Meierhenrich, 2018)). En considérant la période de 1990 à 2021, Haïti a connu des événements politiques qui la classeraient facilement sous la catégorie des « *prerogative states* ». On peut citer, pour illustrer, l'élection en 2016, par l'Assemblée Nationale et au suffrage indirect, d'un président alors que la constitution de 1987 amendée qui est en vigueur, prescrit que la fonction présidentielle soit accordée par élection au suffrage universel direct et à la majorité absolue des votants (Article 134). Également, en son article 98.1, il est spécifié que « Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale ne peuvent s'étendre à d'autres objets que ceux qui sont spécialement attribués par la Constitution ». L'action d'élire un président, Chef de l'État, n'y est pas spécifiée. Finalement, l'exemple du mécanisme de gouvernance politique adopté pour combler la vacance du poste présidentiel à la suite de l'assassinat du président Jovenel en 2021¹⁹ sans aucune référence légale et jurisprudentielle peut être cité. C'est ce que nous qualifions de perversion des principes qui peut être observée dans les actes administratifs et politiques réels des autorités et gestionnaires publics. Ces actes, pourtant formels, s'écartent significativement des institutions qu'ils ont eux-mêmes adoptées, volontairement ou par coercition, mais adoptées quand même. Les conséquences du déséquilibre entre principes et réalité qui impactent sur les valeurs sociales profondes résultent en un constat de l'État haïtien divisé. Le tissu social est complètement déchiré et la solidarité entre citoyens s'est

¹⁹ Agence France-Presse. (2021, juillet 19). Ariel Henry succède à Claude Joseph comme premier ministre d'Haïti. *Radio-Canada.ca*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1810121/haiti-nouveau-gouvernement-forme-mardi-ariel-henry>

désintégrée au fil du temps (Théodat, 2021). « Nou pa moun ankò, nou bliye sak fèn ayisyen²⁰ », chante Richard Cavé (Kai, 2021).

Face à une telle situation et, quand les « entrepreneurs politiques populistes » soutiennent de façon néfaste des troubles sociaux pour garder leur position ou pour accéder au pouvoir, il en résulte une méfiance généralisée contre les élites du savoir, de l'économie, de l'administration publique, et des étrangers, comme le souligne Cohen (2019). Rétablir la confiance dans de telles sociétés n'est pas simple. Il faudrait, entre autres mesures de redevabilité politique, des institutions efficaces, des instruments et mécanismes fiables, axés sur l'évidence pour rendre imputables les gestionnaires publics. Jacob (2007, p. 516) définit l'évaluation comme un « instrument de gestion de l'action publique » conçu pour mesurer et juger, compte tenu de critères bien établis, les effets voulus ou non désirés d'un programme. Il souligne deux ambitions politiques à l'utilisation de cet instrument. La première est de permettre à des instances constituées formellement d'alimenter le débat public en le pourvoyant en informations. La deuxième est d'éclairer les jugements de valeur émis sur les effets recherchés ou induits des programmes et politiques publics exécutés au profit du bien-être social à court ou à long terme. Ces instances peuvent être des comités parlementaires, des organes formels de vérification et d'audit comme la Cour des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA), dans le cas d'Haïti. C'est pourquoi nous soutenons que le jugement de l'acte administratif ou de l'action publique haïtienne, basé sur des données probantes, peut être une solution viable pour rétablir progressivement la confiance de cette population dans ses gouvernants et promouvoir la transparence.

²⁰ Traduction française : Nous avons perdu toute caractéristique humaine, nous avons perdu toute moralité ainsi que ce qui constitue les valeurs et le sens de notre citoyenneté haïtienne.

D'autant plus que l'évaluation de programmes est l'une des fonctions de gestion publique qui utilise les données probantes comme base empirique pour analyser la pertinence des résultats d'une politique publique et l'effectivité de la mise en œuvre (Saël et al., 2021).

Sur le plan administratif, Haïti n'a pas développé suffisamment sa culture de conception des politiques publiques suivant les étapes conventionnelles et scientifiques du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. « *Nous n'avons pas formellement de politiques publiques* » soulignent plusieurs cadres et hauts cadres de la planification, de la gestion économique et financière et de l'audit et jugement des comptes de l'État haïtien lors de la conduite des entrevues pour cette thèse (Entrevues avec PAE₂ ; FR₁; FR₂ et FR₃).

Ce que nous avons et qui est assimilable à des politiques, ce sont des documents de procédures internes à certains secteurs ou ministères, non ratifiés par des autorités compétentes pour qu'ils jouissent du caractère imposable. Ce qui fait que, du point de vue de la légalité, notre jugement ne peut aucunement se fonder sur les dispositions qui y sont proposées, bien qu'on les prenne officieusement en référence à défaut de disposer d'autres référentiels légaux. Par exemple, nous avons, disent-ils, une procédure d'élaboration du budget annuel qui est encadrée par des lois et des décrets d'application, mais son établissement est un exercice de chiffrage de coûts récurrents de fonctionnement des entités publiques qui y sont codifiées. Ses prévisions budgétaires n'ont, hélas, aucun lien réel avec les politiques publiques qui sont officieusement acceptées. (Entrevue avec PAE₂)

La position du fonctionnaire, ci-dessus rapportée, est d'autant plus valide qu'il est spécifié dans le rapport de l'exercice 2014-2015 de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) sur la situation financière d'Haïti et l'efficacité des dépenses publiques que :

[...] les résultats des programmes et projets du Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PDSH) ne sont pas évidents. [...] De nouveaux projets avec peu de lien direct avec les objectifs fixés dans le PTI²¹ 2014-2016 ont été financés. Le MPCE avait déjà attiré l'attention dans son rapport sur le fait que les dossiers de programmation reçus et traités ainsi que les documents de support tels que les documents de projets, les bilans d'exécution, rapports et plans opérationnels, n'ont pas permis de garantir l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques. Des projets hors PTI et hors PIP²² ont été priorisés dans leur financement par rapport aux projets programmés. (CSCCA. Exercice 2014-2015. Rapport sur la situation financière d'Haïti et l'efficacité des dépenses publiques)

Cependant, au-delà des constats matériels sur les faiblesses infrastructurelles et administratives de l'État haïtien pour répondre aux exigences de développement d'une culture d'évaluation de programmes et de politiques publiques, il est également question de connotation symbolique et dogmatique que peut charrier sa signification dans la culture haïtienne. Celle-ci rejette, par réflexe, les démarches de reddition de comptes, du point de

²¹ PTI : Programme Triennal d'Investissement découpant sur des calendriers d'exécution de trois ans, les actions planifiées sur le PSDH dont la mise en œuvre est étalée sur 30 ans.

²² PIP : Programme d'Investissement Public : c'est un instrument de déclinaison annuelle du PTI.

vue de certains cadres de l'administration publique et professionnels haïtiens de l'audit externe.

Ça irrite parfois les gens quand nous essayons de conduire les audits financiers suivant des cibles de qualité plus proche des techniques d'évaluation. Ils veulent qu'on statue seulement sur la conformité des pièces sans questionner la matérialisation des produits, [souligne un professionnel des audits externes].
(Entrevue avec PAE₇)

Nous avons une culture de refus pour tout ce qui est étranger et tout ce qui contraint à la justification de nos actes alors que nous ne pouvons même pas définir ce que nous voulons [;] l'administration rechigne à se discipliner et à se soumettre à la loi, [font remarquer deux cadres de la reddition des comptes publics]. (Entrevues avec PAE₂ et PAE₃)

Ce qu'on a comme préjugés c'est que, quand quelqu'un te demande de rendre des comptes, c'est comme si la personne te soupçonne d'avoir fait quelque chose de mal. Alors que ce n'est pas nécessairement le cas, c'est simplement que tu dois rendre des comptes. Dans notre mentalité quand quelqu'un te dit que tu dois rendre des comptes c'est comme si on se dit : bien, on a fait quelque chose de mal ! Ou, il me soupçonne d'avoir triché ou bien d'avoir fraudé, etc. ? [explique un cadre stratégique du pilotage de la mise en œuvre des programmes publics de notre organisme de référence]. (Entrevue avec D₃)

Ces points de vue de la part de cadres clés de la mise en œuvre et de la reddition de comptes permettent d'entrevoir quelques difficultés culturelles pour l'atterrissage du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes.

Ainsi, le contexte étant ce qu'il est, et les faiblesses infrastructurelles de l'État haïtien étant une réalité, trouver l'explication au blocage ou piétinement autour de la dynamique d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes complètera, à titre de contribution, la littérature sur le poids non négligeable du contexte de mise en œuvre et de la culture politico-administrative dans la réalisation d'objectifs ou de réformes des gouvernements ou des États. En ce sens, Champagne (2020) a souligné que l'intégration de l'évaluation de programmes dans un système de gestion requiert que la culture politique et administrative lui soit favorable. Dans la section suivante, nous regardons de plus près les aspects de cette question pouvant s'ériger en nœud accrocheur pour le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes.

Partie 2 : Constats de la recherche et analyse



Nos données empiriques pour l'analyse sont représentatives des dispositions légales et réglementaires, prescriptives des comportements pour l'administration et la gestion des programmes publics en Haïti. Ainsi, avant de débiter avec la présentation des résultats de la recherche, il est important d'établir les similarités entre les concepts académiques utilisés

ou sous-jacents à l'analyse scientifique dans cette thèse avec les termes du cadre légal et réglementaire haïtien.

En effet, le manuel de procédures du gouvernement haïtien sur la gestion de l'investissement public, sorti en mai 2014, étend sur sept phases le processus dit d'élaboration du Programme d'Investissements Publics (PIP). Le PIP étant conçu pour « intégrer tous les programmes et projets du secteur public concourant à la réalisation des objectifs du Plan Annuel²³ », qu'ils soient financés par le trésor public ou par les fonds propres des organismes autonomes et entreprises publiques, par d'autres fonds nationaux ou par des prêts et dons en provenance des agences externes ou organisations non gouvernementales (Haïti, Décret du 4 octobre 1984, Art. 2 et 4). Les phases identifiées dans le « cadre pour la gestion de l'investissement public pour Haïti » (Haïti, Manuel de procédure, 2014) sont quasi similaires aux séquences établies par Lasswell (1956) pour simplifier l'analyse du cycle des politiques publiques. Le tableau 3 en établit l'illustration des similarités. En conséquence, les étapes d'élaboration et de mise en œuvre des programmes publics conçus suivant les normes de l'administration publique haïtienne correspondent en grande partie à celles identifiées et reconnues pour l'analyse scientifique du processus de formulation de politiques publiques.

²³ Le Plan Annuel, désormais dénommé loi de finances est « l'instrument de Politique Économique et Sociale à court terme du gouvernement qui rassemble et ordonne les investissements du secteur public financés par des ressources tant nationales qu'étrangères » (La loi - plan de la nation, octobre 1982).

Tableau 3 : Comparaison cycle de politiques publiques

Cycle d'élaboration du PIP	Cycle de politiques publiques (Lasswell, 1956)
<p>(1) Définitions des priorités nationales, (2) Élaboration de stratégies pour la réalisation des priorités nationales, (3) Formulation des propositions de projets (4) Élaboration du PIP, (5) Mise en œuvre du PIP, (6) Suivi et évaluation du PIP, (7) Analyse des progrès vers les priorités nationales.</p>  <p>Source : Haïti-MPCE (2014). Manuel de procédures sur la gestion de l'investissement public. Tome I : Élaboration du programme d'investissement public.</p>	<p>(1) <i>intelligence</i>, (2) <i>promotion</i>, (3) <i>prescription</i>, (4) <i>invocation</i>, (5) <i>application</i>, (6) <i>termination</i>, and (7) <i>appraisal</i>.</p>  <p>Source (texte) : Lasswell (1956) Source (image) : https://fr.slideshare.net/ssuser7fd743/analyse-des-politiques-publiques-par-le-modle-squentiel</p>

Lasswell (1956) a fait une représentation générique et idéal type de ce que devrait être un processus de formulation de politiques publiques. Par politiques publiques, ici, on entend toute action (ou inaction) formalisée ou non d'une autorité publique impactant sur une

population, qu'elles soient des dispositions ou des prescriptions pour encadrer la jouissance de ses libertés et faciliter le vivre ensemble (des dispositions dans un code civil, par exemple) ou des interventions pour améliorer sa qualité de vie (voir Thoenig, 2019, pp. 462-468). Par ailleurs, notre analyse va se concentrer exclusivement sur les programmes de développement à titre de politiques publiques. Vu sous cet angle, l'analyse d'équivalence entre les séquences six et sept des deux structures (approche séquentielle et cadre d'élaboration du PIP) porte à supposer qu'elles diffèrent quelque peu. Mais ce n'est qu'une question de forme puisqu'en termes de contenu, les étapes restent rigoureusement les mêmes. En effet, là où l'approche séquentielle parle d'achèvement (étape 6) et évaluation (étape 7), le cadre haïtien prescrit le suivi et évaluation (6) et l'analyse des progrès vers les priorités nationales (7). Cependant, l'analyse de cette séquence du cadre montre qu'en fait, la phase sept n'est qu'une évaluation dite ex post réalisée après la clôture du programme (Haïti-MPCE, Manuel de procédures, 2014, Tome II), laquelle clôture est effectuée en dernière étape de la sixième phase. Donc, les deux modèles se rejoignent en contenu.

L'identification à des fins de validation de l'adéquation du schéma institutionnel du cycle de politiques publiques en vigueur en Haïti avec la littérature académique revêt une importance capitale pour asseoir nos données empiriques dans un cadre d'analyse plus scientifique et théorique. Dans les sections qui vont suivre, nous allons examiner, à la lueur de notre cadre préalablement présenté, le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes au sein de l'administration publique haïtienne.

Partons de l'hypothèse que l'insatisfaction quelque peu généralisée dans l'organisation de l'action publique suivant les postulats de la bureaucratie vers la fin des années 1960 a conduit à des changements radicaux dans la conduite des affaires publiques. Des États se sont engagés sur des chantiers de remodelage de la gestion publique et divers modèles ont vu le jour. Tous ces modèles ont cherché à concrétiser le but ultime de rationalisation des dépenses publiques – le trio des 3E : efficacité, efficience et économie (Power, 1999) – avec une orientation plus qualitative du contrôle qui questionne plus sur les pertinences des choix d'interventions publiques ainsi que leurs résultats et impacts sur la société. Sur cette base, considérons que le problème de jugement du mérite et de la valeur des interventions publiques nécessitait une réponse structurelle pour garantir sa pérennisation. Ainsi, comme presque partout dans le monde, Haïti a embarqué dans la mouvance d'institutionnalisation de l'évaluation de programme en la décrétant comme une exigence dans le processus de planification et de mise œuvre des programmes publics (Haïti, Loi-Plan de la Nation, 1982, Art. 5²⁴; Haïti, Décret réglementant le fonctionnement des ONG, 1982²⁵).

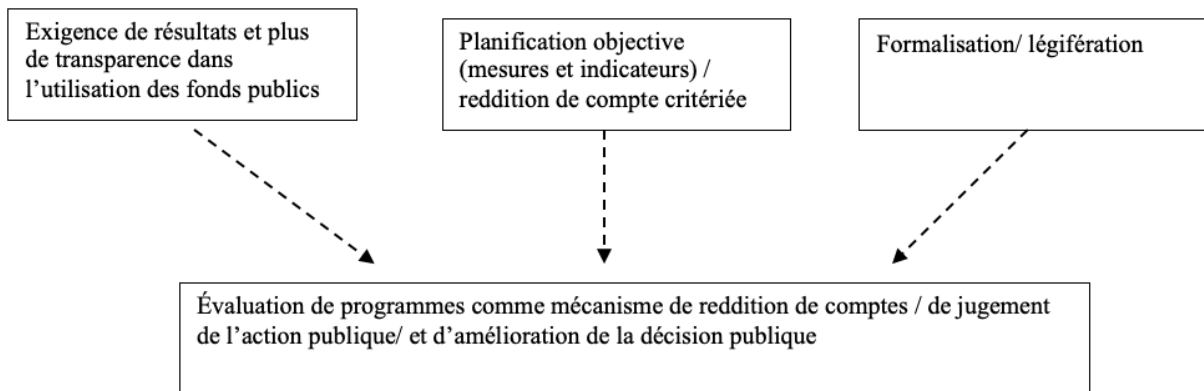
En récapitulant l'analyse suivant notre cadre (voir figure 7), l'on retiendra que l'insatisfaction de la population face au peu de résultats des interventions publiques a poussé à la génération de nouvelles approches de gestion publique qui priorisent la planification objective de l'action publique (programmations, objectifs mesurables et indicateurs de performance) ainsi que la reddition de compte des résultats suivant des critères clairs de pertinence, d'économie (efficacité-efficience) et d'impact. L'évaluation de programmes est le mécanisme qui intègre le mieux les diverses typifications nécessaires

²⁴ Référence pour le financement en provenance du Trésor Public.

²⁵ Référence pour le financement externe et bailleurs de fonds.

pour répondre au besoin de la reddition de compte. Dans le cas d'Haïti, le choix de l'évaluation comme guide d'appréciation de la mise en œuvre des programmes a été formalisé entre 1978-1984, période pouvant être considérée comme le début de son institutionnalisation.

Figure 6 : Éléments propulseurs de changement dans les types de contrôles publics



Source : Figure inspirée du schéma du processus d'institutionnalisation de Zucker et Tolbert (1999)

1. Processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti

En nous basant sur les éléments conceptuels retenus pour parler d'institutionnalisation dans ce travail et pour qu'une institution arrive à matérialiser les attentes de réforme pour lesquelles elle est adoptée, il lui faut atteindre un stade de maturation adéquate qui implique un niveau de professionnalisation (développement de compétences et référentiels de métier) et une acceptation non questionnée ou qui ne cause pas un trop grand malaise dans la culture organisationnelle. Cette maturation est processuelle, d'où notre choix d'analyse du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti aux fins d'isoler ses phases de maturation. Nous utilisons le modèle de Tolbert et Zucker (1999),

inspiré de Berger et Luckmann (1967), parce que nous estimons que le découpage nous permet de détacher chaque phase et de faire une analyse plus juste des obstacles par palier en nous servant de nos données empiriques.

Rappelons ici que c'est un processus découpé en trois phases avec des possibilités de défaillance structurelle dans l'implémentation différenciée suivant la phase. Ainsi, au stade de préinstitutionnalisation encore appelée phase d'habituation, le taux de défaillance structurelle et la variance dans l'implémentation sont prévus pour être très élevés. Cependant, ces tendances sont appelées à évoluer d'un taux élevé à modéré jusqu'à faible au fur et à mesure que l'on complète les étapes pour atteindre les phases d'objectivation et de sédimentation institutionnelles (Tolbert et Zucker, 1999). Notez que cette approche analytique s'insère facilement dans un cadre privilégiant la rentrée théorique du néo-institutionnalisme historique. Mais le poids de la culture sur la progression, le ralentissement ou l'emprisonnement du processus d'institutionnalisation serait minimaliste. Dans les parties qui suivent, nous allons analyser, en fonction de nos données empiriques et les phases retenues par Tolbert et Zucker (1999), le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti. Nous avons limité notre étude à l'analyse de la phase habituation parce que nous avons pu constater que le processus est toujours resté au stade de pré institutionnalisation.

1.1. Phase d'Habituation : Institutionnalisation de l'évaluation de programmes

Rappelons ici que notre cadre d'analyse est axé sur le modèle de Tolbert et Zucker (1999) établissant les étapes d'un processus dit d'institutionnalisation. C'est un processus découpé en trois phases qui sont l'habituación, l'objectivation et la sédimentation institutionnelle. Ci-dessous, nous allons regarder la mesure dans laquelle les éléments qui doivent être réunis pour considérer que la phase d'habituación est bouclée sont discernables dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti. En conséquence, nous allons analyser d'une manière rétrospective les étapes: (i) de la formalisation des solutions retenues pour répondre aux problèmes de reddition de compte de l'efficacité, de l'efficience, des impacts attendus ou de la pertinence d'un programme ou une politique publique mise en œuvre qui étaient devenus récurrents; (ii) de l'acquisition préalable de l'adhésion des responsables organisationnels pour l'implémentation de l'institution formalisée en l'occurrence l'évaluation de programmes et; (iii) de l'existence de capacités organisationnelles pour supporter son opérationnalisation et sa viabilisation économique.

1.1.1. Formalisation de l'évaluation de programmes

En nous inspirant de Tolbert et Zucker (1999, p. 174), on peut comprendre que l'étape de formalisation qui débute la phase d'habituación du processus d'institutionnalisation est celle durant laquelle, d'abord, des solutions pratiques et/ou des initiatives nouvelles ont été développées pour résoudre un ou des problèmes qui émergent, qui deviennent récurrents, et qui perturbent la routine organisationnelle ou administrative. Quand elles sont utilisées à répétition face à des stimuli particuliers (les problèmes spécifiques qu'elles ont su solutionner) pour être évoquées sans grand effort dans le processus décisionnel, Tolbert et

Zucker (1999, p. 174) parlent de comportements habitués (*habitualized*). Ainsi, ces auteurs définissent l'habituatation (*habitualization*) comme « le développement de comportements structurés de résolution de problèmes et l'association de ces comportements à des stimuli particuliers ». Ils seront mobilisés dans de nouveaux arrangements structurels et formalisés dans les politiques et procédures administratives ou organisationnelles (p. 175).

1.1.1.1. Formalisation de l'évaluation de programmes en Haïti

Dans les structures administratives et gestionnaires de l'action publique haïtienne, l'analyse documentaire menée pour soutenir cette étude démontre que l'évaluation de programmes est formalisée. Le Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES), notre organisme de référence a été soumis assez régulièrement dans des processus d'évaluations de programmes, selon le constat des cadres qu'on a interviewés. Dans sa structure organisationnelle, un porteur de dossiers pour le suivi et évaluation, la Direction du Suivi et d'Évaluation (DSE)²⁶ est formellement inscrit. Au niveau de l'organisation centrale de l'État haïtien, la Direction de Suivi et d'Évaluation des Investissements Publics²⁷ (DSE/IP) logée au sein de Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) est chargée de réguler les processus évaluatifs et de commanditer les évaluations pour les programmes publics sur tout le territoire national.

²⁶ Référence : Décret de juin 1990 portant création et organisation du FAES.

²⁷ Selon le décret de décembre 1982, les fonds reçus en dons de la coopération pour le financement de la mise en œuvre de programmes de développements doivent intégrer les investissements publics.

À travers une vingtaine de documents du cadre légal haïtien consultés en ce sens, la prescription de l'évaluation des projets et programmes ou le rappel de la disposition est claire. Les deux types d'évaluation suivant le classement de Scriven (1991) sont prescrits et traités comme des phases du processus de mise en œuvre et de support de terminaison d'un programme. En effet, l'évaluation sommative est prévue depuis 1979, dans la loi sur le budget et la comptabilité publique aux articles 51-53. À ses débuts, elle était normative. Ainsi, au cours de la mise en œuvre, des missions d'évaluation doivent aller constater la régularité des opérations comptables, le respect de la conformité technique des réalisations par rapport à la planification ratifiée. À la fin de la mise en œuvre, « une inspection de même nature [telle que celle précédemment décrite] sera **obligatoirement** effectuée » (Article 52, caractère gras ajouté). Il y est également prévu que ces missions d'évaluation peuvent être commanditées par les instances de régulation et contrôle des dépenses et de la planification de l'action publique auprès de tout professionnel qualifié en matière d'évaluation de programmes de développement. Les derniers aménagements dans la mission de la DSE/IP ont ouvert le cadre des possibles questions d'évaluations qui étaient sommatives normatives²⁸ pour y intégrer celles d'impact. Elle est, désormais, dotée de la mission de « suivre la mise en œuvre des programmes publics et d'en évaluer les impacts » (Haïti, Décret, février 2016, Art. 30).

L'évaluation de type formatif-informatif, également exigée sur une fréquence de trois répétitions sur la durée de l'exécution des programmes est de la responsabilité de direction

²⁸ Questions sommatives normatives : questionnements ex post sur la mise en œuvre seulement en tenant compte des normes préétablies similaires au contrôle de conformité légale et réglementaire (Champagne, 2020).

ministérielle de la planification chargée de l'évaluation des programmes. En effet, il est prévu la vérification de l'efficacité de la mise en œuvre aux fins de relever les écarts, comprendre et analyser les difficultés rencontrées en cours d'exécution et prendre des mesures de correction des écarts, de mitigation des risques et de gestion contraintes (Haïti, Décret créant le Fonds d'Investissement Public (FIP), 1984, Art. 19). Un plan d'opération révisé ainsi qu'un nouveau plan financier seront soumis, le cas échéant, en faisant ressortir les réajustements opérés.

Ce qui est important de relever dans cette analyse des dispositions formalisant l'évaluation de programmes comme arrangements institutionnels du processus des politiques publiques en Haïti, c'est la prise en compte de ces trois finalités, présentées dans la revue de la littérature, de façon objective. Le jugement de la mise en œuvre est prescrit dans un langage performatif d'obligation : l'évaluation à l'achèvement de l'exécution sera « **obligatoirement effectuée** ». L'évaluation à des fins d'amélioration est aussi prise en compte dans les dispositions ci-dessus présentées. Et finalement, à l'article 21 du décret de 1984 créant le Fonds d'Investissement Public (FIP), il est prévu des rencontres de présentation des résultats d'évaluations auprès de parties prenantes de la mise en œuvre (ministères sectoriels, de planification et des finances ; et organismes d'exécution, entre autres). Les rapports d'évaluation devraient servir aux planifications annuelles des interventions publiques. Les processus évaluatifs sont aussi prescrits et formalisés pour permettre une meilleure articulation de l'action publique sur le court terme afin d'améliorer les décisions futures.

Plus récemment, la loi-cadre sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois de finances, ratifiée en février 2017 (Haïti, LÉÉLF, 2017), a renforcé le cadre de formalisation institutionnel de l'évaluation de programmes et reformulé en des termes plus précis et plus représentatif de processus de mise en œuvre d'action publique, l'exigence d'évaluer les programmes publics. L'article 31 de ladite loi, décrit :

[...] un programme budgétaire [comme] regroupant les crédits²⁹ destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. À ces programmes budgétaires sont accordés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et les résultats attendus. **Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance auxquels sont assignées des cibles, font l'objet d'évaluations régulières** et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin d'exercice par les ministères et les institutions concernées (caractères gras ajoutés).

1.1.1.2. Organisation de l'évaluation de programmes publics en Haïti

L'une des deux grandes catégories d'indicateurs retenues par Varone et Jacob (2004) pour mesurer le degré d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes et des politiques dans une administration publique est l'existence d'organismes formels partageant la

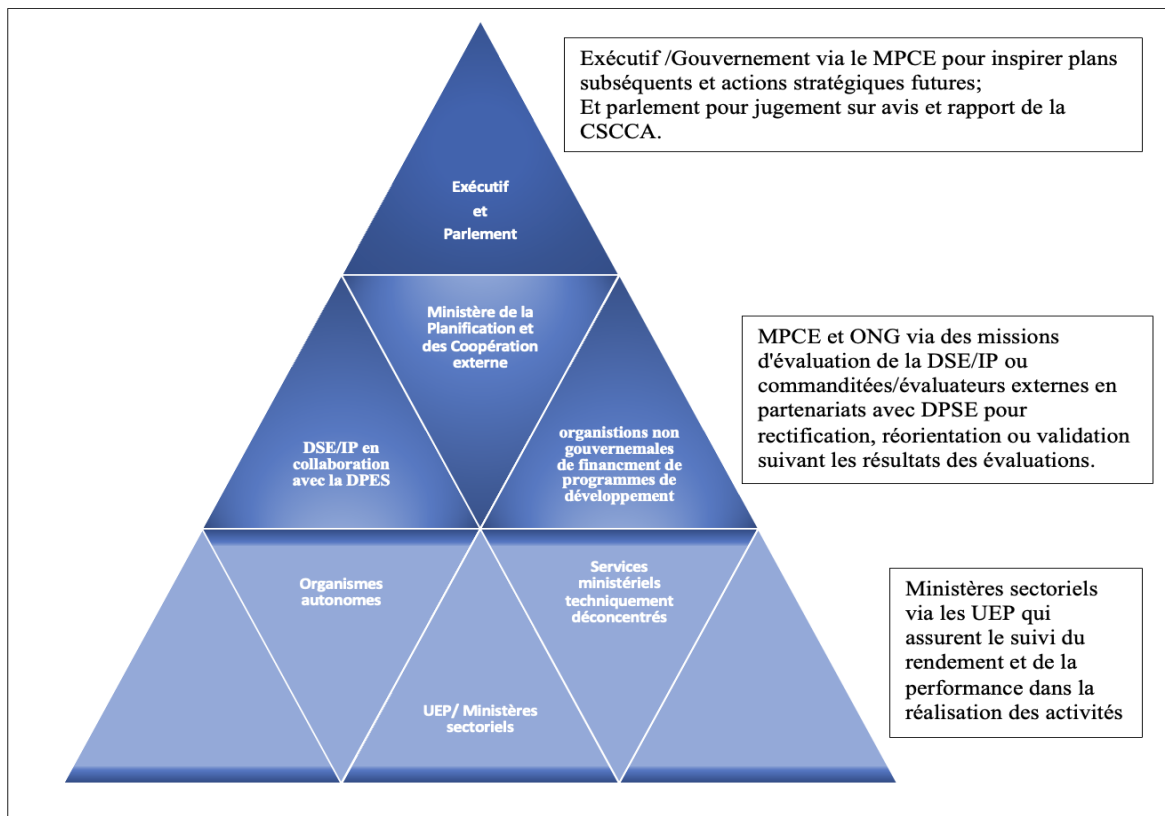
²⁹ Les crédits budgétaires sont des allocations à concurrence desquelles les dépenses prévues peuvent être engagées.

mission d'évaluation des politiques dans ses diverses composantes et à différentes échelles du processus. Ces instances organisationnelles pouvant être des entités parlementaires, ministérielles et/ou administratives, constituent une sorte de dispositif interorganisationnel cohérent et possiblement multiforme faisant partie de l'appareil de l'État pour porter le dossier de l'évaluation des programmes et le promouvoir comme pivot de la décision publique (p. 277).

En Haïti, la mission formelle d'évaluer ou de faire évaluer la mise en œuvre des programmes et politiques publics est confiée au Ministère de la Planification et de la Coopération Externe. Elle est réaffirmée en 2016 dans les attributions de la DSE/IP, connue autrefois et respectivement comme direction d'évaluation et de contrôle (1983-1986 ; 2003-2011); et direction du suivi et de l'évaluation (2011-2016). Tels que constitués dans les textes légaux, les processus évaluatifs s'opèrent par piliers. À un premier niveau, l'évaluation de programmes est censée être réalisée par des directions ou unités porteuses du dossier suivi et évaluation au niveau des ministères sectoriels. Ils doivent s'assurer de la performance adéquate et du rendement effectif de l'exécution des programmes (sources de financement indiscriminées), qu'ils soient mis en œuvre par des organismes autonomes ou des services techniquement déconcentrés de l'État. Cette démarche est plus de nature formative et est prolongée à un deuxième niveau au sein de la DSE/IP pour une contre-vérification des données et validation des résultats pour les phases d'opérations en question. Si le financement est externe, le bailleur intervient à ce niveau aussi. À un troisième niveau, une évaluation finale ou à mi-parcours, de nature sommative, généralement externe doit venir statuer sur l'efficacité de la mise en œuvre. La pertinence

et la cohérence sont jugées par la Direction de la Planification Économique et Sociale (DPES) du MPCE qui est censée accompagner le processus évaluatif sommatif. La DPES est chargée de piloter le système de planification de l'action publique et d'en garantir la qualité, du point de vue social et économique au moyen des solutions proposées en réponse aux problèmes publics. Le parlement, dont le bras et conseiller technique est la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, intervient pour statuer, au final, si les interventions du gouvernement ont effectivement solutionné les problèmes publics retenus dans l'agenda institutionnel (lois de finances annuelles, pour Haïti). Ci-après, une présentation configuratrice des paliers d'interventions pour les évaluations de programmes publics en Haïti.

Figure 7: Schématisation de l'organisation de l'évaluation de programmes en Haïti



Source : Figure inspirée des dispositifs institutionnels existants en Haïti - revue documentaire.

Ce tour élaboré des dispositions légales nous permet de confirmer la formalisation de l'évaluation dans les arrangements structurels publics pour juger le mérite ou la valeur des interventions publiques, pour suivre et améliorer la mise en œuvre et pour guider la décision future (Weiss, 1972; Rossi, 2004). Cependant ce fait ne nous renseigne pas suffisamment sur les circonstances ayant conduit à ces décisions de formalisation de cette institution qu'est l'évaluation. Pour explorer plus en profondeur les explications possibles de l'état embryonnaire actuel du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes bien que près de quatre décennies se soient écoulées depuis sa première consécration par la loi, nous allons retourner à notre cadre d'analyse conceptuelle pour revoir dans quelle mesure les deux critères fondamentaux pour optimiser l'adoption adéquate de nouvelles structures ont été respectés. En effet, Tolbert et Zucker (1999) estiment essentiel que, d'une part, le choix d'une institution soit une démarche, sinon, volontaire des responsables, mais en tout cas, qu'ils soient effectivement associés dans la prise de décision de son adoption. D'autre part, les auteures soulignent l'importance de la présence de caractéristiques opérationnelles devant augmenter le niveau de réceptivité technique et la viabilité économique des changements structurels à implémenter.

1.1.2. Adhésion préalable des responsables organisationnels

Dans un processus d'institutionnalisation, autant les réponses aux problèmes peuvent être innovantes, autant elles peuvent également être inspirées-conseillées, imposées ou mimées (DiMaggio et Powell, 1983). Dans l'un ou l'autre des cas, la malléabilité de la nouvelle

structure à pouvoir s'intégrer dans la culture organisationnelle est fonction de la marge d'autonomie ou de collaboration accordée aux décideurs des organisations dans le choix et l'adoption de la nouvelle institution. Tolbert et Zucker (1999) insistent pour dire qu'au stade d'habitation, dans la mesure où la solution est innovante, « la création de nouvelles structures dans les organisations est en grande partie une activité indépendante » (p. 175). Aussi, quand il est question d'adoption de structures expérimentées par d'autres organisations œuvrant dans des champs institutionnels similaires, cette démarche doit s'effectuer dans un cadre d'étroite association entre organisations sources ou influenceuses de la décision et celles utilisatrices. Sur une échelle de moins contraignant (normatif et mimétique) à très contraignant jusqu'à être coercitif, l'adoption d'un type ou un modèle d'institution est sujette à diverses formes d'influence telles la survie ou la recherche de légitimité dans le champ institutionnel ou l'imposition directe par des acteurs en position de pouvoir. C'est pourquoi DiMaggio et Powell (1983) considèrent que les mécanismes d'adoption d'une institution sont générateurs du phénomène d'isomorphisme organisationnel en considérant que l'organisation est une unité d'un ensemble dont les parties s'influencent mutuellement suivant le poids de leur domination. L'une des limites de notre recherche se trouve exactement dans notre capacité à trouver des données historiques pouvant nous permettre de confirmer la prédominance de l'un des trois mécanismes au moment de la première décision publique du gouvernement haïtien de formaliser l'évaluation de programme en 1978.

Par ailleurs, le processus d'institutionnalisation, à cette date, peine à atteindre sa vitesse de croisière pour atteindre la phase de sédimentation, caractérisée par une appropriation

complète de l'institution par les différents groupes d'acteurs intervenants dans le champ institutionnel. Et, suivant les informations tirées des entrevues semi-dirigées, que le mécanisme fût coercitif, mimétique ou normatif à l'adoption de l'évaluation de programmes par l'administration publique globalement, la perception actuelle par les acteurs organisationnels de cette exigence porte un label de dominance et d'imposition externe. Au FAES, par exemple, son acceptation comme procédure est motivée pour des raisons de survie, moins en termes de recherche de légitimité dans le champ institutionnel, mais plus par rapport à l'accès aux ressources. Un cadre en position fonctionnelle stratégique de notre organisme de référence eut à rappeler que :

Notre organisation fonctionne et est dépendant sur le plan de ressources. [...] Le FAES peut décider de réorienter les activités à la marge, mais sur le plan décisionnel stratégique, ça nous échappe complètement. Il faut le redire, en ce qui a trait aux ressources, l'organisation survit à partir des ressources provenant des bailleurs de fonds de l'extérieur (Entrevue avec D₃)

Pour ces cadres, la reconnaissance de l'évaluation comme piliers régulateurs de l'exécution des programmes est un fait. L'administration publique haïtienne est initialement fondée suivant les principes bureaucratiques qui valorisent la primauté du droit dans les décisions et actes administratifs. La loi prescrit l'évaluation de programmes et cette phase d'imposition est importante pour tout processus d'institutionnalisation puisqu'elle permet de doter la nouvelle structure de légitimité légale ou rationnelle. Cependant, quand l'adoption de la nouvelle structure est fonction du poids des acteurs engagés dans des jeux

de pouvoir pour asseoir leur domination sur le système organisationnel ou opérationnel, le processus d'institutionnalisation peut être vicié, désarticulé ou retardé à la base.

1.1.2.1. Conséquences du manque d'adhésion des acteurs organisationnels

Dans la section suivante, nous allons aborder les conséquences dues à cette sorte d'impression d'asymétrie de pouvoir ou d'asymétrie de pouvoir réelle (ce travail n'est pas réalisé pour l'établir) sur la démarche d'intégration de l'évaluation de programmes dans les pratiques haïtiennes de gestion. Nous allons les regarder sous deux angles. Premièrement nous allons examiner dans quelle mesure elle peut agir dans le sens d'une désarticulation du processus à la base quand on constate les différences dans les approches ou du niveau d'engagement ou de recherche de conformisation des acteurs par rapport à l'exigence d'évaluer en fonction de la source de financement des programmes. Deuxièmement, nous proposons d'analyser jusqu'à quel point cette impression de choix coercitif impact sur la constance nécessaire dans l'avancement du processus sur une ligne de temps définie pour favoriser une institutionnalisation effective de l'évaluation de programmes.

1.1.2.1.1. Évaluer les programmes, deux poids deux mesures

Au cours des entrevues, les cadres des diverses entités (de mise en œuvre de programmes publics, de régulation, de suivi et d'évaluation de programmes ou de contrôle externe) ont toujours pris le soin de décanter leurs comportements vis-à-vis de l'exigence d'évaluer les

programmes en fonction de la provenance de fonds. Quand celle-ci est externe, ils s'y courbent, et quand la source est le Trésor Public, cette exigence n'est même pas considérée comme facultative. Elle tombe carrément. Et pourtant, c'est une disposition légale à caractère imposable pour tout programme de développement, que le financement soit externe ou domestique. Successivement, quatre remarques de cadres, (1) stratégique du pilotage des opérations, (2) impliqué dans la mise en œuvre des programmes publics, (3) chargé de la régulation de l'évaluation de programmes et (4) du contrôle de l'efficacité des dépenses publiques confirment cette approche différenciée de la fonction évaluative suivant la source de financement.

(1) Pour tout ce qui est des programmes qu'on exécute pour le compte du trésor public, il n'y a pas vraiment une sorte d'évaluation sinon des audits de conformité des dépenses en fin d'exercice. Parallèlement, pour des programmes exécutés pour le compte des bailleurs de fonds internationaux, dans le document de programmes, on ajoute cette fonction d'évaluation systématique qui permet, au fur et à mesure, d'évaluer comment le programme avance et voir les corrections à chaque fois ; reformuler, s'il y a possibilité de reformulation ; réorienter, s'il y a cette possibilité, pour améliorer l'évaluation sommative à la fin. Donc, l'évaluation sommative et celle formative, on les retrouve au niveau des programmes sous financement externe. (Entrevue avec D₃)

(2) Pour les plans, dans les programmes avec les bailleurs, oui on a un plan d'évaluation. Est-ce que le plan est suivi ? Non, le plan n'est pas suivi. Dans les activités de programmes qui se font sur le trésor public, c'est de la spontanéité pure

et simple, gestion en mode pompier, pas de plans d'évaluations, pas de planification, rien. (Entrevue avec EC₃)

(3) Les principales tâches qui nous sont assignées à la direction c'est : l'analyse et le suivi des investissements publics ; la coordination avec les bailleurs : ce n'est jamais réalisé ; et, ce qui se fait surtout, c'est le contrôle des investissements publics du trésor. (Entrevue avec FR₁)

Les projets inscrits dans le PIP n'ont pas vraiment d'impact sur la vie de la population. Ce sont surtout les projets financés par les fonds externes, les projets des organisations internationales, les ONG, qui ont vraiment des impacts et des effets sur la vie des populations. Mais les projets qui sont inscrits dans le PIP, c'est vraiment, vraiment insignifiant, entre 5 à 10% du budget national. Il n'y a pas matière à évaluer. (Entrevue avec FR₁)

(4) Lorsqu'on examine les documents de projets et programmes, les bailleurs de fonds demandent à l'entité de se focaliser sur les résultats atteints. Nous, comme auditeurs des comptes, lorsque nous effectuons notre travail, c'est par rapport aux exigences définies par les bailleurs. On est obligé parfois de voir si ces résultats ont été atteints compte tenu des dépenses effectuées, mais seulement pour des projets financés par des bailleurs de fonds. Mais pour les fonds en provenance du trésor public, généralement on se penche sur la conformité des dépenses seulement.

(Entrevue avec PAE₄)

La réalité de l'incapacité du trésor public haïtien à pouvoir financer le développement du pays favorise la concession de certaines zones stratégiques de son pouvoir infrastructurel

à ces partenaires financiers internationaux. Des abus sont susceptibles d'apparaître, ne serait-ce que pour justifier une certaine prudence et pour se prémunir contre de présupposées sanctions futures. La recherche de maîtrise des processus administratifs aux fins de prévenir les maux peut amener à une perte de vue des finalités fondamentales de l'institution. Par exemple, un cadre de la mise en œuvre souligne qu'on évalue souvent pour évaluer sans chercher à recadrer l'exigence ou à s'assurer que le type d'évaluation à conduire soit pertinent compte tenu de la phase des opérations. Il nous a confié que :

D'ailleurs, il y a des bailleurs, même si le programme est terminé, le fait qu'il a été planifié de faire une évaluation à mi-parcours, même à la fin du programme, on exige quand même qu'on donne une évaluation à mi-parcours pour le programme. Vous imaginez, un programme qui est déjà terminé et on demande une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale. Donc, c'est pour vous montrer à quel point le bailleur peut être exigeant. (Entrevue avec EC₂)

Cette domination de la décision transpire jusque dans les simples attributions administratives telles la commande des évaluations ou le lead de procédures basiques de recrutement d'évaluateurs. Un des cadres chargés de la gestion administrative nous dit :

Le plus souvent ce qui arrive, surtout dans les projets financés par les bailleurs, ils vous imposent des évaluateurs. On vous donne, ou mieux, on vous recommande, entre guillemets, des évaluateurs. Vous faites avec. Vous utilisez les évaluateurs qu'on vous donne, c'est tout. (Entrevue avec D₅)

Les propos de ce cadre résonnent en tandem avec ceux d'un autre au niveau de la coordination stratégique qui souligne qu'à la phase de commande des évaluations, « *les profils des évaluateurs externes sont des profils qui sont proposés par le bailleur de fonds, ceux qui financent. Ce qui fait que globalement, on n'a pas beaucoup de prise sur cette évaluation qui est réalisée par les firmes externes* » (Entrevue avec D₃). Et finalement ce responsable pense que :

L'évaluation ne doit pas être une imposition en me disant : voici les résultats de l'évaluation, acceptez ou rejetez, non. Je dois être en mesure de discuter, d'échanger sur l'évaluation ; comprendre ce que l'évaluateur a pris comme cible quand il me dit que pour lui, je suis à tel ou tel niveau. À ce moment, on peut, soit l'accepter ou ne pas l'accepter. (Entrevue avec D₅)

Ces attitudes d'imposition et le peu de latitude laissé par de grandes organisations accompagnatrices des réformes de la gestion publique, s'assimile à une situation de fait : « se soumettre ou se démettre » et dans le second cas, on vous laisse crever. Ces situations ne sont pas propres à l'administration publique haïtienne. En effet, Schrank (2020) soutient que: « *The administrative reforms championed by international donors and based on a "western Weberian template is the price developing countries pay for aid, trade, and legitimacy.* » (P. 238). L'évaluation de programme est une des fonctions de gestion et mécanisme de reddition de comptes de résultats phares des grandes vagues de réformes engagées par les États depuis les années 1970. Elle a fait du chemin pour s'institutionnaliser

à différents degrés dans les administrations publiques tant des pays occidentaux que des pays en voie de développement. En Haïti, son association à la routine gestionnaire et décisionnelle des programmes publics est ambivalente. Cet état de fait peut être aussi constaté dans le déséquilibre flagrant des degrés d'avancement de son processus d'institutionnalisation au sein d'une même administration publique. Alors que les cadres d'organismes autonomes mettant en œuvre des programmes de développement en majeure partie financés par la coopération externe sont bien imbus de la dynamique évaluative jusqu'à pouvoir se rebeller contre le mécanisme en connaissance de cause, ceux chargés de la mettre en vigueur au plus haut niveau du gouvernement et d'organiser son implémentation sont encore à la phase de sensibilisation et de promotion institutionnelle. Le segment d'entrevue suivant apporte des éclaircissements par rapport à ce constat et met en évidence la désarticulation du processus d'institutionnalisation de programme. Ainsi, un responsable de l'organisation et de la coordination du système d'évaluation des programmes publics nous a confié ceci :

Je veux préciser pour vous que c'est à partir de 2017-2018, après la publication du décret de 2016³⁰, qu'on a commencé vraiment à réfléchir sur comment mettre au même niveau l'évaluation avec le suivi [...] On essaie de recadrer la direction pour qu'on ait un service de suivi et aussi un service d'évaluation chargé de mettre en place les préalables pour les processus évaluatifs et de faire la promotion de l'évaluation auprès des entités et ministères sectoriels. (Entrevue avec FR₁)

³⁰ Décret de Février 2016 organisant le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

La considération ci-dessus nous permet de progresser vers le constat d'une mise en vigueur institutionnelle tantôt figée, tantôt régressive ou mieux retardée. Dans tous les cas, des phases de stagnations sont flagrantes quand on considère le stade actuel de l'implémentation institutionnelle de l'évaluation de programmes. Quatre décennies se sont écoulées depuis la prise de décision publique de l'adopter comme une fonction de la gestion publique haïtienne.

1.1.2.1.2. Mise en vigueur de l'évaluation de programmes enlisée

Au-delà du caractère sporadique des textes de cadrage de l'évaluation de programmes suite à sa formalisation et dont les contenus sont plutôt légers, les actions pour sa mise en vigueur effective sont prises tout aussi par à-coups. Rappelons que l'évaluation de programmes est formalisée dans le cadre administratif légal haïtien depuis 1978. Et pourtant en décembre 2021, date de la conduite des entrevues pour cette thèse, il nous est confié qu'aucun service proprement dit d'évaluation de programmes n'a jusque-là été constitué au sein de la direction ministérielle chargée d'animer cette fonction de gestion au sein de l'administration publique. *« C'est maintenant que des préalables pour un service d'évaluation sont en train d'être mis au sein de cette dite direction »*, a fait remarquer un de ces cadres. En effet, cette direction est censée compter dans sa déclinaison organisationnelle quatre services : un service de suivi, un service d'évaluation avec en support un service de statistiques et un service de support technique transversal (DSE/IP, 2012/2020). Voici ce qui nous a été confié sur les tentatives récentes de mises en fonctionnement du service d'évaluation :

Avec la révision de 2020, on essaie de faire de l'évaluation, partie intégrante de la direction dans sa déclinaison organisationnelle. Bien que depuis 2017-2018, on a commencé avec le processus, c'est seulement en 2020 qu'on a vraiment le service évaluation et performance de projets. Parce que pour avoir un tel service, il faut avoir un chef de service et un assistant compétent en évaluation. Ces personnes-là sont difficiles à trouver. Ce qu'on fait au niveau de ce service, on est en train de faire la promotion, d'abord à l'interne, au niveau de la direction, ensuite au niveau du ministère, après, on ira au niveau des secteurs pour promouvoir l'évaluation, pour essayer de faire comprendre aux secteurs la nécessité d'entreprendre l'évaluation des projets. (Entrevue avec FR₁)

Jusqu'ici, les avancées sur la mise en place d'un mécanisme au sein des instances régulatrices et des ministères sectoriels haïtiens pour s'assurer de l'évaluation des programmes sont réputées timides. On peut carrément caractériser ces avancées comme étant du piétinement du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion haïtienne. Par exemple, pour motiver les avis qui sont envoyés au pouvoir législatif sur la gestion publique, un cadre nous a confié que :

Dans le jugement des comptes, nous sommes limités parce que les outils de gestion ne sont pas orientés vers le questionnement des résultats. Bien que le cadre légal, par l'adoption de la LEELF en 2016, a pu être lancé théoriquement pour que la

machine administrative soit tournée vers les résultats, dans les faits, après 5 ans, nous sommes au point mort. (Entrevue avec PAE₃)

À ces manquements s'ajoute une sorte de carence dans la maturation des strates inférieures de contrôle de la gestion publique antérieure à l'évaluation de programme telle que conçue actuellement. Ainsi :

[...] pour comprendre la réalité et si on fait un flashback, [nous a proposé un interviewé], bien avant quand la gestion était orientée vers la conformité, on n'avait pas atteint un stade de développement suffisamment appréciable pour supporter la nouvelle couche de techniques de contrôle que suppose l'évaluation de programmes. (Entrevue avec PAE₃)

Un autre cadre, dans cette même veine, poursuit en nous confiant que déjà « *au niveau de la Cour [pour parler de la CSCCA], l'audit de conformité n'est pas complètement maîtrisé et, chaque année, nous perdons systématiquement nos professionnels les plus qualifiés* » (Entrevue avec PAE₅).

Selon Jacob et Varone (2004), on peut parler d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques lorsque le recours à sa pratique effective par les instances gouvernementales en particulier et les réseaux d'actions publiques, en général, est routinisé. Quand l'évaluation est institutionnalisée, l'appel à ces procédures n'est pas sporadique. Les activités d'évaluation conduites sont efficaces et permettent un véritable

apprentissage organisationnel. Les données ci-dessus récoltées lors des entrevues avec les organes de régulation de l'évaluation de programmes au sein de l'appareil de l'État ainsi qu'un acteur clé du réseau de mise en œuvre de l'action publique nous portent à considérer qu'il y a une contrainte majeure en termes de gouvernance globale et de coordination des activités d'évaluation. Au sommet de la pyramide de son organisation, cette institution qu'est l'évaluation de programmes est quasi-étrangère aux acteurs qui sont censés la réguler et promouvoir son utilisation sinon efficace, du moins opportune. Et pourtant, elle conditionne certains accès à des financements de programmes de développement et des processus extérieurs à l'État-régulateur sont conduits pour valider des résultats sur des programmes publics qui sont exécutés par l'État-opérateur, régisseurs de fonds de la coopération externe.

Les points de vue des cadres de l'administration publique haïtienne sur le processus d'institutionnalisation de l'évaluation programmes, confrontés aux données tirées de l'analyse documentaire de son cadre de formalisation confirment les assertions des théoriciens de l'institutionnalisme des théories des organisations qui soutiennent que la réalité organisationnelle n'est pas toujours ou pas nécessairement considérée quand il faut conformer les organisations à un ensemble de règles déjà institutionnalisés dans l'environnement. Elles s'alignent plutôt en contrepartie de légitimité, de ressources ou de capacités de survie (Meyer et Rowan, 1977 ; Scott, 1987). Ici, l'environnement institutionnel intègre les divers styles de gestion publique qui s'influencent mutuellement à travers le globe grâce à la facilitation du transfert des connaissances et des façons de faire, supporté par la mondialisation et les outils technologiques. Cependant, toujours dans le

cadre d'analyse de processus d'institutionnalisation, Tolbert et Zucker (1999, p. 175) supportent l'idée que les organisations qui adoptent une institution doivent posséder les caractéristiques qui permettent de supporter techniquement le changement qui sera apporté tout en garantissant sa viabilité économique.

1.1.3. Opérationnalisation/viabilisation économique de l'évaluation de programmes

L'évaluation de programmes est l'institution ou la fonction de gestion dont le degré d'intégration dans la culture de gestion publique haïtienne est en questionnement dans cette thèse. Ainsi pour garantir son institutionnalisation, à la phase d'habitation, en plus de la formalisation de la décision d'adoption, il faut que les organisations où elle aura à intégrer la structure et les pratiques réunissent certaines conditions organisationnelles les habilitant à comprendre ou à conduire des processus évaluatifs ou à utiliser leurs résultats (Bourgeois et Cousins, 2013). En ce sens, un questionnaire de diagnostic de la capacité évaluative à questions fermées, tiré de la trousse de ressources de Informing Change³¹ a été distribué à certains cadres clés de la gestion et du suivi de l'exécution des programmes au Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES), l'organisme étudié à titre d'exemple dans le cadre de notre recherche. Les données collectées au moyen de ce formulaire permettent de jauger la mesure dans laquelle les ressources organisationnelles et les compétences nécessaires à l'intégration de l'évaluation de programmes y sont disponibles et suffisantes pour soutenir le développement d'une culture évaluative.

³¹ <https://informingchange.com/resources/>

Pour rendre notre analyse plus rigoureuse, nous nous sommes inspiré de Bourgeois et Cousins (2013), Cousins et al. (2014), Bourgeois et al. (2015), Bourgeois et Valiquette L'Heureux (2018), Bourgeois et Whynot (2018), Buetti et al. (2019), afin de questionner le niveau actuel du FAES en termes de « capacité à faire et[/ou] à utiliser des évaluations ». Ces compléments de données ont été collectés au moyen d'entrevues semi-dirigées, en lien avec le questionnaire de diagnostic. L'objectif ici est de situer la phase actuelle de l'intégration de l'évaluation de programme au FAES en confirmant ou infirmant en double sens, le respect de tout ou partie d'au moins quatre conditions ou groupes de conditions. Dans cette thèse, cette capacité réfère à :

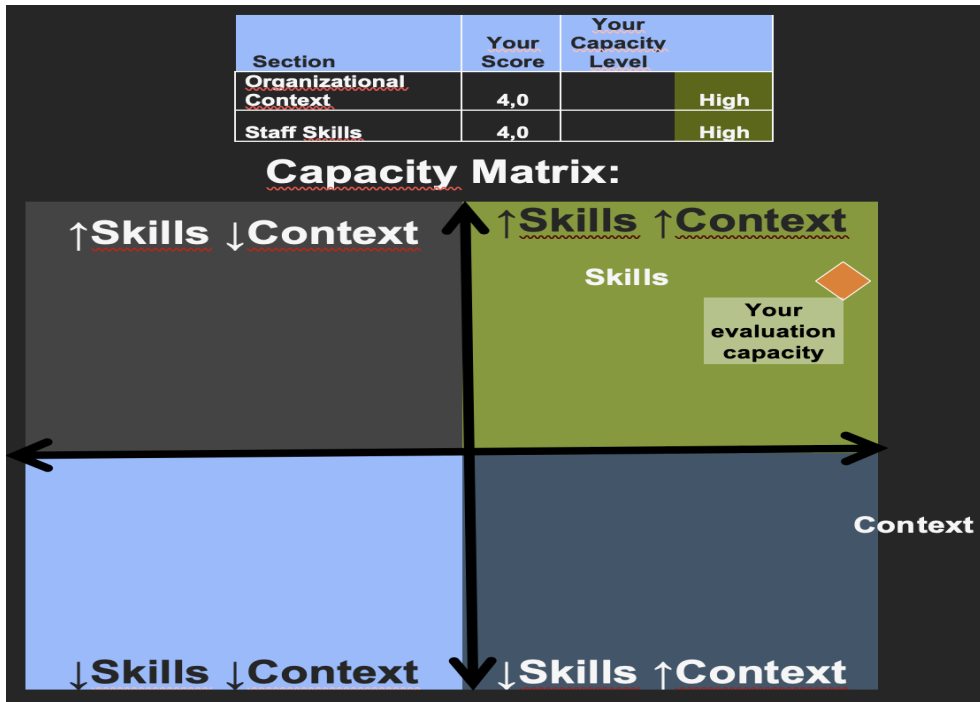
- a. une dotation adéquate de l'organisation en personnel d'évaluation, c'est-à-dire, possédant les compétences techniques nécessaires (formation académique, expérience, etc.);
- b. l'existence d'un leadership organisationnel en matière d'évaluation (incitation et promotion de l'évaluation au niveau stratégique);
- c. la disponibilité de ressources organisationnelles allouées à l'évaluation des programmes mis en œuvre; et
- d. l'existence de politiques et de procédures organisationnelles, de plan de mise en œuvre d'évaluation pour encadrer le pilotage des programmes.

1.1.3.1. Capacité d'intégration de l'évaluation de programmes au FAES

Dans la méthodologie abordée dans la stratégie de cette thèse (chapitre II), nous avons présenté l'outil de diagnostic d'Informing Change (2020). Il a été utilisé pour la collecte et l'analyse des données quantitatives devant nous permettre d'évaluer objectivement la capacité d'intégration de l'évaluation de programmes au FAES. C'est un outil qui réunit et mesure sous deux grandes catégories certaines conditions organisationnelles nécessaires à l'intégration de programmes dans une organisation publique ou à but non lucratif. La première, qui diagnostique le contexte organisationnel, questionne les culture et pratique développées au sein de l'organisation autour de la fonction évaluation de programmes. Elle regarde aussi à ce niveau, le soutien et l'engagement organisationnel vis-à-vis de l'utilisation de l'évaluation de programme et la mesure dans laquelle les données de mise en œuvre sont utilisées pour donner de la rétroaction constructive qui permet de guider l'exécution des opérations vers l'atteinte des cibles de résultats.

La deuxième catégorie de conditions touche l'aspect de compétences qui est incontournable à l'utilisation de toute technique, nouvelle ou pas. Ainsi, le diagnostic en termes de connaissances et expériences du staff de l'organisation en évaluation est visé par cet outil. Cet aspect cible plus l'aspect d'habilitation personnelle des cadres en la matière. À cela s'ajoutent des questionnements sur l'existence d'outils organisationnels et de procédures d'utilisation de processus évaluatifs ainsi que la capacité de l'organisation à pouvoir se donner des repères d'évaluation de programmes et formuler des indicateurs de mesure d'application de la fonction. La figure suivante présente la position idéale d'une organisation qui prétend détenir une capacité élevée d'intégration de l'évaluation de programmes.

Figure 8: Capacité organisationnelle en évaluation de programmes élevée



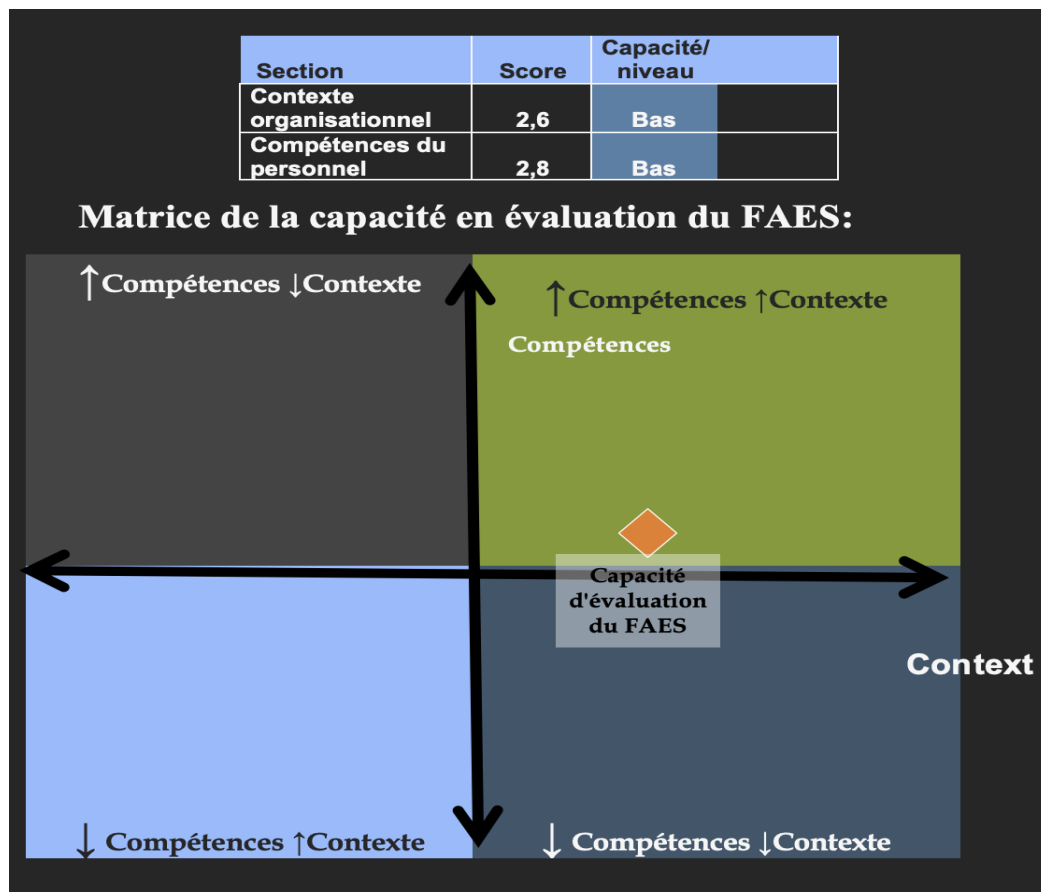
Source de l'outil : Informing Change, <https://informingchange.com/resources/>

1.1.3.1.1. Résultat du diagnostic

La figure 8 ci-après montre la position du FAES en termes de capacité à intégrer l'évaluation de programmes au point de rencontre du score de la mesure des éléments du contexte organisationnel (l'axe des abscisses ou x) et de celui établissant les compétences en évaluation du personnel (l'axe des ordonnées ou y). Après la compilation des données collectées à l'aide du questionnaire de diagnostic, les éléments du contexte organisationnel mesurés totalisent une moyenne de 2,6/4 alors que ceux des compétences du personnel en évaluation de programmes et des compétences en évaluation du personnel du FAES accusent une moyenne de 2,8/4. Ces résultats montrent que l'organisation est en phase

primaire dans la construction de sa capacité à pouvoir intégrer l'évaluation de programmes. Le personnel possède la compréhension nécessaire de la fonction pour permettre au FAES de progresser dans le processus d'intégration de l'évaluation de programmes. Les cadres sont également sensibilisés sur les constitutifs de contexte organisationnel qui seraient favorables à son implémentation optimale et sont informés sur les compétences à détenir pour mettre à profit ses potentialités. Cependant, le contexte organisationnel ainsi que les insuffisances de ressources dédiées ou allouées à l'opérationnalisation de l'évaluation de programmes jouent en défaveur de son intégration.

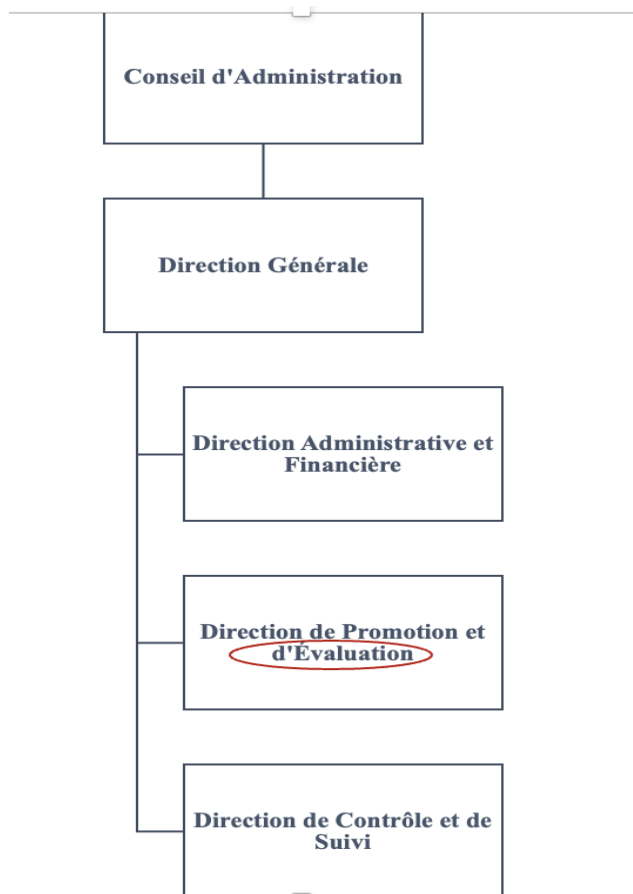
Figure 9 : Diagnostic de la capacité en évaluation de programmes du FAES



Source de l'outil : Informing Change, <https://informingchange.com/resources/>

Comme on peut le remarquer dans le résultat du diagnostic de la capacité en évaluation de programmes du FAES, le respect des conditions est à minima, mais en bonne voie de construction. Rappelons toutefois que le FAES a été créé en 1990 et détient dans sa structure organisationnelle de départ une Direction du Suivi et d'Évaluation (DSE) (Haïti, Décret créant le FAES, 1990, p. 881). Ci-après une présentation de son organigramme à sa création inspirée du décret.

Figure 10 : Organigramme du FAES à sa création



En effet, lors des entrevues semi-dirigées et des échanges informels avec les cadres pour mieux comprendre le phénomène de notre étude (l'ethnométhodologie), il y a une trame

de fond qu'il est important de rapporter. C'est ce qu'a révélé aussi les résultats du diagnostic puisque les données situent le FAES dans le cadran vert favorable de développement d'une culture d'évaluation, certes, dans le quart minimal, mais avec des signes de croissances positives possibles pour les 2 catégories. Donc, bien que les résultats du diagnostic montrent que la construction de l'évaluation part, en fait, de zéro, il est aussi révélé qu'à sa phase actuelle, les possibilités de rejet pour intégrer l'évaluation de programmes ne sont pas critiques. C'est pourquoi, en travaillant simultanément sur le contexte organisationnel (allocation de ressources conséquentes et ajustement du leadership) et sur le développement ou acquisition de compétences en évaluation de programmes, l'organisation peut arriver à aligner ces deux critères pour favoriser l'intégration adéquate de l'évaluation de programmes dans sa culture de gestion.

Ainsi, il y a une bonne base de départ, que ce soit du point de vue structure organisationnelle, de distribution des tâches de gestion, ou des compétences minimales sur les questions évaluatives. Il est également noté une bonne compréhension généraliste, mais non structurée des potentialités de l'évaluation comme fonction de gestion et de son utilité à toutes les strates : opérationnelle, coordination et gestion stratégique du FAES qui se situe en première ligne du pilotage de la mise en œuvre des programmes publics en Haïti. Ce constat est corroboré par les données recueillies à travers les entrevues. Et, pour trouver une explication sur le point quasiment zéro constaté par le diagnostic, on a poussé un peu plus loin pour comprendre les blocages structurels et infrastructurels à l'intégration de programme. À cet effet, une revue à quatre dimensions en termes de capacité, particulièrement du FAES, « à faire ou à utiliser l'évaluation de programmes » (Bourgeois

et Cousins, 2013), a été conduite. Elle ciblait : (i) le niveau de dotation en personnel qualifié; (ii) l'existence de ressources, autres qu'humaines, allouées à l'évaluation de programmes; (iii) l'existence de politiques et procédures organisationnelles encadrant les processus évaluatifs; et (iv) l'existence d'un leadership organisationnel stratégique promouvant l'évaluation dans les pratiques de gestion.

1.1.3.1.2. Problème de dotation en ressources humaines qualifiées

À la question de dotation des unités organisationnelles portant le dossier de l'évaluation pour favoriser une institutionnalisation favorable de ces techniques (Varone et Jacob, 2004), les données ont montré qu'en dépit du fait de la compréhension des finalités de l'évaluation de programmes, le FAES ne dispose d'aucun personnel détenant les habilitations académiques et expérientielles nécessaires dans son staff. Les évaluations conduites sont toujours réalisées par des experts internationaux. L'apprentissage de la technique se fait sur « le tas lors des échanges avec ces experts », disent-ils. Les outils pour favoriser le travail de ces experts ainsi que des modèles de termes de références pour leur recrutement sont donnés sous forme de boîtes à outils par les bailleurs de fonds. Même les *« profils sont proposés par les bailleurs de fonds, ceux qui financent. Globalement, le FAES n'a pas la maîtrise systématique des processus évaluatifs qu'il commande et qui sont réalisés par des firmes externes »* (Entrevue avec D₃). Que ce soit les cadres du FAES ou des autres instances du gouvernement jouant un rôle direct sur les processus d'évaluation suivant le cadre institutionnel en vigueur, ils ont été unanimes à confirmer le

manquement en termes de professionnels qualifiés dans le personnel de l'administration publique en général. Deux explications ont été données à cet état de fait.

La première explication donnée pour la quasi-absence d'évaluateurs qualifiés dans les staffs des organisations est celle de l'absence de cursus de formation en évaluation de programmes dans les universités, écoles ou instituts engagés dans la préparation de la relève professionnelle et experte haïtienne. Des cadres de la régulation de l'évaluation expliquent que :

Bien que le cadre légal, par la LEELF en 2016 qui a pu être implémentée théoriquement pour que la machine administrative soit tournée vers l'évaluation des résultats, on a un petit peu ce qu'on appelle un vide gestionnel. C'est-à-dire qu'on veut faire ceci, mais on hésite parce qu'on n'a pas d'expertise pour l'implémentation. Et à défaut d'expertise, à défaut d'une compréhension vraiment adéquate, la gestion tournée vers les résultats est un problème. (Entrevue avec PAE₃, un responsable du jugement de l'efficacité des dépenses publiques)

Je suis dans le domaine du suivi et de l'évaluation. J'estime qu'il manque de formations spécialisées dans ce domaine-là. Assez souvent vous avez des cadres qui font le travail sur le tas, qui apprennent sur le tas. Des cadres qui ont côtoyé des étrangers et qui ont vu comment font ces étrangers. (Entrevue avec EC₂, un cadre supérieur du suivi et de l'évaluation des programmes)

Ce problème de maîtrise des courbes techniques de l'évaluation faute de connaissance adéquate de la matière va impacter sur la clarté des outils qui la supportent. Déjà, la formulation de l'institution (l'évaluation de programmes) a conservé sa forme d'abstraction métathéorique académique sans mise en forme spécifique au contexte d'exécution des programmes, de la culture organisationnelle ou autres matériels informatifs spécifiques au style de gestion publique ou de gouvernance haïtienne. Ainsi, la définition adoptée dans le manuel de procédures sur la gestion des investissements publics de mai 2014 et toujours en vigueur est la reprise textuelle de celle proposée par le bureau des services de contrôle interne des Nations Unies en matière d'inspection et d'évaluation datée de juillet 2013. Elle réfère à "une évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'impact d'un programme ou d'un projet, réalisée à son achèvement. Elle a pour objectif d'identifier les facteurs de succès ou d'échec, d'évaluer la durabilité des résultats et des impacts, et de tirer des conclusions qui peuvent informer les autres projets et programmes" (BSCI/NU, juillet 2013 ; Haïti-MPCE, Manuel de procédures/Gestion des investissements publics, Tome II, 2014, p. 25).

Ce problème de clarté des outils et de clarification, disons identitaire de la fonction, va se manifester à travers des conflits de rôle, des critères à supports ambigus et des difficultés d'opérationnalisation sur le terrain.

Ma direction ne devrait pas exister. C'est une folie des dirigeants et je le dis toujours parce que nous, ce que nous faisons, c'est le travail de la DSEIP/MPCE. C'est pourquoi d'ailleurs que le projet de loi organique de la DGB n'a jamais été

voté. Il y a un ministre qui n'a jamais voulu le signer parce qu'il disait qu'il ne peut pas avoir 2 DSE/IP au final, [souligne un cadre faisant partie du dispositif institutionnel de l'évaluation des programmes public]. (Entrevue avec FR₂)

Il n'y a malheureusement pas de politiques institutionnelles-cadres pour guider notre travail. Chacun fait ce qu'il veut et comme il l'entend et chacun prêche dans sa petite chapelle, [a fait remarquer un autre]. (Entrevue avec FR₃)

Le vérificateur doit faire appel à son jugement personnel. Il doit établir des critères en fonction des éléments d'information dont il dispose pour évaluer ces projets-là. Donc, le vérificateur va établir des critères d'évaluation. C'est sûr, qu'au final, on va aller avec la procédure des bailleurs. Avec les projets qui sont dans le budget de l'État, c'est beaucoup plus facile. On va vérifier la conformité suivant les prescrits de la loi. Mais pour les organismes n'ayant pas la structure ministérielle, le cadre référentiel de contrôle, d'examen et d'évaluation des programmes pour ces organismes-là n'est pas encore clairement défini. Ça veut dire que chacun de ces organismes fait une chose. À ce moment-là, le vérificateur se trouve dans une situation ambiguë entre ce qui est dit dans les manuels du MEF et du MPCE et ce que les bailleurs proposent. C'est là la difficulté, [nous a confié encore un autre cadre du système de régulation et de contrôle]. (Entrevue avec PAE₅)

Comme vous pouvez le constater, on a un budget basé essentiellement sur le crédit. Il n'y a pas un budget où des politiques publiques sont clairement supportées à

travers le budget. C'est juste, on vous donne des crédits budgétaires et on vous dit de réaliser des dépenses par rapport aux crédits alloués, [nous a rapporté un autre cadre de contrôle et d'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques] (Entrevue avec PAE₄).

La deuxième explication de la carence en professionnels d'évaluation qualifiés se trouve dans un problème de rétention de ces derniers, soit pour non-utilisation de leurs compétences ou tout simplement pour des questions de rémunérations compétitives.

Au niveau des Unités de planification et d'évaluation, par exemple, on a des personnels formés et un ministre vient, il met de côté ces gens-là qui s'en vont et cherchent des opportunités ailleurs et on doit recommencer. À chaque fois, c'est comme ça, c'est comme ça, [nous dit un cadre de la régulation de la fonction évaluation]. (Entrevue avec FR₁)

Après avoir recruté les cadres et les avoir formés, soit sur le tas ou en les envoyant se perfectionner à l'extérieur, vous devez disposer de ressources financières suffisantes pour pouvoir les garder afin de pouvoir bien les rémunérer. Parce que le cadre qui, après avoir servi quelques années ici et qui se sera spécialisé dans un domaine rare, dans ces services ou à son retour au pays seront très sollicités par les ONGs, les banques, qui offrent des salaires 20 fois plus importants que ce que l'administration publique peut donner. Ce cadre choisira, dans la mesure où il n'y a aucune politique qui l'oblige à rester au service de l'administration qui l'avait

formée pendant un certain temps ; et s'il doit y rester pendant un certain temps, à l'épuisement de cette période, il s'en ira. Donc, nous n'avons pas les moyens financiers de notre politique, [nous explique un haut cadre du contrôle de l'efficacité des dépenses publiques]. (Entrevue avec PAE₂)

Deux cadres de la direction stratégique de notre organisation de référence et de la coordination de ces opérations se sont exprimés sur la question pour dire que :

Nous sommes malheureusement traités comme une simple fiducie et nous opérons par équipe dédiée à chaque programme. Comme nous ne disposons pas de ressources suffisantes allouées à la gestion structurelle de l'organisation ou à son core management. Quand un personnel est recruté pour la DSE, il doit travailler spécifiquement pour le programme qui loge sa rémunération. En ce sens, nous sommes très limités dans l'utilisation du minimum de ressources disponibles au sein de la direction du suivi et de l'évaluation pour les étendre sur l'ensemble des programmes exécutés par le FAES. (Entrevue avec D₂)

Les programmes que nous exécutons en général sont majoritairement fonction de l'apport externe. Et, au gré de la dotation, cela va varier. On peut avoir un personnel, par exemple, qui travaille sur un programme, mais à la fin de l'opération, ce personnel s'en va. Donc, il n'est plus disponible et ces aléas vont provoquer, quelque part, des discontinuités dans ce service-là d'évaluation que l'organisation devait systématiquement avoir. Un programme apporte et après, il

n'y a plus cette dotation en ressources, et il y a une déperdition. (Entrevue avec CP₂)

La rétention du personnel est un problème transversal, c'est-à-dire, un enjeu évident présent à tous les niveaux de la mise en opération de l'évaluation de programmes et auquel sont confrontées toutes les instances concernées par le processus. Cependant, en plus du staff compétent en évaluation, Varone et Jacob (2004, p. 273) lient l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes à un niveau adéquat de sa professionnalisation. Ce qui signifie que des relais pour la formation d'experts en évaluation avec grade académique reconnu et des acteurs pouvant la promouvoir (corps de professionnels régulés par codes de déontologie et éthique, par exemple) doivent exister dans l'environnement des organisations qui s'engagent dans le processus de son institutionnalisation.

La formation manque. Les cursus n'existent pas vraiment. Et ça, c'est la plus grande difficulté de l'administration publique haïtienne. Il n'y a pas de cursus, et on ne devrait même pas parler de cursus dans la mesure où aujourd'hui, chaque maison disposant de 3 chambres se fait appeler université. Maintenant, vous avez, quand même pu, à travers certains recrutements, pris ceux qui ont une certaine logique, qui peuvent se former et vous les avez recrutés. C'est ce que nous essayons de faire depuis un certain temps. (Entrevue avec PAE₂, un juge des comptes de l'État)

Je sais qu'il n'y a pas de formation pour être évaluateurs au niveau local, c'est-à-dire, dans des universités haïtiennes. Ça arrive que les gens, détenteurs de cette spécialisation, viennent de l'étranger, mais au niveau local, on n'a pas ça. Il y a déficience à ce niveau-là. (Entrevue avec CP₂, un cadre de coordination d'activités opérationnelles de la mise en œuvre)

Quand il faut recruter des évaluateurs internes ou externes pour évaluer nos programmes, il n'existe pas vraiment sur le marché local d'évaluateurs externes avec la compétence académique appropriée pour conduire des missions d'évaluation au FAES ; encore moins de corps de professionnels en évaluation. (Entrevue avec D₅, un cadre de la coordination des activités de planification et passation de marchés publics)

Quand nous arrivons à la phase pour faire évaluer les programmes, nous ne trouvons pas de personnel qualifié. En plus, je ne connais pas d'écoles ou d'universités qui offrent la formation en évaluation de programmes ou de cursus universitaires définis et dédiés à la formation d'évaluateurs de programmes dans l'environnement de notre organisation. Non ; même pas au niveau de l'Université d'État ou des Universités privées, non. Chez nous, le cadre légal exige qu'on ait une direction de suivi et d'évaluation, mais quand on regarde ce qu'on fait au niveau de cette direction, par rapport à ce que l'évaluation devrait être, on peut dire que c'est nominalement qu'on a une direction de suivi et d'évaluation. (Entrevue avec D₅)

Nous avons rapporté deux positions par rapport à l'absence de cursus en évaluation de programmes au niveau de la formation locale. Mais cette contrainte a été uniformément relevée par tous les interviewés faisant partie des instances de la pyramide organisationnelle de l'évaluation de programmes au sein de l'administration publique. En approfondissant la question, un acteur de la formation avec son staff de direction des affaires académiques a été contacté. Ces responsables de la formation ont justifié cette absence de cursus par le manque de demande de cheminement expert ou à un niveau académique inférieur en évaluation de programmes. Ils ont relevé deux handicaps importants. Premièrement, l'évaluation de programmes n'a pas encore suffisamment intégré les pratiques de gestion des administrations haïtiennes. Deuxièmement, les processus évaluatifs qui sont réalisés sont très contraignants dans le recrutement des évaluateurs. Généralement, ce sont des experts internationaux qui remportent ces compétitions. Ce qui, selon eux, décourage la demande puisqu'il n'y a pas de débouchés sur le marché du travail après une telle formation et la compétition est trop serrée puisque ceux qui se forment à l'extérieur raflent le peu d'opportunités qui se présentent.

Par ailleurs, l'université contactée nous a confié qu'elle s'était lancée dans l'aventure de former des évaluateurs après le séisme qui avait ravagé le pays le 12 janvier 2010. En effet, toutes sortes de programmes (infrastructures, renforcement institutionnel et organisationnel, etc.) financés par la coopération internationale étaient mis en œuvre à ce moment-là pour aider à la reconstruction du pays. Il y avait une explosion de la demande en évaluation en ce sens qu'il fallait des experts locaux pour compléter les équipes

d'évaluateurs internationaux. Mais, la demande a progressivement baissé au fur et à mesure que le temps passait et la part du marché de formation d'évaluateurs est devenue anémique pour le secteur académique. Actuellement, un seul cours de trois crédits en évaluation de programmes fait partie de leur cursus en tronc commun pour les cheminements en sciences économiques et sciences comptables.

En somme, on a pu constater qu'il existe également certains blocages en dehors de l'espace des organisations. Ce que nous appelons l'environnement externe des organisations de mise en œuvre. Pour arriver à une institutionnalisation effective d'une nouvelle façon de faire, il faut nécessairement compter sur la multiplication de personnes compétentes pour assumer ces rôles techniques. Généralement, les organisations de mise en œuvre n'ont pas mission ou mandat de former de nouvelles compétences pour supporter la mise en vigueur d'une nouvelle technique. Elles comptent ordinairement sur la présence d'autres acteurs, comme les universités, des écoles et instituts de formation, etc. pour jouer ce rôle qui est indispensable pour leur permettre de disposer de ressources humaines formées et aptes à remplir les exigences d'opérationnalisation de l'institution. Dans notre étude, c'est l'un des leviers manquants qui ralentit considérablement la progression du processus d'institutionnalisation. Bien que faisant partie des ressources organisationnelles, les ressources humaines ont été présentées séparément dans l'analyse du fait de leur importance. Dans la section suivante, nous abordons les autres ressources organisationnelles nécessaires pour supporter l'intégration de l'évaluation de programmes.

1.1.3.1.3. Insuffisance des ressources organisationnelles dédiées

1.1.3.1.3.1. Ressources financières

De façon générale, les programmes publics de développement du pays qui arrivent à terme sont majoritairement financés par la coopération internationale à travers les banques de développement ou les organismes multilatéraux comme l'ONU ou l'UE. La structure de planification et de dépenses ainsi que la disponibilité en temps réel de ressources domestiques allouées à l'investissement public ralentissent le plus souvent la chaîne de production des extrants et résultats sur les programmes d'investissements publics financés par le Trésor haïtien. Les efforts enregistrés dans la mise en place de schémas de planification sont mis en péril par des coupures significatives sur les programmes présentés à la sanction du Parlement et anéantissent la cohésion du programme. Le plus souvent, le financement accordé ne permet pas d'exécuter de façon structurée les activités planifiées ou d'arriver à la phase de finalisation des produits dans un délai acceptable pour mener une évaluation pertinente, voire de pouvoir dégager des ressources pour l'évaluation de ces programmes. Ainsi, un cadre de l'analyse économique et de la gestion financière des programmes publics nous a confié que :

L'exécution du PIP se fait sous d'énormes contraintes. Quand quelque chose de bon est retenu et que l'entité a reçu une allocation de 1 gourde [(monnaie haïtienne)] pour sa réalisation, le Sénat lui donne 15 centimes. Ces contraintes sont tellement puissantes que ce sont elles qui guident les décisions actuellement. Donc,

les recommandations que je pourrais faire pour demander que le PIP s'exécute autrement seront nulles et non avenues. Le souci serait que j'ai un projet que j'aurais exécuté complètement pour voir quelles sont ses incidences sur la collectivité. Mais, je n'arrive pas à atteindre ce point. Ce que j'ai depuis les 3 dernières années, c'est que j'ai un projet sur lequel j'ai un crédit de 1 gourde et j'arrive seulement à lui trouver 15 centimes. Et là encore c'est après avoir mené un gros combat. Et parfois, l'entité se voit de manière individuelle, plutôt que l'État comme un tout. Les 15 centimes que je peux leur donner sont utilisés dans des choses farfelues par rapport aux objectifs que devrait poursuivre ce projet ou ce programme. On voit, par exemple, qu'on paie seulement quelques contractuels administratifs sur le projet, ou on demande seulement l'achat de matériels de bureau alors que l'entité est déjà pourvue en ces types de matériels. (Entrevue avec FR₂)

Pour les programmes financés par l'extérieur, la situation est un peu différente. Cependant, cela crée une sorte de déséquilibre dans la gestion. Ce qui est perçu comme des signaux contraires de gouvernance. Que les programmes soient financés par les fonds domestiques ou par la coopération externe, la loi-plan de la nation de 1982 les enregistre pour des programmes publics de développement. Comment une même organisation qui met en œuvre des programmes sous les deux sources de financement vit ce déséquilibre en termes de procédures qui impactent sur la disponibilité de ces ressources techniques et logistiques pour des fonctions équivalentes d'une opération à une autre ? Voici quelques éléments de réponse qui nous ont été donnés :

Nous ne disposons pas de ressources suffisantes allouées à la gestion structurelle de l'organisation ou à son core management, [explique un cadre stratégique]. Ce qu'on appelle les coûts opérationnels ne sont pas nécessairement financés. Depuis plus de 10 ans, les bailleurs de fonds entrent dans une logique de gestion des programmes par équipes dédiées. Chaque centime décaissé doit être rattaché à un élément spécifique d'un programme. (Entrevue avec D₂); ou,

Nous sommes très limités dans l'utilisation du minimum de ressources disponibles au sein de la direction du suivi et de l'évaluation pour les étendre sur l'ensemble des programmes que nous exécutons, et c'est toute une difficulté qui se présente pour pouvoir faire atterrir le système de suivi et d'évaluation », [souligne un responsable]. (Entrevue avec D₂)

Limitées ou pas, il est important de souligner que des ressources financières pour les évaluations de programmes sont disponibles sur certaines opérations au FAES. On nous a donné en exemple deux grandes opérations, l'une qui s'est terminée récemment et qui a connu deux processus évaluatifs à mi-parcours et final ; et une autre dont l'évaluation à mi-parcours venait d'avoir lieu au moment où la collecte des données pour cette recherche était réalisée.

1.1.3.1.3.2. Ressources matérielles et technologiques

Ces ressources réfèrent aux technologies et instruments nécessaires pour collecter et archiver les mémoires et preuves des transactions et décisions sous-jacentes à la production des extraits et résultats des programmes. L'évaluation de programme se base sur les évidences pour établir un jugement du mérite et de la valeur des interventions (Patton, 2002), c'est-à-dire qu'elle apprécie des résultats finaux à partir d'actes administratifs et actions gestionnaires et de production d'extraits planifiés, mais passés. D'où l'importance d'une bonne tenue des mémoires de ces actes et actions par la collecte systématique des données qui les supportent pour permettre leur évaluation (Patton, 2002, 2015). Dans notre tour de collecte des données dans les diverses instances qui se partagent la fonction d'évaluation de programmes en Haïti, nous avons relevé que globalement, elles disposent de technologie et de matériels pour faire la collecte des données. Ce qui manque c'est, premièrement, une méthodologie de collecte intégrée et de compilation des informations tant de planification et programmation, financières et comptables pour prouver les résultats atteints. Deuxièmement, il est aussi relevé par les cadres opérationnels de la reddition des comptes et du suivi des opérations des négligences non sanctionnées dans la collecte des données de la part de ceux qui sont censés le faire. Les bases de données sont dispersées et fonctionnent en parallèle, ne serait-ce que pour un seul et même programme.

Nous avons des bases de données oui, mais qui existent par pur formalisme. Elle ne permet pas la traçabilité de l'information alors que dans l'évaluation, on ne peut pas spéculer. L'évaluation doit se baser sur des faits, sur ce qui a été

documenté, sur ce qui est dans les bases de données, mais nos bases de données ne sont pas à jour, ou elles ne sont mises à jour que rarement. À chaque fois on essaie de se rattraper, mais la mise à jour n'est pas réelle, [nous laisse comprendre un cadre de la coordination des opérations de passation de marchés] (Entrevue avec D5).

Les propos de ce cadre expliquent aussi un certain débalancement dans la fréquence de la collecte des données. En effet, nous avons compris que suivant la nature des données, elles ne sont pas toujours collectées automatiquement et leur mise à jour ne se fait pas sur une base systématique. Par exemple, pour les données financières, du fait de l'ancienneté du contrôle financier du Ministère des Finances sur l'ensemble de l'administration publique, de la centralisation de la collecte et de l'essentiel de l'archivage des mémoires des transactions par différents corps de contrôle (corps des contrôleurs financiers, des comptables publics, etc.), ces données sont disponibles et à jour. Ce, pour tout ce qui concerne les tranches de décaissement, le plus souvent agrégées, du financement des programmes par le trésor. Les registres de preuves de justification de la mise en œuvre, autres que financiers agrégés dans le cadre du PIP ne sont pas nécessairement constitués. *« Lors de nos missions, à maintes reprises, nous nous trouvons non pas en situation de juge, mais en situation pour compiler les informations administratives, parce qu'il y a absence de documents de reddition de compte »*, nous dit un cadre de l'audit de conformité et du contrôle de l'efficacité des dépenses publiques (Entrevue avec PAE3). Un autre a déploré le fait que la constitution de données fiables pour étayer leurs opinions et recommandations est l'un des obstacles majeurs à la réalisation de leurs missions. *« Et les*

entités, [poursuivit-il], généralement, ne veulent pas produire les documents, font même des rétentions d'information » (Entrevue avec PAE₄). Ce refus de collaborer s'expliquerait, selon lui, du fait de l'inexistence dans certains cas, des documents sollicités surtout quand les dépenses se font par anticipation. Dans d'autres cas, les documents qui supportent ces dépenses sont cantonnés dans des tiroirs ou des classeurs. Les gestionnaires ou les responsables ne s'obligent pas à les répertorier pour les traiter et effectuer les mises à jour de circonstance. Ce même aspect de la question a été abordé avec un responsable du pilotage de l'évaluation des programmes financés par le trésor, il a confirmé les propos des cadres du contrôle et a illustré la situation de la façon suivante :

On essaie tant bien que mal de sensibiliser les secteurs pour avoir des bases de données. Même pour avoir des archives, c'est difficile. Quand la Cour des Comptes allait préparer le rapport sur les fonds PETROCARIBE³², tous les secteurs nous ont écrit au MPCE pour nous demander des documents. On a compris qu'ils n'ont pas les archives. C'est pourquoi, on est venu dans nos rapports avec, par exemple, quand on traite un dossier de suivi, on prépare toujours un rapport de suivi et d'analyse qui parle de la vie des projets. On a dû envoyer un mémorandum aux secteurs pour leur rappeler qu'il faut mettre en place les archives des projets et bien garder ces archives-là. Et on vient avec ça comme un principe, un théorème dans tous les rapports, on le met. Après mémorandum qui a sensibilisé sur la

³² PETROCARIBE est un accord Sud-Sud entre pays de la Caraïbe qui supportait la fourniture de pétrole à un prix bonifié et une part de paiement en différé à certains pays de la Caraïbe pour leur permettre de constituer et disposer d'un fonds en temps réel pour pouvoir financer leur développement. En Haïti, un rapport d'audit exhaustif des programmes financés à partir de ce fonds a conclu négativement pour opiner en termes d'une dilapidation globale et totale de ces fonds (CSCCA, Rapports PETROCARIBE, janvier 2019 et mai 2019).

nécessité de conserver les archives, dans tous les rapports, c'est toujours le dernier paragraphe parce qu'on a constaté que les secteurs n'ont pas les archives. C'est pourquoi, certaines fois quand il nous envoie les rapports trimestriels d'exécution ou les bilans annuels, ces rapports sont creux parce que vraiment ils n'ont pas collecté au jour le jour les informations nécessaires pour préparer les rapports.

(Entrevue avec FR₁).

Cependant, pour les programmes avec des financements externes, on prévoit généralement un fonds de support opérationnel qui finance tout ou partie des activités de collecte de données de la mise en œuvre. À ce niveau, la collecte des données est plus multidimensionnelle et supporte mieux le suivi et les évaluations à mi-parcours et finales. Ainsi, un cadre supérieur, chargé du suivi et de l'évaluation de programmes nous informe que :

[...] la fréquence dans la collecte des données varie d'une opération à une autre. Pour certaines opérations, la collecte se fait de manière systématique, suivant une fréquence arrêtée qui peut être trimestrielle, semestrielle ou annuelle. Pour d'autres, cette collecte se fait sur commande du bailleur pour préparer l'évaluation à mi-parcours ou en fin de parcours d'un programme. L'évaluation est généralement prévue dans l'accord de dons. Cette démarche dépend ordinairement de ce qui est inscrit dans l'accord de dons, d'une part ; et dans le manuel d'opération du programme, d'autre part. (Entrevue avec D₄)

Des aléas, bien sûr, en rapport avec l'environnement global de sous-développement nous ont été rapportés et peuvent avoir des impacts considérables sur la fiabilité et le niveau de complétude des données. Par exemple, des coupures de courant électrique répétées peuvent pousser à reprendre plusieurs fois une même mise à jour ; ou il peut arriver qu'une mise à jour des données n'arrive pas à être finalisée pour faute de ressources matérielles, nous rapporte un cadre technique. Aussi, il nous a été souligné dans presque la totalité des entrevues un manquement dans l'engagement à la tâche de collecte des données en plus de la carence de régulation dans les mises à jour des bases.

Une fois de plus la disponibilité de ressources appropriées pour l'évaluation de programmes est fonction de la source de financement des programmes. Par ailleurs, par rapport aux échanges sur les manquements et contraintes dans la dynamique autour de la collecte et de la conservation des données ci-dessus rapportés, la question de l'existence de procédures et politiques organisationnelles pour favoriser l'institutionnalisation de l'évaluation dans ses diverses dimensions émerge. C'est aussi la troisième condition supportant l'intégration de l'évaluation de programmes dans la culture organisationnelle de l'administration publique haïtienne qu'on s'était donnée comme objectif de vérifier l'existence.

1.1.3.1.4. Faiblesse des procédures et politiques organisationnelles

Cette partie de l'analyse des données est plutôt délicate. Parler de procédures d'évaluation suppose qu'il existe pour le moins une certaine formulation des instruments de mise en

œuvre des politiques ou programmes publics impliquant la formulation et des définitions partagées des outils ou du cadre institutionnel de reddition de comptes et de validation des résultats. Cela impliquerait aussi que le degré d'institutionnalisation de l'évaluation est considérable dans l'environnement de mise en œuvre qui est caractérisé par une référence sans effort de ces valeurs dans le quotidien gestionnaire et de jugement du mérite des interventions publiques. Ces dimensions de l'institutionnalisation sont décrites par Tolbert et Zucker (1999) à la phase d'objectivation et plus en profondeur à celle de la sédimentation institutionnelle. Cependant, dans le cadre d'Haïti, les propos de ces cadres d'une part, chargés de formuler et de piloter les stratégies de l'évaluation de programmes dans ses fonctions de reddition de comptes des résultats des programmes publics et d'amélioration des décisions de mise en œuvre; et d'autre part, chargés de l'analyse économique et financière des programmes du point de vue d'impact, confirment le stade d'habitation, ou mieux de préinstitutionnalisation à quelques exceptions près, où se trouve le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes.

Nous sommes au début, vraiment là c'est maintenant qu'on est en train de réfléchir sur un schéma type- canevas, pour les évaluations des projets en cours. Parce qu'on a constaté les différents problèmes que les projets ont. Donc, on essaie de préparer un canevas pour aller vers les secteurs avec ça pour continuer à faire la promotion de l'évaluation. On fait toujours la promotion de l'évaluation. (Entrevue avec FR₁, un cadre de la régulation de l'évaluation des programmes publics) ;

On n'a pas de planification, tout court, voire des documents d'avancement de projets. Il n'y a pas d'indicateurs ni de résultats de défini préalablement, aucun calendrier de réalisation, rien absolument rien. Je ne les appelle pas des projets, car pour parler de projet, il faut minimalement un document qui fait le profilage procédural, l'agencement des ressources qui seront mobilisées, la description, au moins, des cibles et des attentes en termes de réalisations pour combler le besoin identifié ainsi que d'une durée. Pour moi, ce sont des idées de projets, des intitulés de produits avec des descriptions sommaires. Depuis que l'État a formalisé les procédures de planification autour du PIP, on ne peut pas dire qu'on y a inscrit une centaine de programmes sous base d'un document remplissant les critères minimaux de conception de projets. On ne peut regarder ni la viabilité, ni la pertinence, ou la faisabilité pour un seul projet sur un programme. Comment va-t-on évaluer le programme en soi ? [se questionne un cadre de l'analyse économique des Investissements publics dans des programmes]. (Entrevue avec FR₃) Les secteurs ne sont pas sensibilisés aux résultats ou ignorent qu'ils sont là pour donner des résultats, qu'ils doivent donner des résultats. Les portefeuilles, s'ils existent, ne sont ni dérivés à des cibles ni spécifiques à des réalisations précises [continue un autre cadre partageant les mêmes tâches avec celui dont les propos précèdent]. (Entrevue avec FR₂)

Au niveau de la mise en œuvre très soutenue par l'international, une fois de plus c'est la même remarque que pour les conditions précédentes. À cause du fait qu'il existe deux poids et deux mesures dans les procédures organisationnelles d'évaluation de programme,

il nous est difficile de confirmer ou d'infirmier leur existence. On serait plus penché pour un constat de dissipation en termes de politiques organisationnelles qui fragilise la gouvernance organisationnelle si on globalise l'analyse de la capacité en gestion de l'organisation. On dirait plutôt que des politiques d'évaluation existent certes, mais seulement de façon distinctive à des programmes et non uniformément sur la conduite d'opérations d'une manière générale. Ainsi, certains cadres nous ont dit que :

- (1) *Pour les plans et procédures d'évaluation, dans les programmes avec les bailleurs, oui on en a. Est-ce qu'ils sont suivis ? Non. Dans les activités qui se font sur le trésor public, c'est de la spontanéité pure et simple, gestion en mode pompier, pas de plans d'évaluation, pas de planification. (Entrevue avec D5, un cadre chargé de la coordination des opérations de passation de marchés)*
- (2) *Notre principale faiblesse actuellement se situe au niveau de la disponibilité de procédures uniformes et de plans d'évaluation. Pour faire notre travail pour certains programmes, nous avons un plan analytique qui est conçu. Il y a des indicateurs qui apparaissent, il y a des normes de rendement et des cibles qui y sont rapportées pour chaque indicateur et on les suit. Mais on utilise le même outil que celui de la planification du programme. On n'a pas un outil systématisé et propre à nous dans le cadre d'une gestion organisationnelle synchronisée. (Entrevue avec EC2, un cadre chargé du suivi et de l'évaluation des opérations).*

On a fait une collecte de données très approfondie autour de l'existence de conditions opérationnelles favorables à l'intégration de l'évaluation de programme compte tenu du

fait que c'est une décision publique matérialisée dans le cadre légal de la gestion publique haïtienne depuis la fin des années 1970. Les données ont révélé que jusqu'à cette date, le degré de son institutionnalisation est très faible. En effet, il y a un nœud important qui manque à son arrimage institutionnel. C'est un leadership organisationnel qui incite et promeut l'utilisation de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion. Il est retenu par Bourgeois et Cousins (2013) comme l'une des conditions essentielles pour le développement d'une culture évaluative au sein des organisations. C'est la quatrième condition dont on a cherché à vérifier la présence dans les entités haïtiennes où l'on a collecté les données de cette thèse.

1.1.3.1.4.1. Quasi-absence de leadership organisationnel

En Haïti, il y a un vieux dicton qui dit « *se tèt ki mennen kò* ». Littéralement cela signifie que la tête décide et que le corps ne fait que suivre. Dans le cadre du sujet qui nous concerne, les propos d'entrevues qui vont suivre illustrent suffisamment le manque de leadership au sein du gouvernement central en termes d'utilisation de l'évaluation de programmes comme ressource pour une reddition de compte structurée, technique d'amélioration de la mise en œuvre ou fonction de gestion qui encadre le processus décisionnel. À la question sur l'existence de leadership des acteurs publics promouvant l'évaluation de programmes nous avons essayé de cerner leur volonté de rendre compte et de comprendre jusqu'à quel point le politique pénètre l'administratif en termes d'exécution et d'évaluation de programme. Ce qui pourrait être assimilé à de la gouvernance politique un peu dans le sens proposé par Aucoin (2012).

Le problème, [nous explique-t-on], est plus une question d'asservissement de la technique par la politique. Ça veut dire que, bien que l'administration soit le bras technique du pouvoir politique, le pouvoir politique a tendance à se substituer à la place de l'administration. Il prend même carrément sa place. Maintenant, les ministres doivent rendre des comptes devant le parlement. Mais la reddition de comptes des engagements pris par ces acteurs de l'exécutif est inexistante puisqu'ils sont les serviteurs des tenants du pouvoir législatif qui veulent faire perdurer leur règne. Donc, la reddition de comptes sur la base de ce qui est tangible et irréfutable aura du mal à s'institutionnaliser. C'est le législatif qui fait les lois et qui crée, tout au sommet de la hiérarchie de l'État, les institutions imposables aux acteurs (Entrevue avec FR₃, un cadre faisant partie du dispositif institutionnel de l'analyse de l'efficacité des dépenses sur les PIP).

Au niveau plus opérationnel, les cadres se plaignent d'une absence de chef de file effectif au plus haut niveau de la gouvernance publique. Selon eux, dans un système d'administration publique conventionnelle, ils devraient recevoir et suivre les directives émanant des ténors des autorités publiques au sommet de la hiérarchie sur l'évaluation de programmes. Ils nous ont parlé en ces termes :

En considérant le secteur public dans son ensemble, les contraintes majeures qui sont liées à l'évaluation de programmes et empêchent l'État d'améliorer ses résultats par rapport aux ressources dont il dispose pour servir la population, c'est

avant tout, sa façon d'organiser l'évaluation. Nous sommes une agence d'exécution, ce n'est qu'un maillon de la chaîne. Mais au sommet de la hiérarchie gouvernementale, il y a deux ministères qui sont responsables du suivi et de l'évaluation de toutes les dépenses de l'État en ce sens qu'ils sont chargés de faire l'évaluation technique et financière des investissements de l'État dans des projets de développement que le financement soit externe ou local. Ils auraient dû s'assurer qu'il y ait une remontée d'informations en provenance des agences publiques d'exécution. Cela leur aurait permis de faire le suivi et l'évaluation de chaque opération financée à partir de l'aide externe ; ou aurait permis à l'État de relever dans les dépenses d'investissements les aspects nécessitant de l'amélioration en termes de régularité et de pertinence des dépenses, mais aussi pour nous permettre d'atteindre un niveau d'efficience et d'efficacité qui soit correct. (Entrevue avec D₂, un cadre de la direction stratégique de la mise en œuvre de programmes publics)

Et le pattern de l'analyse se répète de la même manière, comme pour les autres conditions obligeant une démarcation du comportement organisationnel suivant la source de financement des programmes. Ici, il est important de retenir que cette partie des résultats de la recherche illustre les éléments conceptuels de ce que Brinks et al. (2020, p. 17) traitent comme de l'incapacité infrastructurelle d'un État à pouvoir fortifier ou mettre en application les institutions qu'il adopte, particulièrement celles à large spectre et qui demandent un suivi de la mise en vigueur récurrente comme les lois fiscales, administratives ou de gestion globale affectant toute l'administration à un niveau ou à un autre. Leur institutionnalisation pour une mise en application effective nécessite

généralement le respect de certains préalables comme l'existence de personnel qualifié et compétent en la matière, des ressources financières ne serait-ce que pour supporter la rémunération de ce personnel, et un support logistique adéquat en termes d'équipements ou matériels appropriés pour permettre l'implémentation des nouvelles institutions. Mais, au-delà de ce conditionnement préliminaire de l'environnement, Brinks et al. (2020, p. 17) partent de l'assertion que les gouvernements possèdent la volonté de mettre en vigueur ces institutions. Ce que, dans notre travail, nous considérons comme le point de départ d'expression du leadership auquel fait référence Bourgeois et Cousin (2013) dans leur modèle.

Ainsi, l'analyse du style leadership, à quelque niveau que ce soit, est ancrée dans la compréhension du cycle d'accumulation des apprentissages tant académique que les vécus et ressentis face à des normes et constructions sociales qui existent dans le milieu. C'est pourquoi, outre l'analyse du processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes au moyen de données objectives, nous avons intégré dans notre cadre une réflexion par la culture globale en général et un diagnostic de la culture organisationnelle en particulier pour mieux comprendre les blocages qui s'y enracinent. Aussi, peut-on dire que la culture en présence au sein de l'administration publique haïtienne est coopérative ou résistante à l'intégration de programmes dans les pratiques de gestion ?

Partie 3 : Intégration de l'évaluation de programmes et culture

L'État peut faire preuve objectivement de sa capacité infrastructurelle à pouvoir mettre en vigueur une institution, toujours est-il que les possibilités de sa mise en vigueur dépendent du degré de coopération ou de résistance des groupes ou corps sociaux ciblés pour son utilisation (Brinks et al., 2020, p. 18). Aussi, quand les valeurs sous-jacentes à la nouvelle institution s'alignent naturellement sur les normes sociales en vigueur dans la société, le niveau d'investissements de l'État pour la mettre en vigueur est moindre par rapport à une autre institution dont l'adoption serait perçue comme en décalage aux pratiques existantes (Brinks et al., 2020, p. 18). L'intégration de l'évaluation dans les pratiques de gestion est *« vraiment un combat dans un pays où la culture de la reddition de comptes n'est pas bien ancrée au niveau de la population. Dans un pays, où on n'aime pas écrire, où la culture de l'oralité et de l'informel prime sur le formalisme et les éléments administratifs palpables de preuves et de traçabilité, la documentation nécessaire pour conduire un processus d'évaluation se complique »*. C'est du moins ce qui a été rapporté dans un de nos entretiens par un acteur stratégique du dispositif institutionnel de l'évaluation de programmes en Haïti. Il continue pour souligner qu'en Haïti, *« on veut toujours dire les choses à l'oral pour qu'on ne puisse pas laisser des traces. Ce sont des choses qui contrarient parfois le suivi et l'évaluation »*. Dans la même ligne d'idées, un autre eut à noter que la culture de reddition de comptes ne s'est pas instaurée comme il faut en Haïti. Ou mieux, dit-il :

[...] ce n'est pas qu'on n'a pas cette culture, mais plutôt ce qu'on a comme préjugés c'est que, quand quelqu'un nous demande de rendre des comptes, c'est

comme si la personne nous soupçonne d'avoir fait quelque chose de mal. Alors que ce n'est pas nécessairement le cas, c'est simplement qu'on doit rendre des comptes.

Ainsi, les réponses à la question sur l'existence de normes sociales ou d'une culture favorable à la reddition de comptes, et par inférence, qui serait en faveur de l'évaluation de programmes, des réponses négatives ont été unanimement données. Alors, pour qu'une institution intègre proprement un paysage institutionnel, elle doit être représentative du soi social. Comme nous l'avons déjà relevé, c'est ce qui peut être constaté dans les nuances de formulation de l'évaluation de programmes entre la France et le Canada, par exemple. Ce faisant, ces pays gardent les empreintes culturelles identitaires dans ces dispositifs normatifs et favorisent leur validation dans les systèmes sociaux sans déséquilibre cognitif puisque les acteurs s'identifient dans la manière même de formuler la technique retenue.

Le constat ci-dessus reflète ce que Bourdieu (1981) a souligné dans ses développements sur l'habitus. En effet, il a fait remarquer qu'une construction sociale est possible « d'être incarnée et active » seulement quand, « à l'image d'une maison, elle trouve quelqu'un qui lui trouve un intérêt, qui se sent suffisamment chez lui ou chez elle pour se l'approprier » (p. 309). Citer Pierre Bourdieu dans cette partie de l'analyse permet de mettre en perspective les défis de l'alignement culturel des motifs perçus de l'évaluation de programmes imposés comme institutions ou fonction de gestion publique au réflexe administratif ou managérial haïtien.

En effet, les données appuyant cette étude ont permis de noter une mise à distance de l'évaluation de programmes par les gestionnaires et cadres de la mise en œuvre. Par exemple, quand ils se réfèrent aux évaluations qui ont déjà été réalisées, on croirait que ce sont des processus auxquels ils ont été assujettis et non pas qu'ils aient été des parties prenantes ou collaborateurs voire commanditaires. Ils utilisent l'expression « évaluations des bailleurs », pour parler des évaluations passées. Ou ils s'expriment pour dire que : « *c'est le bailleur qui donne lui-même ses termes de référence parce que **c'est son évaluation** » ». Ou, à certains moments, quand ils sont emportés par la conversation, ils parlent des programmes de développement ou de leurs évaluations comme des choses qui leur sont extérieures.*

*Il ne faut pas venir réaliser seulement **une évaluation de votre programme** [(pour parler des programmes sous financement externe)], mais réaliser une évaluation d'impact pour savoir s'il y a eu des retombées positives réelles de ce que vous avez décidé de faire. (Entrevue avec EC₂ un cadre du suivi et de l'évaluation des opérations de mise en œuvre).*

Ou encore, ils expriment sans détour leur dépossession de la conduite des processus évaluatifs quand ils sont censés être commanditaires. Ils nous ont confié que :

Le plus souvent ce qui arrive, surtout dans les programmes financés par les bailleurs, ils vous imposent des évaluateurs. On vous donne, on vous recommande entre guillemets des évaluateurs. Vous faites avec. Vous utilisez les évaluateurs

qu'on vous donne, et c'est tout (Entrevue avec D₅, un cadre de la coordination des opérations de passation de marchés).

Considérant que des décennies se sont écoulées depuis la formalisation de l'évaluation de programmes dans le cycle, disons, de programmation et de mise en œuvre du développement en Haïti et sur la base des données collectées sur la signification de cette institution pour les cadres clés de sa mise en vigueur, on peut confirmer en effet que le processus de son institutionnalisation, suivant le modèle d'analyse de Tolbert et Zucker (1999), est resté coincé à la phase d'habituatation, certes, mais aussi un certain débalancement dans le degré d'institutionnalisation suivant la source de financement des programmes. Irréfutablement, il est établi que des évaluations ont lieu et continueront d'avoir lieu au FAES par exemple. Comment expliquer cette situation mitigée et ambivalente ? Suivant les données collectées sur le terrain, on est porté à supporter que l'évaluation de programmes souffre d'un problème de légitimité aux yeux des acteurs. Ainsi, ils opposent à son institutionnalisation une certaine résistance, outre les faiblesses constatées pour sa mise opération de façon générale au sein de l'administration publique haïtienne.

1. Réserve sur la légitimité institutionnelle de l'évaluation de programmes

Toujours en construisant la réflexion sur les théories des organisations, et traitant des impératifs à l'institutionnalisation, Douglas (1986) associe la légitimité des institutions à leur capacité à soutenir des « analogies naturalisatrices », c'est-à-dire que la proposition

d'institution devrait être suffisamment flexible pour admettre une certaine concordance entre les intérêts des acteurs et leur libre interprétation des nouvelles normes ou de la nouvelle structure pouvant conduire à une renégociation de ces courbes initiales. Ce faisant, une « convention cognitive », effaçant les origines purement humaines (empreinte des créateurs) de la nouvelle institution, est créée pour supporter sa dissolution dans l'ordre universel et servir de fondement à l'argumentation (Douglas, 1986).

Rappelons que, comme le fait remarquer Tost (2011), la légitimité est d'abord une affaire de perception. En effet, elle est « l'adéquation perçue d'une structure à un système social » (Deephouse et al., 2017, pp. 32-33) compte tenu des dimensions réglementaires et pragmatiques certes, mais aussi morales et cognitives-culturelles. Son questionnement peut être compris par la présence de « désaccord actif au sein du système social » (p. 33) en termes de signification et de mérite pour les parties prenantes. En ce sens, Suchman (1995) a proposé une définition de la légitimité qui la conçoit comme « la perception qu'une structure [ou institution, dans le cas qui nous concerne], est souhaitable, propice et appropriée par rapport à un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyance et de définitions propres » (p. 574). Nous comprenons les qualificatifs :

- Souhaitable comme le momentum nécessaire ou temps opportun pour un changement ou aménagement dans les normes suite à des enjeux sociétaux de taille qui deviennent intolérables (situation de crise politique, économique, sociale ou un enjeu devenant public nécessitant une réponse). Ce que les néo-institutionnalistes historiques qualifieraient de « *critical juncture* » ;

- Propice, parce que le conditionnement de l'environnement est favorable ou prêt à accueillir l'implémentation de la nouvelle structure. Dans le cas qui nous concerne, le conditionnement propice réfère aux conditions organisationnelles favorables à l'intégration de l'évaluation de programmes dans le cycle de gestion et de politiques publiques haïtiennes ; et
- Appropriée en ce sens que la mise en vigueur de la nouvelle structure ou institution ne fait pas d'entorse considérable à l'existant culturel. Scott (1995) souligne que « la légitimité n'est pas une marchandise à posséder ou à échanger, mais une condition reflétant l'alignement culturel, le soutien normatif ou la conformité avec les règles ou les lois pertinentes » (p. 45). Dans la même veine, Bitektine (2011), propose une définition de la légitimité telle qu'elle est perçue par un individu et considère qu'elle est « la mesure dans laquelle une entité est appropriée à son contexte social » (pp. 688-689).

Ainsi, pour les premiers néo-institutionnalistes des théories des organisations comme Meyer et Scott (1983), par exemple, le bénéfice majeur pour une structure perçue comme étant légitime est que les questions sur sa pertinence ou sur sa raison d'être ou des frictions avec l'existant sociétal sont évitées. La légitimité est de l'ordre d'adhérence aux valeurs et aux ressentis sociétaux profonds. Selon Deephouse et al. (2017, p. 31) la perspective institutionnelle de Suchman (1995, p. 574) de la légitimité « met l'accent sur la manière dont les croyances sociétales constitutives s'intègrent dans les organisations » ; et nous continuons pour soutenir que ces croyances formatent la compréhension et la signification

profondes pour influencer le comportement instinctif par rapport à l'acceptation de nouvelles normes et structures.

Les données collectées dans le cadre de cette recherche montrent que la légitimité des évaluations de programmes est discréditée quelque peu en raison du vécu et de l'histoire d'Haïti, mais aussi à cause des mécanismes perçus par les acteurs organisationnels comme coercitifs supportant le choix de cette fonction de gestion pour accompagner l'exécution des programmes publics, surtout quand leurs sources de financement sont externes, ou pour juger de leurs résultats. Il faut aussi se rappeler que les capacités à faire ou à utiliser les évaluations de programmes sont minimales compte tenu du faible niveau de respect des conditions favorables au sein des organisations. Ainsi, les processus évaluatifs sont perçus pour légitimer des rôles et servir les intérêts d'acteurs puissants.

Dans le cadre de l'exécution des opérations sous financement externe, pour moi, l'évaluation signifie évaluer les programmes et les actions des bailleurs, eh oui, je ne me sens pas concerné. Les bailleurs de fonds viennent avec leurs opérateurs pour la réalisation des produits sur les programmes. Ils viennent avec un programme et vous disent voilà telle composante du programme, c'est tel opérateur que vous devez prendre. Nous autres gestionnaires publics haïtiens on n'a pas été partie prenante de la définition de ces programmes. Alors ce n'est pas notre produit, ce n'est pas nécessairement conçu pour le bien-être de notre population, [fait remarquer un cadre intermédiaire chargé du suivi des opérations]. (Entrevue avec EC₂)

Les motifs et les utilisations qui seront ou sont faites des résultats des évaluations sont négativement perçus tandis que le niveau d'implication des cadres qui pilotent les opérations est particulièrement faible puisqu'ils ne se considèrent pas comme étant des parties prenantes ou suffisamment impliqués ou même commanditaires, comme le prescrit parfois les manuels d'opérations des programmes.

Du point de vue de notre implication dans les processus d'évaluation en ce sens que les informations sur les méthodes, les objectifs retenus, les possibles controverses que peut soulever une démarche d'évaluation sont mises à discussion, je dirais, non on n'est pas tout à fait impliqué, il faut bien le dire, [rapporte un cadre de la coordination stratégique des opérations]. (Entrevue avec D₃)

Par expérience, on n'a pas eu la possibilité de discuter de façon directe avec les évaluateurs, pour leur poser des questions, formuler des recommandations, et voir comment l'évaluation va être faite. Ce qu'on fait en général, puisque tout doit avoir l'approbation du financeur, en général, c'est à travers les documents, les termes de référence, qu'on agit un petit peu sur le travail qui sera fourni par l'évaluateur. Sur ce point-là, on est limité puisqu'on ne peut pas toucher grand-chose dans le document qu'on nous envoie. Je dirais aussi qu'il y a un petit groupe ciblé qui a accès à ces marchés d'évaluations, je dirais, à ce travail-là. Ce sont des appels d'offres internationaux. Et parfois, on a l'impression que ceux qui sont sélectionnés ou la firme sélectionnée pour évaluer proviennent d'une liste restreinte bien gardée

et qui n'est pas longue, [poursuit le cadre stratégique de la coordination générale des opérations, précédemment cité]. (Entrevue avec D₃)

Quand l'évaluation à mi-parcours est réalisée dans le délai, c'est ordinairement pour d'autres raisons que de suivi effectif de la performance de l'exécution du programme. Dans ce cas-là, les évaluateurs ne servent pas nécessairement les intérêts du programme. Et quand des évaluateurs sont recrutés pour ces raisons, leur indépendance n'est pas forcément au rendez-vous dans la mesure où ils aimeraient avoir d'autres contrats, [nous explique un autre cadre de la coordination stratégique des opérations]. (Entrevue avec D₂)

Par rapport à ces défis de légitimité auxquels font face certains processus évaluatifs, la peur des évaluations, ce qu'on peut qualifier d'évalophobie (Quesnel, 2022), va s'installer au fur et à mesure et sape la confiance dans l'outil de gestion que représente l'évaluation de programmes dans le contexte haïtien. Ainsi, on a pu relever dans les propos échangés lors des entrevues semi-dirigées conduites auprès des cadres de la mise en œuvre des programmes publics une sorte de perception de l'imputation des échecs des programmes aux mauvais acteurs, puisqu'à la base, les choix de programmes à mettre en œuvre étaient biaisés et les montages d'exécution fragiles ou inadéquatement conçus. Ce qui va résulter en une mise à distance des processus évaluatifs pour ces programmes dont la réussite était déjà hypothétique compte tenu des manquements dans leurs conceptions.

Généralement quand les programmes viennent chez nous, ce sont des programmes que notre organisation a l'expertise, pour les avoir expérimentés. Mais ces programmes viennent avec des chiffres dont on ne dispose pas la manière de vérifier leur ligne de base. C'est le bailleur qui nous impose : voilà, sur nos expertises antérieures, on a trouvé 115 mille enfants qui ne vont pas à l'école, par exemple. Sur quoi vous vous basez alors que nous, nous sommes dans le pays, nous connaissons la réalité, le recensement, nous connaissons ce que cela implique et demande. On sait que ces chiffres-là, ce ne sont pas des chiffres auxquels on peut se fier ou sur lesquels on peut accentuer que ce soit pour avoir des résultats du point 0 à des résultats au point x ou pour baser les jalons des indicateurs, [nous informe un cadre chargé du suivi et de l'évaluation interne des opérations]. (Entrevue avec EC₁).

Je suis pour l'intégration de l'évaluation de programmes puisque je connais son importance et je ne considère pas non plus le jugement qu'il portera comme des sanctions d'échecs nécessairement. Mais, je considère surtout l'évaluation, lorsqu'elle est faite en toute impartialité et en toute transparence, comme un outil d'amélioration continue. Je suis toujours prêt à accepter les résultats d'une évaluation même s'il y a des choses sur lesquelles je suis prêt à discuter. L'évaluation ne doit pas aussi être une imposition en me disant : voici les résultats de l'évaluation, acceptez ou rejetez, non. Je dois être en mesure de discuter, d'échanger sur l'évaluation ; comprendre ce que l'évaluateur a pris comme cible quand il vous dit que pour lui, vous êtes à tel ou tel niveau. À ce moment, on peut,

soit l'accepter ou ne pas l'accepter. Mais ce n'est pas ce qui se fait, [nous explique un cadre chargé du pilotage des opérations de planification et de passation de marchés]. (Entrevue avec D₅)

Ces perceptions des évaluations relevées sont quasi similaires pour la majorité des cadres interviewés. Elles sont alimentées par des histoires communes et basées sur leurs expériences dans la gestion de programmes publics de développement. Et plus en profondeur, elles traduisent un détachement culturel par rapport à cette fonction de gestion qui est l'évaluation de programmes. Ainsi, l'alignement culturel nécessaire à sa légitimité n'est pas au rendez-vous puisque les interprétations partagées et les modes d'appréciation des acteurs de l'évaluation détonnent, à certains endroits, avec leurs croyances de fond et leurs perceptions des motivations de ce choix institutionnel. Il faut remarquer que tout inconfort ou perturbation au niveau de l'acceptation cognitive d'une institution ou dans son adhérence avec les croyances profondes des membres de l'organisation rendra difficile son intégration. Pour se projeter par rapport à cette perturbation causant un certain degré d'anxiété, « les acteurs organisationnels auront tendance à déformer ou nier leurs inputs » (Schein, 2010, p. 28) dans les goulots d'étranglement rencontrés par la démarche d'institutionnalisation de l'évaluation. Par exemple, ils qualifient les évaluations de programmes comme « les procédures des bailleurs » ; ou pour se référer aux programmes ils disent « leurs programmes » ou « évaluation de leurs programmes », etc.

Donc, c'est en quelque sorte, un découplage observé dans les comportements des gestionnaires et opérateurs de la mise en œuvre des programmes publics vis-à-vis de

l'évaluation de programmes en ce sens qu'ils vont recevoir (sans conviction) les processus évaluatifs, mais ne vont pas s'approprier de la démarche. En se basant sur Goffman (1959), Tolbert et Zucker (1996) soulignent que l'action de découplage peut être comprise quand la « croyance en l'efficacité et la nécessité d'une structure ou d'une institution est sujette à discussion, mais qu'elle est néanmoins considérée comme servant un objectif de présentation utile » (p. 173). Pour ces auteures, le positionnement de « découplage » implique que l'institution manque fondamentalement de légitimité normative et cognitive et, respecter ses fondements lors de son adoption et durant le processus de son institutionnalisation laisse indifférents les acteurs de la mise en œuvre. En d'autres mots, l'engagement envers les idées et valeurs sous-jacentes à l'adoption de la nouvelle institution n'a jamais été authentique. Ce ne fut, en effet, qu'une question de conformisme et de soumission à une réalité et cela se produit dans des situations de relations de pouvoir asymétriques où les idéologies et intérêts des groupes dominants vont conduire à l'adoption de certaines orientations sans pour autant convaincre leur groupe dominé (Alvesson, 2012, p. 152).

C'est pourquoi, comme souligné dans la mise en contexte de l'étude, nous considérons que pour qu'une institution importée soutienne le management public, elle devrait préalablement subir une clarification en termes de signification possible par rapport à la culture et aux cadres de représentation et symboles qui lui sont attribués par les acteurs organisationnels. C'est-à-dire qu'elle doit passer, pour répéter une fois de plus Bartoli (2011, p. 632), « à travers le filtre imposé par les valeurs inhérentes à l'organisation publique elle-même ». Ainsi, l'impression d'imposition des choix de sentiers du

développement, d'emprisonnement décisionnel des institutions politiques et managériales publiques et de verrouillage des décisions de la mise en œuvre financée par l'extérieur par non-reconnaissance, non-acceptation ou méfiance dans la capacité managériale des gestionnaires publics haïtiens porte la culture organisationnelle à se refermer face aux institutions perçues comme étrangères. Comme l'a fait remarquer Deephouse et al. (2017, p. 31), ces défis liés aux valeurs mettent en cause le bien-fondé et la légitimité existentielle de toute nouvelle structure ou nouvelle norme, quelle que soit sa qualité.

2. Degré d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes

En clair, l'évaluation de programmes est reconnue pour la pertinence de ses finalités et ses potentielles contributions à une gestion responsable, rationnelle, structurée et plus ciblée des programmes publics. Au FAES, les gestionnaires de la mise en œuvre des programmes, que ce soit au niveau opérationnel ou stratégique, sont bien imbus des fondements de l'évaluation, de ses avantages, mais aussi de ses incidences possibles et de ses implications. C'est pourquoi ils se comportent comme l'autruche, c'est-à-dire qu'ils dénie leur implication réelle dans les processus d'évaluation puisqu'ils considèrent que toute la démarche du choix des programmes et de leur conception est viciée à la base et leur a été inflexiblement imposée. Il peut être aussi constaté au sein de ce même organisme de pilotage de programmes plusieurs standards de gestion, et ce, suivant la source de financement. Les programmes financés par la coopération externe (bailleurs de fonds) sont gérés suivant un style de gestion contemporaine, NPM par exemple, avec évaluation au moins du rendement des programmes ; tandis pour ceux financés par le gouvernement

haïtien, on se confine plus dans le style bureaucratique avec audit de conformité et de légalité/ contrôle sur pièces justificatives des dépenses. Ces biais introduits dans les standards de gestion créent des signaux mixtes et contraires sur le processus d'institutionnalisation. Oui, l'évaluation est institutionnalisée au FAES à un degré plutôt d'objectivation puisque faisant partie de tous les squelettes de programmes financés par les bailleurs ; non puisqu'il est au stage de préinstitutionnalisation, car le financement lead (trésor public) n'embarque pas encore dans la démarche de sorte à permettre une progression adéquate du processus d'institutionnalisation.

Piétinement du processus au plus haut niveau de son pilotage et de sa régulation, incertitude chez les cadres qui interviennent dans la gestion et qui suivent des portefeuilles de programmes avec, pour chacun, des spécificités et conditionnalités d'accès aux ressources différentes sont autant d'éléments anxiogènes qui vont créer chez les gestionnaires de la mise en œuvre un certain ballottement dans le positionnement par rapport à l'évaluation de programmes suivant qu'on les questionne pour les programmes de sources de financement extérieures ou domestiques. Leurs comportements vis-à-vis des résultats seront conditionnés en ce sens, laisser-faire pour certains, méticuleux sur d'autres. Outre les manquements en termes de conditions organisationnelles et de conditionnement de l'environnement professionnel pour supporter efficacement le processus de son institutionnalisation, l'ouverture à l'acceptation authentique de cette fonction de gestion est hypothéquée par des biais, ne serait-ce que sur les motifs ou sur l'utilisation qui sera faite des résultats d'évaluation (voir avertissement de Lemieux (2006, p. 2) et de Patton, (1986, 2015) sur la perversion des utilisations de l'évaluation de programmes). Cela va

avoir des incidences sur la culture organisationnelle en ce sens que le style culturel en présence est le reflet de ce que, dans l'ensemble, on croit et on pense, ce qui va orienter les attitudes. Selon Human Synergistics International (2014), le style culturel peut renseigner sur la façon dont les membres d'une organisation interagissent et abordent l'exécution des attentes et tâches organisationnelles. Ainsi, ils peuvent le faire, soit :

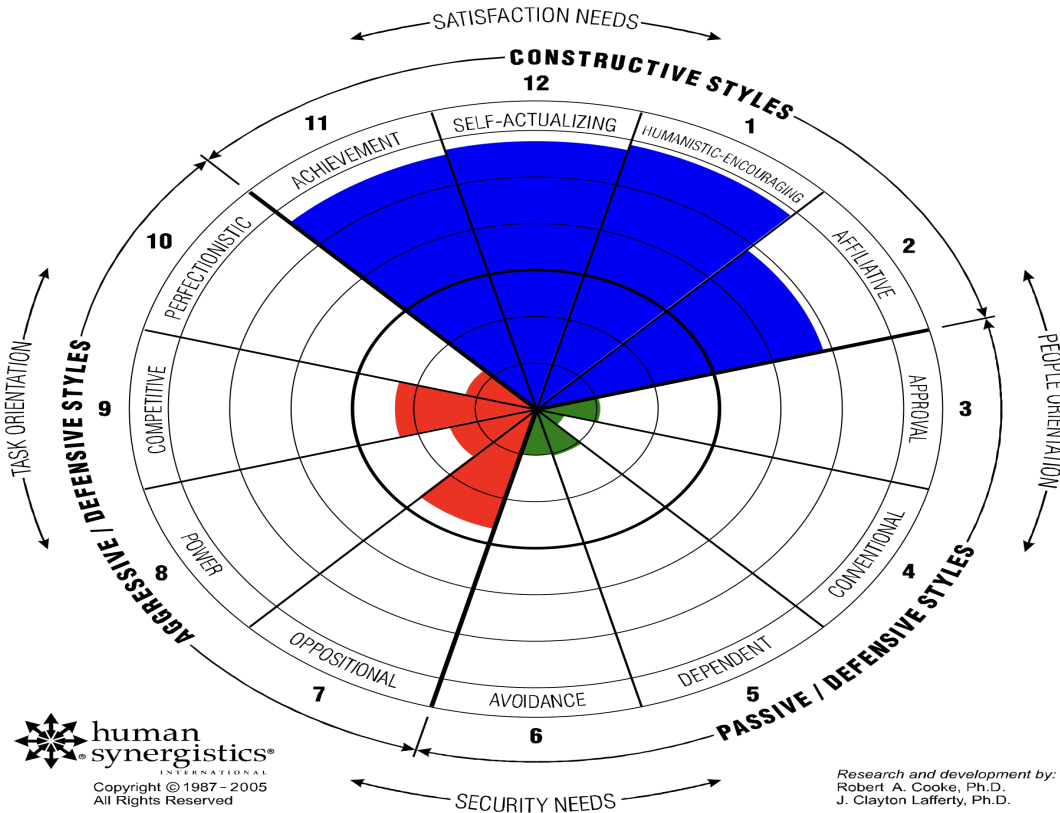
- (i) avec une prédisposition de se développer personnellement et d'accomplir les tâches avec un niveau de satisfaction élevée (culture constructive); ou
- (ii) parce qu'ils se sentent forcés à l'accomplissement des tâches et capitulent pour se protéger et sécuriser leurs emplois (culture passive/défensive); ou finalement
- (iii) en travaillant rapidement et efficacement dans le seul but de se faire promouvoir parce que pour eux c'est la seule façon de garantir leur avenir personnel (culture agressive/défensive).

Dans la section qui va suivre, nous allons présenter les résultats d'un inventaire de la culture organisationnelle réalisé au sein de notre organisme de référence dans l'optique de cerner les caractéristiques du style culturel en présence parce que l'évaluation de programme prône la transparence, la responsabilisation organisationnelle, mais aussi individuelle et a besoin de certaines ouvertures dans le style de management à travers un leadership plus ou moins affirmé en sa faveur et un engagement réel des cadres pour mieux s'implémenter.

3. Style de la culture organisation actuelle du FAES

Pour cette partie de la recherche, nous avons utilisé la boîte à outils de Human Synergetics International pour faire l'Inventaire de la Culture Organisationnelle (ICO). Trois styles de culture organisationnelle peuvent être mesurés en termes de comportements normatifs espérés de la part des membres d'une organisation avec L'ICO. Une culture idéale ressemblerait à la figure 7 qui suit. C'est un style de culture où, par exemple, les sources et lieux du pouvoir sont visibles et ouvertement reconnus, « *not behind the scenes* » comme le supporte Pierre-Louis (2017), et où l'influence est distribuée. La communication est efficace et de qualité. On y trouve également une gestion adéquate des ressources humaines avec un système de rétroaction efficace et des options et ouvertures pour le renforcement des capacités individuelles et organisationnelles. Le leadership en présence appuie l'atteinte de résultats organisationnels tout en étant à l'écoute, etc. Une telle culture augmenterait la capacité d'adaptation des organisations à l'environnement externe et favoriserait l'engagement des employés. Leur satisfaction dans l'accomplissement de leurs tâches serait à niveau et leurs sentiments d'insécurité, mitigés (Human Synergetics International, Accréditation en ICO, 2021).

Figure 11 : Culture idéale/ ICO

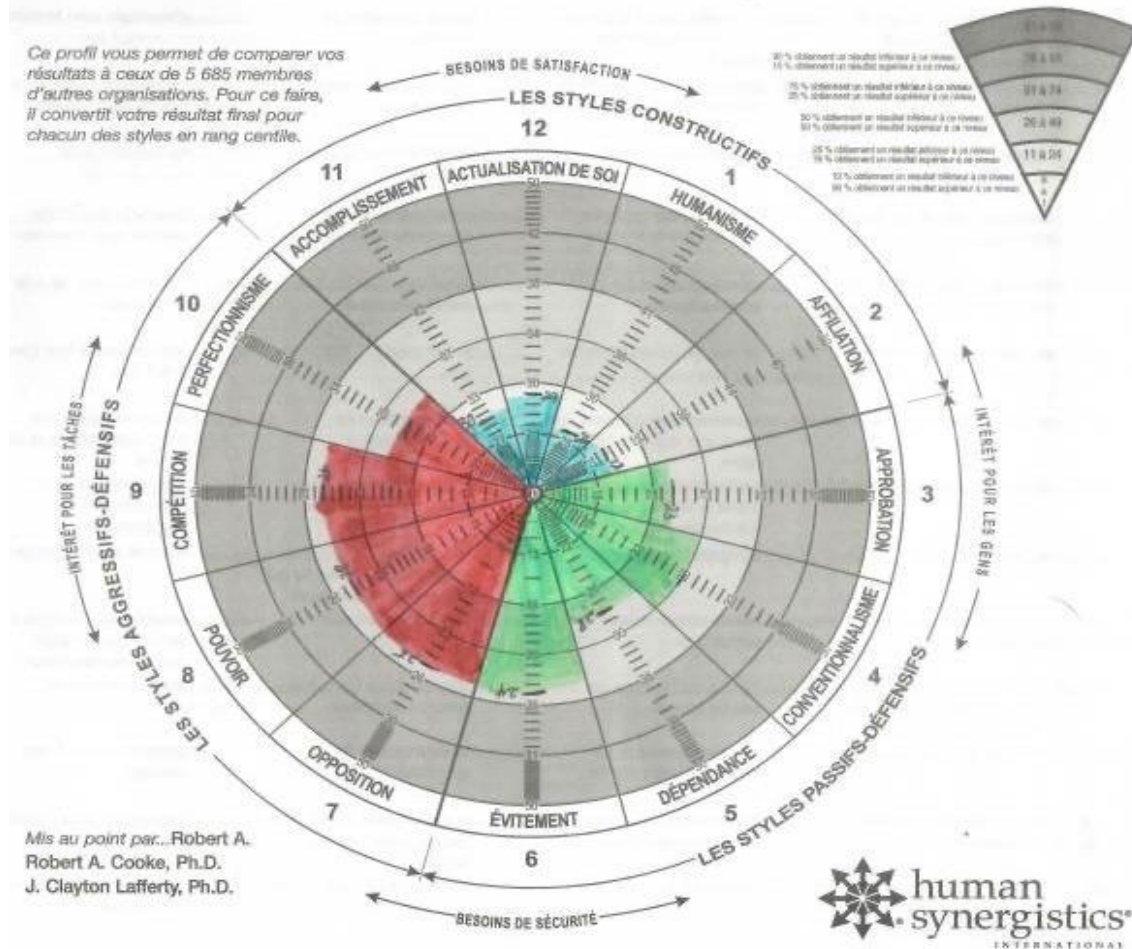


Cependant, la culture actuelle se dessine de la façon présentée dans la figure 8. En effet, nous avons voulu regarder les diverses dimensions que peuvent prendre les contraintes au processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique haïtienne. À cette phase de l'analyse, compte tenu des données recueillies et à titre d'exemple, nous allons analyser ou établir le style culturel de l'organisme de mise œuvre des programmes retenus pour la validation empirique du phénomène étudié. Mais d'abord, il y a deux choses à considérer. Premièrement l'évaluation de programmes est toujours à la phase de préinstitutionnalisation (habitude) comme il vient d'être démontré (formalisation dans le cadre légal). Deuxièmement, il est important de capitaliser sur la reconnaissance unanime des cadres qui estiment qu'on peut effectivement miser sur les

potentialités fonctionnelles de l'évaluation de programmes pour améliorer la gouvernance ainsi que la performance de l'administration publique haïtienne.

Ainsi, nous avons encore poussé l'analyse pour un examen en profondeur de la culture organisationnelle actuelle et comprendre dans quelle mesure elle est constructive, c'est-à-dire, qu'elle réunit les caractéristiques nécessaires pour s'adapter facilement au changement dans l'environnement institutionnel et externe de l'organisme, site de notre recherche; ou, contraignante parce que ces caractéristiques actuelles ne sont pas favorables en termes de respect des attentes normatives pour une gestion optimale. Bref, il nous fallait comprendre jusqu'à quel point la culture organisationnelle est suffisamment propice ou hostile pour supporter l'institutionnalisation de nouvelles techniques de nature reditionnelle de performance comme l'évaluation de programmes en considérant le fait qu'elle est toujours au stade de préinstitutionnalisation ou habitation.

Figure 12 : Culture organisationnelle actuelle du FAES



En fait, à partir des résultats pour cette partie de la collecte des données, on peut constater une prédominance des caractéristiques du style agressif-défensif avec un trop faible niveau de compensation en termes de présence des caractéristiques du style constructif. Ce qui porterait à dire que la culture est plutôt contraignante à l'intégration de l'évaluation de programmes. Notez ici que la méthode d'échantillonnage est par quotas, donc non aléatoire. Notre échantillon a été construit à partir d'un tri recommandé du choix par les responsables de l'organisme-site de cette recherche de 1 ou plusieurs cadres par unité organisationnelle technique et administrative (i) jouant un rôle clé dans l'exécution des

tâches de pilotage opérationnel technique, de coordination et direction générale des programmes mise en œuvre; et (ii) qui sont des répondants organisationnels naturels de par leur fonction dans les processus évaluatifs et les audits des programmes. La mise en contexte de la collecte des données touchait les activités, les significations et les attitudes par rapport à l'évaluation de programmes exclusivement. Les résultats du traitement de ces données ne seraient pas étendus sur d'autres groupes organisationnels ou sur d'autres tâches touchant les autres fonctions de gestion et de la mise en œuvre des programmes au niveau de cet organisme.

En effet, ce que les données disent globalement c'est que les objectifs établis pour supporter l'utilisation de l'évaluation sont peu efficaces. Des signaux contraires et incohérents sont transmis dans les messages tacites ou explicites pour promouvoir l'évaluation de programmes. Les cadres qui y sont touchés ne s'engagent pas réellement ou ne sont pas suffisamment impliqués dans les processus évaluatifs ou ne se sentent pas concernés par leurs résultats. Ces résultats de l'analyse quantitative expriment dans le langage mathématique les réponses de ces cadres lors des entrevues semi-dirigées par rapport à leur niveau d'implication personnelle ou exigée dans des processus évaluatifs antérieurs.

Du point de vue de notre implication dans les processus d'évaluation en ce sens que les informations sur les méthodes, les objectifs retenus, les possibles controverses que peuvent soulever une démarche d'évaluation sont mises à discussion, je dirais, non on n'est pas tout à fait impliqué, il faut bien le dire, [nous

explique un cadre de la coordination stratégique des opérations]. (Entrevue avec D₃)

Les discussions autour des mandats d'évaluation sont des discussions qui se font à l'occasion et non de façon systématique après le recrutement des évaluateurs. Cela dépendra des justifications recherchées par le financeur du programme, [a fait remarquer un cadre du pilotage stratégique des opérations]. (Entrevue avec D₂)

C'est le bailleur qui donne lui-même ses termes de référence parce que c'est son évaluation. Je suis obligée de le dire comme ça. Mais à plusieurs reprises, notre direction a été impliquée, sinon dans la révision, du moins dans la validation de termes de référence qui concernent des firmes d'évaluation, [nous dit un cadre du suivi et de l'évaluation interne]. (Entrevue avec EC₂)

Donc en nous référant aux résultats du traitement des données collectées pour établir le style culturel de l'organisme (voir figure 8), les types de comportements dominants sont à cheval sur les cadrans des styles agressifs-défensifs (l'opposition, le pouvoir et la compétition) et passifs-défensifs (l'évitement). Ainsi, on comprend que la posture des cadres est plutôt méfiante par rapport aux évaluations des opérations qu'ils exécutent. En conséquence, ils prennent une certaine distance par rapport aux processus. Ce qui a été relevé précédemment dans les impacts du manque de légitimité perçue d'une institution par les membres d'une organisation. Elle est également une source d'ambiguïté et d'incertitude qui agit sur la confiance et l'engagement dans l'accomplissement des tâches.

Les membres d'une telle organisation pencheront pour le choix de la sécurité au lieu de la satisfaction dans le travail. Ils vont dans le sens de « faire le moins possible pour éviter tout problème potentiel » (Human Synergistics International, 2011). Donc, il est évident que cette méfiance se traduit, certes, dans des attitudes d'évitement, mais aussi d'opposition qui vont pénaliser l'ouverture de la culture nécessaire à l'engagement face à l'évaluation de programme.

Il y a une certaine réticence et une sorte de braquage par rapport à la thématique. L'explication de la tendance des gens à se braquer dès qu'on parle d'évaluation, c'est qu'on voit dans l'évaluation, une évaluation police plutôt qu'une évaluation accompagnatrice et formatrice qui t'aidera à mieux comprendre ce que tu fais de manière à avoir un meilleur rendu, t'améliorer progressivement. Mais ça demande aussi une attitude favorable de ceux qui sont chargés de l'évaluation. Par exemple, si moi qui suis dans la mise en œuvre, tu ne me poses pas de questions, et tu attends seulement quand il y a une réunion statutaire sur les réalisations et la production des extrants pour venir avec ton bâton et tu me pointes du doigt, au lieu de m'accompagner pour mieux faire, tu me juges. Si tu te comportes en évaluateur-juge seulement, les gens se braquent automatiquement quand ils entendent évaluation, [d'après ce que nous a dit un cadre de la coordination et du pilotage de la réalisation des produits sur les programmes] (Entrevue avec CP₁).

Par ailleurs, il y a une dimension coercitive très forte de recherche de soumission dans l'accomplissement des tâches et qui est non négligeable pour l'analyse. Elle se manifeste

au niveau managérial par un manque de confiance dans les capacités organisationnelles et vulnérabilise la coopération entre partenaires qui sont censés être des pairs dans le cadre des interventions multilatérales pour le développement. Ainsi, le contrôle est la technique privilégiée au détriment de l'influence positive pour des aménagements dans le processus de production des extrants à la suite d'échanges qualitatifs de l'examen d'écarts de mise en œuvre, par exemple. La discussion est fermée, le style de communication, rigide et va généralement dans un seul sens. « On dicte ce qu'il y a à faire, plutôt que de solliciter les idées des autres » (Human Synergistics International). Même dans le regard des autres organismes co-responsables de l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques, le rejaillissement de ces cloîtres de contrôle se fait sentir. Ainsi, il nous a été dit par un responsable intervenant dans le pilotage des processus de planification et de l'analyse des retombées économiques des programmes d'investissements publics, financement interne ou externe indiscriminé, que :

Les cadres nationaux qui participent réellement dans les processus de conception et d'évaluation des programmes sont des employés des bailleurs de fonds qui suivent à la lettre les référentiels et politiques de ces bailleurs au détriment de la réalité du terroir. D'ailleurs c'est eux qui payent, leurs choix sont indiscutables.

(Entrevue avec FR₃)

En réaction au contrôle assidu qui se transpose parfois à tous les niveaux de la mise en œuvre, mais pour un type de financement précis, tout va se faire dans l'apparence, comme il est signalé dans les documents de Human Synergistic International pour l'analyse de

cette dimension de la culture organisationnelle. Les cadres ne croient pas à l'approche gagnant-gagnant. D'ailleurs, il nous a été expliqué que :

Au niveau des programmes, les plans d'évaluation ne sont pas respectés parce que, très souvent, on reste trop collé à ce que dit le bailleur. On ne fait aucun effort pour respecter ce qui a été défini. Un programme est un contrat, un accord. Le gouvernement haïtien s'engage à recevoir tel ou tel fonds d'un bailleur pour faire telle ou telle activité. Il suffit qu'on veuille aller dans le sens de la poursuite des objectifs du programme, on n'a pas à attendre le bailleur. Et dans notre culture organisationnelle, on attend toujours que le bailleur décide d'aller dans tel ou tel sens. Très souvent on ne fait pas d'efforts pour respecter les plans d'évaluation qui sont définis, on ne se colle pas aux plans, mais au bailleur. Et le plus souvent, au niveau des bailleurs, le personnel change. On rentre dans une spirale de chercher toujours à se rassurer que la personne qui fait le suivi au niveau du bailleur est satisfaite plutôt que de rester dans le respect de ce qui a été défini avec le gouvernement. (Entrevue avec D5, un cadre chargé de piloter les opérations de planification et de passation des marchés)

Bref, un déséquilibre peut être constaté dans la présence des attitudes supportant un style plus constructif dans la culture organisationnelle actuelle. Ce déséquilibre draine les énergies positives en faveur d'une culture plus ouverte à l'intégration de l'évaluation de programmes. Si un effort de légifération et d'introduction de l'évaluation de programmes dans l'arsenal des règles de gestion publique en Haïti au moyen de clauses contractuelles

(accord de financements ou de dons avec la communauté internationale) peut être constaté, le soutien normatif est faible et l'alignement culturel compliqué. La faiblesse du soutien normatif est expliquée par la quasi-inexistence dans l'environnement de l'administration publique haïtienne de ressources devant favoriser la professionnalisation de l'évaluation de programmes. « La course vers la performance purement instrumentale a animé nombre de réformes dans le monde occidental et, elle se fait *sans respect* des finalités de l'action publique, *du contexte et de la culture* », note Bartoli (2011, p. 1139, accentuation ajoutée). L'évaluation de programmes comme mécanisme d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique fait partie de la gamme d'outils supportant cette recherche à tout prix de la performance. Ces idées de réformes, quand elles sont importées à titre de bonnes pratiques ou comme conditionnalités d'accès à des ressources dans d'autres contextes, sont plus délicates à implémenter si le conditionnement de la culture n'est pas préalablement effectué.

Déjà, la régulation des comportements dans le sens de l'intégration d'une institution est fonction de la capacité infrastructurelle de l'organisation (niveau micro) ou de l'état (niveau macro) par rapport aux préalables nécessaires à l'institutionnalisation de cette structure ou de cet outil. Ce qui veut dire que la capacité infrastructurelle limitée conduit à des résultats de conformité très faibles dans la mise en vigueur de l'institution (Brinks et al., 2020, p. 19). Cependant, il y a des cas où même quand la capacité infrastructurelle existe pour intégrer l'institution dans les pratiques, la résistance au niveau de la culture peut être tellement répandue et forte qu'elle anéantit les efforts d'institutionnalisation (p.19). Ainsi, même dans une situation optimale de parfaite capacité infrastructurelle

(première variable), un conditionnement favorable de la culture des organisations porteuses de dossiers de la nouvelle norme pour absorber ces nouvelles compétences est la seconde variable essentielle pour soutenir la progression efficace du processus d'institutionnalisation.

Conclusion

Dans cette thèse, nous avons utilisé la technique de recherche qualitative mixte pour regarder les contraintes au processus d'institutionnalisation d'une fonction de gestion qui est l'évaluation de programmes. Nous avons traité l'évaluation de programmes en institution et utilisé l'approche théorique du néo-institutionnalisme sociologique pour conduire notre analyse. À celle-ci, nous avons indexé des éléments conceptuels de la culture des organisations pour comprendre les cultures environnantes et organisationnelles de la démarche processuelle d'institutionnalisation de l'évaluation et pour saisir la mesure dans laquelle, elles agissent dans le sens de l'entraver. En conclusion, nous faisons d'abord une synthèse des résultats de notre étude. Ensuite, notre contribution à l'avancement des connaissances est présentée. Les limites de ce travail y sont également abordées et enfin, nous proposons quelques pistes de recherche futures.

1. Synthèse des résultats de la recherche

En bout de ligne, quels sont les freins institutionnels et organisationnels à l'intégration de l'évaluation dans la culture des organisations publiques haïtiennes ? Pour répondre à cette question, nous avons choisi comme point départ d'analyser le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes pour ensuite identifier les caractéristiques du style de culture organisationnelle supportant la mise en œuvre des politiques publiques. Le cadre d'analyse utilisé pour conduire cette étude nous a permis, en effet, de regarder le degré d'intégration de l'évaluation de programme dans les pratiques

de gestion publique en Haïti. Pour cause, nous avons remonté le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes et nous avons pu constater d'une manière générale qu'il est resté coincé au stade d'habituation. En effet, les actions pour la formaliser dans les règles de gestion publique sont indubitablement posées et leur rappel est quasi systématique dans les autres dispositions encadrant la conception et la mise en œuvre des programmes publics à partir du premier acte de sa formalisation. Par ailleurs, cette simple démarche bien que préalable est loin d'être suffisante pour garantir sa mise en vigueur effective. Le domaine de définition de l'évaluation de programmes en tant que partie intégrante du modèle de gestion publique en vigueur et comme phase du cycle des politiques publiques n'est pas proprement défini et ciblé. Son champ d'application de la fonction n'est pas délimité et son organisation structurelle n'est pas claire. En effet, des conflits de rôles et des problèmes dans la distribution de l'autorité autour de sa mise en application sont perceptibles dans les textes de sa réglementation. Donc, ces faiblesses de départ, c'est-à-dire depuis la première étape du processus d'institutionnalisation, constituent des nœuds compulsifs qui apparaissent à chaque nouvelle tentative d'avancer dans l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes.

Un conditionnement minimal de l'environnement institutionnel est tout aussi nécessaire si on veut rentrer dans une démarche d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes dans les pratiques de gestion publique. Par conditionnement minimal, nous entendons des dispositifs organisationnels favorables en termes de ressources dédiées à l'évaluation de programmes, des compétences et expertises disponibles et abordables dans l'environnement immédiat des structures ciblées pour permettre leur dotation en personnel

qualifié. Ces dispositifs doivent être encadrés par des associations d'experts ou des organisations de professionnels qui promeuvent l'éthique de la profession par l'établissement et la reconnaissance de règles ou de conventions constituant une sorte de déontologie supportant l'exercice de la fonction. Les résultats de cette recherche ont montré que ces fondamentaux sont en grande partie absents au sein et dans l'environnement de l'administration publique haïtienne. Or, l'exigence d'évaluer les programmes publics est rappelée à chaque tournant institutionnel guidant la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Ces manquements à ces conditions devant fournir de solides fondations à l'institutionnalisation de l'évaluation des programmes sapent toute velléité de sa progression et de sa pérennisation.

L'évaluation de programmes utilise la technique scientifique de la recherche en sciences sociales pour fonder ses conclusions ou constatations. Elle se sert de données probantes constituées à partir d'une situation identifiée comme problématique de départ et dont un programme ou une politique publique vise à remédier en les comparant avec les résultats atteints d'un programme. C'est pourquoi la collecte systématique de données et leur compilation dans des bases fiables, et les mises à jour régulières de ces bases de données constituent l'épine dorsale de la recherche évaluative. Insistons, ici, sur le fait que la situation en temps zéro est essentielle à toute démarche évaluative. Les données collectées dans le cadre de cette étude portent à croire que cette étape du cycle n'est pas rigoureusement suivie pour soutenir une comparaison objective à des phases précises sur la ligne de temps de l'exécution d'un programme. Pour certains programmes, la matière même à évaluer (le cadre logique) n'existe pas. « La résistance d'une chaîne se mesure à

son maillon le plus faible », dit l'adage. Les résultats de cette recherche dénoncent la planification comme étant l'une des grandes faiblesses du système de gestion des investissements publics haïtiens. Ses carences fragilisent la mise en vigueur effective de l'évaluation de programmes en tant qu'institution de jugement de la mise en œuvre qui est censée être planifiée. En effet, par extension, juger les résultats de la mise en œuvre implique aussi d'apprécier la performance des fonctionnaires qui sont des exécutants de décisions et d'actions prises lors de la formulation des politiques publiques et la conception des programmes. Les résultats de cette étude nous ont permis de comprendre que les gestionnaires directs de la mise en œuvre des programmes ont développé une peur bleue de l'évaluation de programmes et y opposent une résistance passive à cause d'un risque de leur porter préjudice.

C'est pourquoi, au-delà des questions organisationnelles et des manquements à la planification de départ, il y a celles de l'utilisation des résultats des évaluations de programmes. Lors de notre collecte de données, nous n'avons pas pu retracer les circonstances autour de la décision d'adoption de l'évaluation de programmes par faute de documents administratifs accessibles ou disponibles dans les archives. En conséquence, nous nous sommes basés sur des documents légaux matérialisant le choix public sans la possibilité d'analyse des mécanismes sous-jacents à l'adhésion des autorités haïtiennes pour une telle adoption. Ce qu'il est important de noter c'est que l'évaluation de programme est tant soit peu mise en vigueur au niveau des organismes publics agissant à titre de fiduciaire pour la gestion des fonds des bailleurs internationaux qui financent tout ou partie des programmes de développement pour le gouvernement haïtien. Les données de

cette recherche ont démontré une approche et une appréciation discriminées de l'évaluation de programmes qui peinent à trouver légitimité institutionnelle au regard des fonctionnaires et agents publics. Ils questionnent l'utilisation à bon escient des résultats des évaluations de programmes réalisées et s'interdisent de s'engager dans les couloirs de processus évaluatifs, ou évitent tout simplement toute démarche concourant à l'évaluation de programmes. De telles attitudes vont constituer le fond de la culture organisationnelle d'entités d'exécution des programmes. Suivant les résultats tirés de l'inventaire de la culture organisationnelle au sein d'une organisation phare du pilotage de la mise en œuvre de programmes publics en Haïti, les analyses et interprétations autorisent à qualifier le style culturel d'agressif-défensif avec un score pour l'évitement des tâches équivalant à celui de l'opposition aux décisions organisationnelles. Les recherches d'actualisation et les besoins d'accomplissement sont à minima alors que les comportements d'imposition/ pouvoir et compétition sont la trame de fond des mécanismes décisionnels relevés par les participants à la collecte de ces données.

2. Contribution à la recherche

En conduisant cette étude, nous avons voulu élargir l'éclairage sur les défis au respect des exigences institutionnelles et infrastructurelles fondamentales auxquels sont confrontés les pays qui ont des failles structurelles béantes, une vision dispersée de leur propre développement et qui sont ballottés au gré des conditionnalités de courtoisie et dons internationaux pour faire face ne serait-ce qu'aux besoins primaires de leur peuple. Horber-Papazian et Rosser (2018) et Dahler-Larsen (2018) ont démontré que

même avec des structures fortes et un corpus légal riche soutenant l'institutionnalisation de l'évaluation, son intégration n'est pas systématiquement garantie puisque la démarche est coûteuse tant de manière visible qu'invisible quand on considère sa constitution conceptuelle actuelle. Aussi, il a été démontré par Brinks et al. (2020) que les pays en voie de développement comme ceux de l'Amérique Latine faillent systématiquement dans la mise en vigueur d'institutions qu'ils adoptent ou qu'ils se sont vu demander d'adopter du fait de la faiblesse de leur capacité infrastructurelle à se conformer aux exigences sous-jacentes à leur institutionnalisation. Cette thèse vient contribuer sur le plan empirique à cette lignée de recherche en apportant un exemple concret de cas de pays qui peine à désenliser son processus d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes à cause des problèmes relevés dans son support institutionnel (réglementation et structure), des limitations en termes de ressources pour soutenir son opérationnalité et des faiblesses dans les capacités des autorités établies à définir et à imposer elles-mêmes une formule qui sied à leur culture.

Également, si dans la littérature, les analyses du développement de capacités en évaluation pullulent, la majeure partie de ces recherches se concentrent sur les pays développés qui possèdent toute l'artillerie nécessaire pour constituer les données et remonter les informations de validation ou d'infirmité d'hypothèses constituées. Ce qui alimente un problème de diversité des études adressant les enjeux du respect sine qua non de la ligne de base en termes de prérequis pour les structures des organisations publiques devant supporter l'intégration de l'évaluation de programmes dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi, cette thèse vient renforcer la littérature sur les pays en voie

de développement qui cherchent à comprendre et expliquer certaines configurations culturelles et organisationnelles perturbatrices de toute démarche d'intégration de l'évaluation de programmes si certaines nuances propres à ces pays ne sont pas cernées et considérées dans le profilage institutionnel y afférent.

Sur le plan méthodologique, nous avons mixé des outils quantitatifs de collecte et de traitement des données fondées sur les pratiques de management dans des entreprises privées avec ceux identifiant les habitudes de gestion d'organisations à but non lucratif favorables à l'intégration de programmes pour confirmer les positions dans les entrevues menées afin de nous permettre de répondre à notre question de recherche. En effet, le matériel de collecte Inventaire de la Culture Organisationnelle (ICO) de Human Synergistics International est généralement utilisé dans le secteur privé pour établir le style culturel actuel d'une entreprise en prévision de l'amélioration de la culture organisationnelle sur le court terme et du leadership en présence. Ordinairement des inventaires de ce type sont conduits pour permettre aux entreprises d'identifier les faiblesses managériales liées à leur culture organisationnelle actuelle afin d'augmenter leur performance globale sur le marché ou celle de certaines de leurs unités organisationnelles qui affaiblissent leur niveau de rendement prévu. Il nous a permis d'établir concrètement la situation au Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES) puisque c'est à la base une organisation avec presque les mêmes structures que le privé et qui génère, à la place du profit, des frais de gestion pour répondre à ses coûts de fonctionnement. FAES est créé en 1990 sur recommandation de la banque mondiale et est conçu suivant les critères du nouveau management public.

D'une manière générale, les résultats de cette étude peuvent servir à sensibiliser sur la dynamique autour de l'évaluation de programmes, qui tout compte fait doit continuer à s'ouvrir conceptuellement. C'est-à-dire qu'il serait opportun de définir des non-lieux conceptuels pour l'évaluation de programme tout en y trouvant des palliatifs scientifiques flexibles suivant le contexte et les tares de la culture organisationnelle. Outre l'établissement de vérités, la recherche en sciences sociales doit être au service de la pratique et du développement (la recherche-action).

3. Limites de la recherche

Le cadre d'analyse utilisé pour conduire cette thèse explique que quand le défi émerge et qu'aucune solution n'existe encore dans le pipeline institutionnel des organisations pour y faire face, le choix de nouvelles techniques ou institutions pour résoudre le problème doit chercher l'adhésion des acteurs dont les tâches et la conduite organisationnelles seront affectées. Nous n'avons pas pu être précis dans notre recherche par rapport à cette dimension. En effet, nous n'avons pas pu rétablir les événements et mécanismes d'adoption de l'évaluation de programmes par l'administration publique haïtienne à partir des données auxquelles nous avons eu accès. C'est pourquoi nous n'avons pas pu statuer sur les mécanismes pour déterminer s'ils étaient coercitifs, mimétiques ou normatifs.

Également, notre collecte de données quantitatives était limitée au sein d'une seule organisation alors que celles qualitatives étaient plutôt étendues pour toucher presque toutes les structures que nous considérons comme devant être impliquées dans le processus

d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes. Cela est dû à cause des limitations de budget et des difficultés de mobilité sécuritaire sur le site de recherche. Si les résultats de la recherche sont généralisables sur l'administration publique haïtienne, des adaptations de l'analyse de culture organisationnelle propre à chaque instance impliquée dans la mise en œuvre des programmes et politiques publics doivent être préalablement réalisées.

Et enfin, nous n'avons pas pu avoir le point de vue des évaluateurs de programmes ayant conduit des évaluations en Haïti pour nous permettre de couvrir le plus de dimensions possibles de notre objet de recherche. Notre échantillonnage en boules de neige aurait dû nous conduire vers eux. Mais, nous avons compris qu'ils étaient généralement des évaluateurs internationaux qui venaient au moment opportun exécuter des mandats ponctuels en Haïti. Nous aurions voulu recueillir leurs perceptions et compréhension des contraintes liées à l'intégration de l'évaluation de programmes en Haïti. En sus, ces échanges auraient permis d'ouvrir la piste à l'identification et l'étude de passerelles viables entre les attentes des bailleurs de fonds (gouvernement ou organisations internationales) et les défis à la dénaturation de l'utilisation des résultats d'évaluations de programmes qui font peur aux gestionnaires de programmes. Toutefois, des recherches futures peuvent venir proposer des typifications de droits et devoirs des fonctionnaires chargés de mettre en œuvre des programmes pour lesquels ils n'ont pas participé à la conception.

4. Pistes de recherches futures

Si l'on cherche des solutions concrètes aux déficiences à l'intégration de programmes identifiées par cette thèse, on pourrait regarder par exemple quelle est l'adaptation de la fonction évaluation conviendrait-il le mieux aux pays en voie de développement compte tenu de leur capacité infrastructurelle ? Ou, l'on pourrait chercher à comprendre à quels niveaux de la culture organisationnelle, la logique sous-jacente à l'évaluation de programmes, entre-t-elle en compétition avec le schème cognitif des pays en voie de développement ? Ou encore, dans quelle mesure les contradictions institutionnelles et duplications de rôles dans le champ de contrôle de la gestion publique et de la reddition de comptes affectent-elles le développement d'une culture de l'évaluation de programmes dans les pays en proie à des faiblesses institutionnelles chroniques ? Ce sont autant de questions que des études futures peuvent chercher à explorer.

Mais au-delà des considérations de cette thèse et en remontant le plus loin possible dans la normalisation des comportements au sein des administrations publiques, Weber (1971) avait mis la méritocratie et la carrière comme garantes de la motivation et de la performance de la fonction publique. Le savoir spécialisé était censé soutenir précision et efficacité dans l'accomplissement des tâches. Et, la primauté du droit dans la prise de décision devrait assurer son impartialité. En conséquence, le fonctionnaire est recruté sur concours. Ce qui permet d'établir la véracité de ses compétences. Dans un tel schéma organisationnel, le rendement pouvait être pris pour acquis et le contrôle était plus de conformité pour garantir la rationalité légale des décisions.

Par ailleurs, les courants d'idées contemporaines sur la gestion publique ont prôné une culture de résultats tangibles et mesurables. Différentes techniques de mesure du rendement et de quantification de l'efficacité des interventions publiques sont introduites dans le squelette de contrôle et de reddition de comptes des actions de l'État. Elles ont connu diverses transformations pour s'adapter à des situations spécifiques au fur et à mesure que des défis émergent et apportent un niveau de pression insupportable aux modèles en vigueur. L'évaluation de programmes, en effet, a connu plusieurs phases de conceptualisation. Fontan et Lachance (2005) les traitent comme des générations de conceptualisation distinctes en considérant les aménagements apportés au concept. Leur décompte arrive à quatre générations conceptuelles de l'évaluation de programmes compte tenu des enjeux et défis de chaque période considérée. Pour la cinquième, ils proposent un saut qualitatif allant au-delà des piliers de mesures objectives et quantitatives et qui dépassent la logique du bilan des résultats et des constats des impacts pour juger de l'efficacité, de l'efficience ou de la pertinence des interventions publiques. Ils proposent que l'évaluation de programmes ne dépasse pas certaines frontières culturelles et de faire un tri de *ce qui peut être évalué*, de *ce qui doit être évalué*. Cette démarche permettra d'établir un champ fonctionnel pour l'évaluation de programmes et facilitera une intégration en douceur de sa philosophie dans une culture donnée.

Les résultats de cette recherche ont démontré, en fait, un déni ou dédain de l'importance de la productivité de la fonction publique dans un pays comme Haïti, et par extrapolation dans les autres pays de caractéristiques identiques. Sans perdre de vue la finalité de toute

action publique qui est de garantir le bien-être des citoyens, nonobstant le modèle d'organisation (bureaucratique ou gestion contemporaine) priorisé, nous pensons que d'autres outils de gestion publique peuvent être conçus à partir des maillages de technique économique et outils financiers aux concepts fondamentaux de gestion publique pour responsabiliser les gestionnaires publics, particulièrement dans les pays du tiers monde qui sont gangrenés par le laisser-faire, laisser-aller dans la gestion et la corruption. Par exemple, il est possible de concevoir un modèle de reddition de comptes permettant de garantir un certain niveau d'atteinte de résultats pour les réalisations d'interventions publiques en avalisant monétairement le rendement. Des formules de remboursements peuvent être établies et, s'ils ne doivent pas appauvrir les gestionnaires, elles doivent par ailleurs leur rappeler leur obligation de performance. En outre, il faudrait veiller à ce que ces outils aient une structure suffisamment flexible pour adhérer et non se colleter à la culture et au contexte en présence. Leurs mécanismes d'adoption doivent admettre la considération effective de toutes les parties prenantes.

D'un point de vue purement théorique, il était tout aussi possible d'utiliser la perspective du néo-institutionnalisme historique pour comprendre les tentatives de construction d'une culture évaluative en Haïti. Thelen (2003) aborde la question de la compréhension de l'évolution des institutions. En effet, pour projeter ou expliquer la trajectoire d'une institution, il faudrait être capable en tout premier lieu d'établir les spécificités intégrées dans sa formulation ou lors de sa configuration, de différencier la ligne de base de compétences techniques non négociables de celles qui ont été renégociées pour accepter des aménagements et d'appréhender les conditions qui sont liées à son progrès. En

regardant la dissection de ces phases d'analyse, l'on comprendra que sauf la forme, le contenu et les hypothèses suivant cette approche pourront tout aussi servir à répondre à notre question de recherche.

Mais aussi, si l'on veut se dire que tout n'est pas à refaire et qu'il faut comptabiliser et consolider les acquis de la démarche d'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en Haïti, en nous référant aux résultats de la collecte des données, l'on peut considérer que l'évaluation de programmes tend à gagner du terrain en termes de légitimité. Comme l'ont souligné Brinks et al. (2020), « *Institutions usually need time to take roots. Their persistence over time - through crises and changes in government - often generates greater legitimacy and even taken-for-grantedness* » (p. 35). L'évaluation est en train de gagner en stabilité et incite les acteurs à s'investir plus stratégiquement pour rendre effective son institutionnalisation. Les rôles des acteurs se clarifient progressivement pour permettre la conjonction des décisions et actions ainsi que l'alignement des comportements en vertu de son intégration. Ses progrès, investissements et efforts mutuels des acteurs pour défendre l'évaluation et ses atouts pour la bonne gouvernance rencontrent ce que Pierson (2000) conceptualise comme « *increasing return* » dans son analyse axée sur la perspective historique du néo-institutionnalisme. Ce modèle théorique pourrait convenir à notre problématique de recherche en ce sens qu'il pourrait permettre de souligner scientifiquement, mais aussi sur un ton plus positif, les contraintes de la mise en vigueur de l'évaluation de programmes tout en permettant de comprendre qu'il est possible de capitaliser chaque action, chaque petit progrès du processus d'institutionnalisation jusqu'à son intégration effective.

Bibliographie

Alkin, M. C., et King, J. A. (2016). The historical development of evaluation use. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 568-579.

Alvesson, M., et Spicer, A. (2012). A Stupidity-Based theory of organizations. *Journal of management studies*, 49(7), 1194-1220.

Alvesson, M. (2012). Understanding organizational culture. *Sage*.

Amar, A., et Berthier, L. (2007). Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites. *Gestion et Management Publics*, 5.

Anglade, G. (1982). *Atlas critique d'Haïti*. Montréal : ERCE & CRC.

Argyris, C. (1989). Strategy implementation: An experience in learning. *Organizational Dynamics*, 18(2), 5 [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(89\)90039-9](https://doi.org/10.1016/0090-2616(89)90039-9)

Argyris, C. (1995). Savoir pour agir : surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel. *Interéditions*.

Argyris, C., et Schon, D. A. (1974). Theory in practice: Increasing professional effectiveness. *Jossey-bass*.

Argyris, C., & Schon, D. A. (1992). Theory in practice: Increasing professional effectiveness. *John Wiley & Sons*.

- Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance*, 25(2), 177-199.
- Aucoin, P., et Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 66(1), 45-55.
- Aucoin, P., et Heintzman, R. (2001). La dialectique de l'imputabilité de la performance dans la réforme de l'administration publique. Dans *La gouvernance au XXIème siècle : Revitaliser la fonction publique* (p.181-208). Québec, Centre Canadien de Gestion, Les presses de l'Université Laval.
- Azzam, T., Wanzer, D. L., Knight, C., et Codd, H. (2021). The manifestations of politics in evaluation: An exploratory study across the evaluation process. *Evaluation and Program Planning*, 88, 101947.
- Baradei, L. E., Abdelhamid, D., et Wally, N. (2014). Institutionalising and Streamlining Development Monitoring and Evaluation in Post-Revolutionary Egypt: A Readiness Primer. *African Evaluation Journal*, 2(1).
<https://doi.org/10.4102/aej.v2i1.57>
- Barbier, J.-C. (2014). Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques. *Politiques et management public*, 31(1). <https://journals.openedition.org/pmp/6947>

- Barbier, J.-C., et Hawkins, P. (2012). Evaluation Cultures Sense-Making in Complex Times. *Transaction Publishers*.
- Barley, S. R. et Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. *Organization Studies*, 18(1), 93-117.
<https://doi.org/10.1177/017084069701800106>
- Bartoli, A., Keramidas, O., Larat, F., et Mazouz, B. (2011). Vers un management public éthique et performant. *Revue française d'administration publique*, 4, 629-639.
- Barzelay, M. (1992). Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government. Berkeley: *University of California Press*.
- Bates, R. H., de Figueiredo, R. P. Jr et Weingast, B. R. (1998). The politics of interpretation: rationality, culture, and transition. *Politics & Society*, 26(4), 603-38.
- Berger, P. L. et Luckmann T. (1967). *The social construction of reality*. New York. Doubleday.
- Bezès, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 16-37.
- Bitektine, A. (2011). Toward a theory of social judgment of organizations: The case of legitimacy, reputation, and status. *Academy of Management Review*, 36(1), 151-179.

- Bourdieu, P., (1981). Men and Machines, Dans Knorr-Cetina, K., Cicourel, A., (dir.), *Advances in Social Theory and Methodology*. Boston : Routledge and Kegan Paul.
- Bourgeois, I., et Cousins, J. B. (2013). Understanding dimensions of organizational evaluation capacity. *American Journal of Evaluation*, 34(3), 299-319.
- Bourgeois, I. et Valiquette L'Heureux A. (2018). Le renforcement des capacités organisationnelles en évaluation : une démarche axée sur les parties prenantes. Dans S. Houle, I. Bourgeois et M. Hurteau (dir.), *L'évaluation de programme axée sur la rencontre des acteurs : une sagesse pratique* (p. 131-147). Presses de l'Université du Québec.
- Bourgeois, I., et Whynot, J. (2018). Strategic Evaluation Utilization in the Canadian Federal Government. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 32(3), 327-46. <https://doi.org/10.3138/cjpe.43179>
- Bourgeois, I., Whynot, J. et Thériault É. (2015). Application of an Organizational Evaluation Capacity Self-Assessment Instrument to Different Organizations: Similarities and Lessons Learned. *Evaluation and Program Planning*, 50(juin), 47-55. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2015.01.004>
- Brewer, G. D. et deLeon P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Chicago : The Dorsey Press.
- Brinkerhoff, D.W., et Goldsmith, A. A. (1988). The Challenge of Administrative Reform in Post-Duvalier Haiti: Efficiency, Equity and the Prospects for Systemic Change.

International Review of Administrative Sciences, 54(1), 89-114.
<https://doi.org/10.1177/002085238805400104>.

Brinks, D. M., Levitsky, S., et Murillo, M. V. (dir.). (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.

Brinks, D., Levitsky, S., et Murillo, M. V. (2020). The political origins of institutional weakness. Dans D. M. Brinks, S. Levitsky et M. V. Murillo (dir.), *The politics of institutional weakness in Latin America* (p. 1-40). Cambridge University Press.

Buetti, D., Bourgeois, I. et Savard, S. (2019). Modélisation des capacités organisationnelles en évaluation dans le secteur communautaire et implications pour le contexte québécois. *Canadian Journal of Nonprofit & Social Economy Research / Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale*, 10(2), 16-39.
<https://doi.org/10.29173/anserj.2019v10n2a287>

Byamugisha, A. et Smith, D. R. (2011). Ouganda : émettre les directives nationales grâce à l'évaluation. Évaluation du Plan d'action de l'Ouganda pour l'éradication de la pauvreté (1997-2007). Dans PNUD, *Actes de la deuxième conférence internationale sur les capacités nationales d'évaluation. Utilisation de l'évaluation dans la prise de décision pour les politiques et les programmes publics* (p. 69-76). Bureau de l'évaluation du PNUD. <http://web.undp.org/evaluation/documents/NEC/2011/NEC-2011Proceedings-FR.pdf>

Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27(3), 377-409.

- Champagne, E., et Ouegraogo, B. M. (2011). Decentralization in Burkina Faso: The Slow March towards Devolution. Chapters. Dans Martinez-Vazquez, J., et Vaillancourt, F. (dir.). *Decentralization in developing countries. Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution* (p. 303-326). Edward Elgar.
- Charbonneau, M. (2012). Nouveau management public. Dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique* (en ligne). www.dictionnaire.enap.ca
- Cherabi, A. et Latreche, I. (2018). L'évaluation des politiques publiques : un moyen pour la modernisation de l'administration et de l'économie dans les pays africains. Dans Malaga, K. et Redslob, A. et (dir.) *Les enjeux du développement économique, financier et écologique dans une mondialisation risquée. 60e Congrès de l'Association Internationale des Économistes de Langue française, Université des Sciences Économiques et de Gestion de Poznań*. Editions de l'USEGP.
- Chouinard, J. A. et Cousins, J. B. (2018). Le croisement des approches évaluatives axées sur la participation et la culture. Dans S. Houle, I. Bourgeois, et M. Hurteau (dir.), *L'évaluation de programme axée sur la rencontre des acteurs : une sagesse pratique* (p.113-128). Presses de l'Université du Québec.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.

- Cloete, F. (2017). Evaluation and democratic governance: the public management perspective. Dans Podems, D. (dir.), *Democratic evaluation and democracy: Exploring the reality* (p 82-104). IAP.
- Cohen, J. L. (2019). Populism and the Politics of Resentment. *Jus Cogens*, 1(1), 5-39.
- Cooke, R. A., et Lafferty, J. C. (1987). *The Organizational Culture Inventory*. Plymouth, MI: Human Synergistics. Journal of Management.
- Cousins, J. B., Elliott, C., Amo, C., Bourgeois, I., Chouinard, J., Goh, S. C., & Lahey, R. (2009). Organizational capacity to do and use evaluation: Results of a pan-Canadian survey of evaluators. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 23(3), 1-35.
- Cousins, J. B., Goh, S. C., Elliott, C. J., et Bourgeois, I. (2014). Framing the capacity to do and use evaluation. *New Directions for Evaluation*, 2014(141), 7-23.
- Dahler-Larsen, P. (2018). The skeptical turn in evaluation. Dans *The evaluation enterprise* (p. 58-80). Routledge.
- Deephouse, D., Bundy, J., Tost, L. et Suchman, M. (2017). Légitimité organisationnelle : six questions clés. *SAGE Publications Ltd*.
- della Faille, D., La France-Moreau, V., et Paradis-Charette, L. (2016). Discours à propos du rôle de l'expertise dans les processus de prise de décision en développement international. *Politique et Sociétés*, 35(2-3), 215-237.
<https://doi.org/10.7202/1037016ar>

- Devaux-Spatarakis, A. (2014). L'évaluation "basée sur la théorie", entre rigueur scientifique et contexte politique. *Politiques et management public*, 31(1), 51-68. <http://journals.openedition.org/pmp/6962>
- DiMaggio, P. J., et Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- DiMaggio, P., et Powell, W. (1997). Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 10(40), 113-154.
- DiMaggio, P. J., et Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dorigny, M., Théodat, J.-M., Gaillard, G.-K., Bruffaerts, J. C., Piketty, T., et Jean, F. A. (2021). Haïti-France, la chaîne de la dette : le rapport Mackau (1825). *Hémisphères Éditions*.
- Douglas, M. (1986). How Institutions Think. *Syracuse, Syracuse University Press*.
- Downs, A. (1967). Inside Bureaucracy. *Little, Brown and Company*.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., et Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467 <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

- Dupuy, A. (2019). Haiti In The New World Order: The Limits Of The Democratic Revolution. *Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9780429039447>
- Duran, P. (1993a). Les ambiguïtés politiques de l'évaluation. *Pouvoirs*, 67, 137-149. https://revue-pouvoirs.fr/wp-content/uploads/pdfs_articles/Pouvoirs67_p137-149_chronique_evaluation.pdf
- Duran, P. (1993b). Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? *Politiques et management public*, 11(4), 1-45. <https://doi.org/10.3406/pomap.1993.3131>
- Duran, P. (2010). L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. *Revue française des affaires sociales*, 1(juillet), 5-24. <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2010-1-page-5.htm>
- Duran, P. (2018). L'évaluation des politiques publiques. *Idees économiques et sociales*, 193(3), 6-27. <https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2018-3-page-6.htm>
- Erismann, S., Gürler, S., Wieland, V. Prytherch, H., Künzli, N., Utzinger, J. et Peterhans, B. (2019). Addressing fragility through community-based health programmes: insights from two qualitative case study evaluations in South Sudan and Haiti. *Health Research Policy and Systems*, 17(1), 20. <https://doi.org/10.1186/s12961-019-0420-7>
- Fetterman, D. M. (1995). Empowerment Evaluation: A Form of Self-Evaluation.

Fetterman, D. (2015). Empowerment evaluation: theories, principles, concepts, and steps. Dans *Empowerment evaluation* (p. 20-42). SAGE Publications, Inc.

Fetterman, D., Rodríguez-Campos, L., Wandersman, A., et O'Sullivan, R. G. (2014). Collaborative, participatory, and empowerment evaluation: Building a strong conceptual foundation for stakeholder involvement approaches to evaluation (A response to Cousins, Whitmore, and Shulha, 2013). *American Journal of Evaluation*, 35(1), 144-148.

Fontan, J. M., & Lachance, E. (2005). Pour une évaluation de cinquième génération. *ARUC-ÉS*.

Fouquet, A. (2013). L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses. *Revue française d'administration publique*, 148(4), 835-847.
<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2013-4-page-835.htm>

Fraenkel, E., et Meierhenrich, J. (2018). The dual state: A contribution to the theory of dictatorship. *Oxford University Press*.

Frederickson, H. G. (1971). New Public Administration. Dans F. Marini (dir.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (p. 309-331). Scranton, Chandler.

- Friedland, R., Alford, R. R. (1991), Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. Dans Powell, W. W., DiMaggio, P. J. (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Gagliardi, P. (1986). The creation and change of organizational cultures: A conceptual framework. *Organization studies*, 7(2), 117-134.
- Gaudet, S., et Robert, D. (2018). L'aventure de la recherche qualitative. Du questionnement à la rédaction scientifique. *Presses de l'Université d'Ottawa*.
- Gauthier, B. (2020). Une Analyse Engagée de La Professionnalisation Des Pratiques D'évaluation. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 35(1), 127–137.
<https://doi.org/10.3138/cjpe.69364>
- Goffman, I. (1959) Presentation of Self in Everyday Life. *New York: Doubleday*.
- Green, D., et Shapiro, I. (1994). Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science. *Yale University Press*.
- Grimand, A. (2016). La prolifération des outils de gestion : quel espace pour les acteurs entre contrainte et habilitation ? *Recherches en Sciences de gestion*, (1), 173-196.
- Guttman, L. (1954). Some necessary conditions for common-factor analysis. *Psychometrika*, 19(2), 149-161.
- Hall, P., Taylor, R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3-4), 469-496.

- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore, MD: Johns Hopkins.
- Hatch, M. J. (2018). *Organization theory: Modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford University Press.
- Hegel, Georg W. F. (1952). La philosophie du droit. Dans R. Maynard Hutchins (dir.), *Great Books of the Western World* (vol. 46, p. 1-153). Chicago : University of Chicago Press.
- Herman, J. L., Morris, L. L., et Fitz-Gibbon, C. T. (1987). *Evaluator's handbook* (Vol. 1). Sage.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*. 20(2), 93-109.
[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Horber-Papazian, K., et Rosser, C. (2018). From Law to Reality: A Critical View on the Institutionalization of Evaluation in the Swiss Canton of Geneva’s Parliament. Dans *The Evaluation Enterprise* (pp. 83-110). Routledge.
- Howlett, M., M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy*. Policy Cycles and Policy.
- Igras, S. (2019). Missing in Action: How Assumptions, Language, History, and Soft Skills Influenced a Cross-Cultural Participatory Evaluation. Dans K. Hutchinson (dir.),

- Evaluation Failures: 22 Tales of Mistakes Made and Lessons Learned* (p. 117-124). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781544320021>
- Iversen, et Soskice, D. (2006). Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others. *The American Political Science Review*, 100(2), 165–181. <https://doi.org/10.1017/S0003055406062083>
- Jabouin, E. (2020). La crise contemporaine haïtienne: entre manœuvres politiques et corruptions. *Études caribéennes*, (45-46).
- Jacob, S. (2007). Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité. *Revue française d'administration publique*, 119(3), 515-15.
- Jacob, S. (2014). Évaluation. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 257-266). Presses de Sciences Po.
- Jacob, S., et Rothmayr, C. (2013). L'analyse des politiques publiques. Dans Ridde, V., et Dagenais, C. (dir.), *Approches et pratiques en évaluation de programmes* (p, 69-86). Les Presses de l'Université de Montréal.
- Jacob, S., et Varone, F. (2004). Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003). *Politiques et Management Public*, 22(2), 135 152. <https://doi.org/10.3406/pomap.2004.2844>

- Jacob, S., Speer, S. et Furubo, J.E. (2015). The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6-31.
- Jany-Catrice, F. (2019). Transformations de long terme dans l'évaluation des politiques publiques. D'une planification politique à une légitimation scientifique. *Actuel Marx*, 1, 67-80.
- Jepperson, R. J. et Meyer, J. W. (1991). The Public Order and The Construction of Formal Organizations. Dans Powell, W. W., DiMaggio, P. J., (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Johnson, J. (1997). Symbol and strategy in comparative political analysis. *APSA-CP: Newsletter of the APSA Organized Section in Comparative Politics*, 8(2), 6-9.
- Jones, C. O. (1970). An Introduction to the Study of Public Policy. *Wadsworth Pub. Co.*
- Juven, P.-A. (2018). "Des trucs qui rapportent". Enquête ethnographique autour des processus de capitalisation à l'hôpital public. *Anthropologie & Santé. Revue internationale francophone d'anthropologie de la santé*, 16.
- Kabungu, B, B. (2022). L'évaluation des politiques publiques en Afrique : pratiques, contraintes et perspectives. Dans *L'évaluation en contexte de développement: Enjeux, approches et pratiques* (p. 147-153). Editions JFD.

- Kabungu, B. B. (2018). La pratique évaluative dans la sphère publique française et congolaise : analyse comparative et perspectives d'institutionnalisation. *Annales de l'Unigom*, 8(2), 1-25.
- Karlsson O., (1996), A Critical Dialogue in Evaluation: How Can the Interaction between Evaluation and Politics be Tackled? *Evaluation*, 2(4), 405-416.
- Kelly, T. (2004). Unlocking the iron cage—public administration in the deliberative democratic theory of Jürgen Habermas. *Administration & Society*, 36, 38–61.
- Knight, J. (2001). Explaining the Rise of Neoliberalism. The Mechanisms of Institutional Change. Dans J. L. Campbell et O. K. Pedersen, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis* (p. 27-50). Princeton University Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., et Savard, J. F. (2015). Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada. *PUQ*.
- Kotter, J. P. et Heskett. J. L. (1992). Corporate culture and performance. *New York : Free Press*.
- Krasner, S. D. (1984). Review: Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative political studies*, 21(1), 66-94.

- Kurunmäki, L., Mennicken, A., et Miller, P. (2016). Quantifying, Economising, and Marketising: Democratising the Social Sphere? *Sociologie du travail*, 58(4), 390-402.
- Labin, S. N., Duffy, J. L., Meyers, D. C., Wandersman, A., et Lesesne, C. A. (2012). A Research Synthesis of the Evaluation Capacity Building Literature. *American Journal of Evaluation*, 33(3), 307-338. <https://doi.org/10.1177/1098214011434608>
- Lajudie, B. et Plottu, E. (2010). Evaluation et réingénierie de l'action publique : passer des recommandations à l'action. *Politiques et management public*, 27(3), 105-120. <http://journals.openedition.org/pmp/3019>
- Larson, M. S. (1977). The Rise of Professionalism: a Sociological Analysis. *University of California Press*.
- Lasswell, H. D. (1956). The decision process: Seven categories of functional analysis. *Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland*.
- Läubli Loud, M. and J. Mayne (2014). Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units. *Thousand Oaks, CA : Sage*.
- Lechheb, H., Ouakil, H. et Jouilil, Y. (2018). Évaluation des politiques publiques : Outil efficace au service du développement. *Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit*, 6, 897-910.

- Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? *Politique et sociétés*, 21(3), 3-19.
- Lehmann. (2007). Haïti 2004 : radiographie d'un coup d'état. *L'Harmattan*.
- Lemieux, V. (2006). Évaluation de programme et analyse des politiques. *Télescope*, 13(1), 1-8.
- Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*, 28, 78.
- Levitsky, S. et Murillo M. V. (2014). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. Dans D. Brinks, M. Leiras et S. Mainwaring (dir.), *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell* (p. 189-213). Johns Hopkins University Press.
- Llewellyn, S., et Northcott, D. (2005). The average hospital. *Accounting, Organizations and Society*, 30(6), 555–583. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2004.05.005>
- Louis, M. R. (1983). *Organizations as Culture Bearing Milieux*.
- Mader, L. (2015). Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral [The role of evaluation clauses in the legislative process]. Dans K. Horber-Papazian (dir.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne : PPUR.

Maertens, L., et Parizet, R. (2017). “On ne fait pas de politique !” Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE. *Critique internationale*, 76(3), 41-60.

Mangani, R. (2011). Malawi : Utilisation de l'évaluation de la gestion des résultats de développement. Preuves du Malawi. Dans PNUD, *Actes de la deuxième Conférence Internationale sur les capacités nationales d'évaluation. Utilisation de l'évaluation dans la prise de décision pour les politiques et les programmes publics* (p. 121-129). Bureau de l'évaluation du PNUD. <http://web.undp.org/evaluation/documents/NEC/2011/NEC-2011Proceedings-FR.pdf>

Mansbridge, J. (1990). Self-interest in political life. *Political Theory*, 18(1), 132-153.

Martinez, Daniel. “Les fonds d'investissement social en Amérique centrale et au Panama.” *Revue Tiers Monde* 32, no. 127 (1991): 533-49. <https://doi.org/10.3406/tiers.1991.4650>.

Mazouz, B. et Leclerc, J. (2008). La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique. *Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec*.

Meyer, J. W., et Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>

Meyer, J. W. et Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. Dans in Powell, W. W. et DiMaggio, P. J. (dir.), *The New*

Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, The University of Chicago Press

Meyer, J. W., et Scott, W. R. (1983). Centralization and the legitimacy problems of local government. Dans J. W. Meyer et W. R. Scott (dir.), *Organizational environments: Ritual and rationality* (p. 199–215). Beverly Hills, CA : Sage.

Nielsen, S. B., Lemire, S., et Skov, M. (2011). Measuring Evaluation Capacity—Results and Implications of a Danish Study. *American Journal of Evaluation*, 32(3), 324-344. <https://doi.org/10.1177/1098214010396075>

Niskanen, W. A. (1979). Competition Among Government Bureaus. *American Behavioral Scientist*, 22(5), 517–524. <https://doi.org/10.1177/000276427902200505>

North, D. C. (1986). The new institutional economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (jite)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 142(1), 230-237.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE) (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public Productivity & Management Review*, 349-356.

Osborne, D. et Gaebler T. (1993). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. *Plume*.

- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public choice*, 48(1), 3-25.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, V., et Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-203 <https://doi.org/10.2307/974676>
- Parapuf, A. (2016). Why The Context Of Evaluation Matters. *Societate Si Politica X*(1), 73-76. <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=417531>.
- Patton, M.Q. (1986). *Utilization Focussed Evaluation*. Sage.
- Patton, M. Q. (1997). Toward distinguishing empowerment evaluation and placing it in a larger context. *Evaluation Practice*, 18(2), 147-163.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Sage.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. Sage publications.
- Patton, M. Q. (2015). The sociological roots of utilization-focused evaluation. *The American Sociologist*, 46(4), 457-462.
- Pattyn, V., et Brans, M. (2015). Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. *Policy and Society*, 34(3-4), 183-196.
- Petiteville, F. (2017). La politisation résiliente des organisations internationales. *Critique internationale*, 3(76), 9-19.

Picciotto, R. (2011). The Logic of Evaluation Professionalism. *Evaluation*, 17(2), 165-80.

<https://doi.org/10.1177/1356389011403362>

Pierre-Louis, F. (2011). Earthquakes, Nongovernmental Organizations, and Governance in Haiti. *Journal of Black Studies* 42(2), 186-202.

<https://doi.org/10.1177/0021934710395389>

Pierre-Louis, F. (2017). New Wine in Old Bottles. Dans R. Maguire et S. Freeman (dir.) *Who Owns Haiti? People, Power, and Sovereignty* (p. 50-66). University Press of

Florida. <https://doi.org/10.5744/florida/9780813062266.003.0004>

Pierson, P. (1996). The path to European integration: a historical institutionalist analysis. *Comparative political studies*, 29(2), 123-163.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Powell, W. W. et DiMaggio, P. J. (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, *The University of Chicago Press*

Power, M. (1999). Auditing and the Reinvention of Governance. Dans *The Audit Society* (p. 41-68). Oxford University Press.

Preskill, H., et Boyle, S. (2008). A Multidisciplinary Model of Evaluation Capacity Building. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 443-459.

<https://doi.org/10.1177/1098214008324182>

- Quesnel, J. S. (2015). Le renforcement du rôle du Parlement à travers les clauses d'évaluation : la Suisse à l'avant-garde [The reinforcement of the parliament's role by means of evaluation clauses: Switzerland at the forefront]. Dans K. Horber-Papazian (dir.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne : PPUR.
- Quesnel, J. S. (2022, juillet 14). Panorama mondial de l'évaluation. *Conférence Midi de la Société québécoise d'évaluation de programme*.
- Quesnel, J.-S. et Bencheikh, A. (2022). Principes, normes, règles et standards, éthique et déontologie de l'évaluation. Dans L. Rey, J.-S. Quesnel, et V. Sauvain (dir.), *L'évaluation en contexte de développement : Enjeux, approches et pratiques* (p. 101-117). Éditions JFD.
- Quesnel, J. S., Sauvain, V., et Rey, L. (2022). L'évaluation dans un monde en constante évolution. Dans L. Rey, J.-S. Quesnel, et V. Sauvain (dir.), *L'évaluation en contexte de développement : Enjeux, approches et pratiques* (p. 21-36). Éditions JFD.
- Rhodes, R. a. W. (1994). The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x>
- Ridde, V. et Dagenais, C. (2012). *Approches et pratiques en évaluation de programmes*. (nouv. éd. revue et augmentée). Les Presses de l'Université de Montréal.

- Rog, D. J., Fitzpatrick, J. L. et Conner, R. F. (2012). Context: A Framework for Its Influence on Evaluation Practice (New Directions for Evaluation, Number 135). *John Wiley & Sons*.
- Rose, N. (1993). Government, authority and expertise in advanced liberalism. *Economy and society*, 22(3), 283-299.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British journal of sociology*, 173-205.
- Rossi, P. H. (2004). My views of evaluation and their origins. *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*, 122-131.
- Saël E., Savard, J-F., Georges, J-M. Durosier, A. Louis-Byron, P-A. (2021). La prise en compte des données probantes dans l'évaluation des décisions publiques en Haïti : enjeux et perspectives. *École Nationale d'Administration Publique (ENAP) du Québec*.
https://international.enap.ca/international/docs/APlus_International/La_prise_en_compte_des_donnees_probantes_Haiti.pdf.
- Sager, F., et Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136–1147.
- Sahlin-Adersson, K. (2002). Chap. 7. Arenas as standardizers. Dans N. Brunsson et B. Jacobsson (dir.), *A world of standards* (p. 198). Oxford University Press.

- Santo, V.-M., et Verrier, P.-E. (2007). L'évaluation des politiques publiques. Dans V.-M. Santo (dir.), *Le management public* (p. 103-119). Presses Universitaires de France.
- Scharpf, F. W. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European public policy*, 4(1), 18-36.
- Schein, E. H. (1986). What you need to know about organizational culture. *Training & Development Journal*.
- Schein, E. H. (2011). Organizational culture and leadership (vol. 2). *John Wiley & Sons*.
- Schmidt, V. A. (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative political studies*, 35(2), 168-193.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political science review*, 2(1), 1-25.
- Schneiberg, M., et Soule, S. A. (2005). Institutionalization as a contested, multilevel process. *Social movements and organization theory*, 122, 160.
- Schrank, A. (2020). Imported Institutions. Dans D. M. Brinks, S. Levitsky et M. V. Murillo *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (p. 235-252). Cambridge University Press.
- Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative science quarterly*, 32(4), 493-511.

- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA : Sage.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations* (2^e éd.). Sage Publications.
- Scott, W. R. (2014). Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities. *Management*, 17(2), 136-140.
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. Dans R. W. Tyler, R. M. Gagne, et M. Scriven (dir.), *Perspectives of curriculum evaluation* (vol. 1, p. 39-83). Chicago, IL : Rand McNally.
- Scriven, M. (1991). Beyond formative and summative evaluation. *Teachers College Record*, 92(6), 18-64.
- Sehested, K. (2002). How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1513-1537.
<https://doi.org/10.1081/PAD-120014259>
- Selznick, P. (2011). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Quid Pro Books.
- Shaw, I. (2017). The Politics of Evaluation. Dans *Evaluating Public Programmes: Contexts and Issues* (p. 84-91). Taylor and Francis.
- Shea, J., et Taylor, T. (2017). Using Developmental Evaluation as a System of Organizational Learning: An Example from San Francisco. *Evaluation and*

<https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.07.001>

- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 69(1), 99-118.
- Simon, H. A., Dantzig, G. B., Hogarth, R., Plott, C. R., Raiffa, H., Schelling, T. C., ... et Winter, S. (1987). Decision making and problem solving. *Interfaces*, 17(5), 11-31.
- Stevens, C. J., et Dial, M. (dir.). (1994). Preventing the misuse of evaluation. *New Directions for Program Evaluation*, 64, 1-84.
- Stockdill, S. H., Baizerman, M., et Compton, D. W. (2002). Toward a Definition of the ECB Process: A Conversation with the ECB Literature. *New Directions for Evaluation*, 93, 1-25.
- Stufflebeam, D. L. (1973). A conceptualization of evaluation. *American Educational Research Association*.
- Suchman, E. (1968). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Progr.* Russell Sage Foundation.
- Suchman, M. C. (1995). Localism and globalism in institutional analysis: The emergence of contractual norms in venture finance. Dans W. R. Scott et S. Christensen (dir.), *The institutional construction of organizations: International and longitudinal studies* (p. 39-63). Sage Publications.

Suchman, M. C. (1995a). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 571-610.

Swiss Federal Audit Office (SFAO) (2011). *Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung [Implementation of evaluation clauses in the Federal Administration]*. Bern : Federal Office of Justice.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.

Thelen, K. (2003). How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. Dans J. Mahoney et D. Rueschemeyer (dir.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge Studies in Comparative Politics, p. 208-240). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.007>

Théodat, J-M. (2021). *Fatras Port-au-Prince*. Edition Parole.

Thoenig, J-C. (2019). Politique publique. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd. actualisée et augmentée, p. 462-468). Paris : Presses de Sciences Po.

Thompson, Noel (2008). Hollowing Out the State: Public Choice Theory and the Critique of Keynesian Social Democracy. *Contemporary British History*, 22(3), 355-382. <https://doi.org/10.1080/13619460701731913>

- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative science quarterly*, 22-39.
- Tolbert, P. S. et Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. Dans S. Clegg, C. Hardy et W. Nord (dir.), *Handbook of organization studies* (p. 175-190). SAGE.
- Tolbert, P., et Zucker, L. (1999). The institutionalization of institutional theory. Dans S. R. Clegg et C. Hardy (dir.) *Studying Organization: Theory & Method* (p. 169-184). SAGE Publications Ltd.
- Tost, L. P. (2011). An integrative model of legitimacy judgments. *Academy of Management Review*, 36, 686-710.
- Tourmen, C. (2007). Activité, tâche, poste, métier, profession : quelques pistes de clarification et de réflexion. *Santé Publique*, 19, 15-20.
<https://doi.org/10.3917/spub.070.0015>
- Tripodi, T., (1983). Evaluative Research For Social Workers. *Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall*.
- Trochim, W. M. K., Mark, M. M. and L. J. Cooksy (2009). Evaluation Policy and Evaluation Practice. *New Directions for Evaluation*, 123, 13-31.
- Tullock, G. (1965). The Politics of Bureaucracy. *Public Affairs Press*

- Van Campenhoudt, L., Marquet, J., & Quivy, R. (2022). Manuel de recherche en sciences sociales-6e éd. Armand Colin.
- Van Haepere, B. (2012). Que sont les principes du New Public Management devenus ? *Reflets et perspectives de la vie économique*, 51(2), 83-99.
- Varone, F., et Jacob, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : Un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 11(2), 271-292. <https://doi.org/10.3917/ripc.112.0271>
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Inersio.
- Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. Routledge.
- Weber, M. (1946). Bureaucracy. Dans Gerth H. H. et Wright Mills C. (dir.) From Max Weber: Essays in sociology (p. 196-244). *Oxford University Press*.
- Weber, M. (1971). Economie et société (trad. par J. Freund). *Plon*
- Weiss, C. H. (1972). Evaluation research: Methods for assessing program effectiveness. *Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall*.
- Weiss, C. H. (1990). Participant introductory comments. Dans M. C. Alkin (dir.), *Debates on evaluation* (p. 22). Newbury Park, CA: Sage.
- Weiss, C. H. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation practice*, 14(1), 93-106.

Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: past, present, and future. *New directions for evaluation*, 76, 41-55.

Williamson, O. E. (1986). *The economic institutions of capitalism*. New York : Free Press.

Willmott, Hugh (1993). Strength is ignorance; slavery is freedom: Managing culture in modern organizations. *Journal of management studies*, 30(4), 515-552.

Wirths, D. (2016). Les clauses d'évaluation sectorielles : Outils d'ajustement ou de stratégie politique ? Le cas de l'interdiction de la mendicité à Lausanne. *Gestion et management public*, 4/4(2), 53 <https://doi.org/10.3917/gmp.044.0053>

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (5^e éd.). Los Angeles: SAGE.

Zucker, L. G. (1987). Institutional theories of organization. *Annual review of sociology*, 13, 443-464.

Autres sources

Afrique du Sud. Constitution de 1996.

Banque Interaméricaine de Développement (BID), *Quel est notre impact* [moteur de recherche]. <https://www.iadb.org/fr/project-search>

Banque Mondiale, Rapport de Philip J. Glasessner et Al. 1995. « La lutte contre la pauvreté et les fonds d'investissement social : le cas de l'Amérique Latine », *Banque Mondiale, Washington DC*

CSCCA. Exercice 2014-2015. Rapport sur la situation financière d'Haïti et l'efficacité des dépenses publiques

Champagne, Éric. 2020. Évaluation de programme dans le secteur public. Institut de Développement Professionnel.

Charte de l'évaluation de la société française de l'évaluation.

Direction du Suivi et d'Évaluation des Investissements Publics (DSE/IP). (2020). *Manuel d'instructions* (révision du manuel de 2012). Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE).

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Bretagne (DREAL Bretagne). (2018, février 20). *Evalophobia, un jeu pour engager votre démarche d'évaluation*. <https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/evalophobia-un-jeu-pour-engager-votre-demarche-d-a3521.html?lang=fr>

Gouvernement du Canada. 2016. Politique sur les résultats. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>

Haïti (17 mai 2005). Décret portant organisation générale de l'Administration centrale de l'État.

Haïti (16 septembre 1979). Loi sur le budget et la comptabilité publique.

Haïti (Décembre 1982). Décret réglementant l'implantation et le fonctionnement en Haïti des Organisation non Gouvernementales (ONG).

Haïti (Février 2016). Décret organisant le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE).

Haïti (février 2017). Loi sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois de finances.

Haïti (octobre 1978). Décret-Loi créant la Secrétairerie d'État du Plan en lieu et place du Conseil National de Développement et de Planification.

Haïti (octobre 1982). La loi - Plan de la nation.

Haïti-MPCE (mai 2014). Manuel de procédures sur la gestion de l'investissement public. Tome I et II : Élaboration du programme d'investissement public.

Haïti, Décret du 3 Juin 1990 créant le Fonds d'Assistance Économique et Social (FAES).

Haïti, Loi de février 2017 sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois de finances.

Haïti. (4 octobre 1984). Décret créant au sein du Ministère du Plan un Fonds dénommé Fonds d'Investissements Publics.

Haïti. Arrêté 6 septembre 1982.

Haïti. Arrêté du 17 septembre 1985.

Haïti. Constitution 1964.

Haïti. Constitution 1987.

Human Synergetics International (2011) *Inventaire de la Culture Organisationnelle* (boîte à outils).

Human Synergetics International (2014). *Inventaire de la Culture Organisationnelle* (boîte à outils).

Informing Change. (2020). *Evaluation Capacity Diagnostic Tool*.
<https://informingchange.com/wp-content/uploads/2020/07/Evaluation-Capacity-Diagnostic-Tool-Informing-Change-9.7.16.pdf>

Journal Officiel de la République française, 25 septembre 2015. “Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques”. pp. 10 et 12.

Kai (2021). *Jijem* [album]. Carimination Publishing.

Les Presses Nationales d’Haïti. Lois organiques et décrets portant création des organismes publics entre 1987-1990 (documents secondaires)

Maroc. Constitution 2011.

Nations Unies/ Bureau des services de contrôle interne. Juillet 2013.

Quadrant Conseil. (2021, avril 27). *Quatre jeux de cartes d’évaluation francophones*.
<https://www.quadrant-conseil.fr/pico/?blog%2F20210427>

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. <https://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/func-fonc-fra.asp>.

Société canadienne d'évaluation. (s. d.). *À propos de la SCÉ*.
<https://evaluationcanada.ca/fr/propos-de-la-sce>

Suisse. Constitution, 1999.

Articles de journaux

ICI.Radio-Canada.ca, Zone International-. “Le président haïtien accusé de détournement de fonds.” Radio-Canada.ca. Radio-Canada.ca. 31 Mai 2019. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1173061/jovenel-moise-president-haiti-detournement-fonds-rapport-justice>.

Le Devoir. Guy Taillefer. “Aristide : “On m'a forcé”. 2 mars 2004.
<https://www.ledevoir.com/non-classe/48848/aristide-on-m-a-force>

Lorfils, R. J. (2020, octobre 23). Top 20 des universités en Haïti en 2020 et leur rang mondial. *Loop Haïti*. <https://haiti.loopnews.com/content/top-20-des-universites-en-haiti-en-2020-et-leur-rang-mondial>

Perspective Monde. “Démission du président haïtien Jean-Bertrand Aristide”. 29 février 2004. <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve/393>

Radio Canada. Yvon Neptune arrêté en Haïti. 28 juin 2004. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/183687/haiti-neptune-arrete>

Radio Métropole. “La mobilisation des OP contre le gouvernement Neptune rappelle curieusement celle déclenchée contre l’ancien premier ministre Chérestal, selon des observateurs”. 29 janvier 2002. <https://metropole.ht/la-mobilisation-des-op-contre-le-gouvernement-neptune-rappelle-curieusement-celle-declenchee-contre-lancien-premier-ministre-cheresttal-selon-des-observateurs/>

RFI. “Fonds Petrocaribe: des Haïtiens demandent des comptes à la classe politique,” 19 août 2018. <http://www.rfi.fr/fr/ameriques/20180820-fonds-petrocaribe-haitiens-demandent-comptes-classe-politique>.

RFI. “Fonds Petrocaribe: le rapport édifiant de la Cour supérieure des comptes,” 4 Février, 2019. <http://www.rfi.fr/fr/ameriques/20190204-haiti-fonds-petrocaribe-rapport-cour-comptes-corruption-agritrans>.

The New York Times. “La raçon à la racine des malheurs d’Haïti : des réparations aux esclavagistes”. 20 mai 2022. <https://www.nytimes.com/fr/2022/05/20/world/haiti-france-dette-reparations.html>

The New York Times. “Les millions envolés”. 20 mai 2022. <https://www.nytimes.com/fr/interactive/2022/05/20/world/americas/haiti-france-dette-reparations.html>

The New York Times. Emmett Lindner. “Plongée dans la double dette d’Haït”. 22 mai 2022. <https://www.nytimes.com/fr/2022/05/22/insider/haiti-double-dette-france.html>

The New York Times. Selam Gebrekidan, Matt Apuzzo, Catherine Porter and Constant Méheut. “Envahissez Haïti, exhorte Wall Street. Les États-Unis s’exécutent”. 24 mai 2022. <https://www.nytimes.com/fr/2022/05/20/world/haiti-etats-unis-occupation.html>

Annexes

Annexe 1 : Certificat d'approbation éthique

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE | CERTIFICATE OF ETHICS APPROVAL

Numéro du dossier / Ethics File Number	S-06-21-7046
Titre du projet / Project Title	Obstacles à l'intégration de l'évaluation de programmes dans le pilotage des politiques publiques dans les pays en développement: Le cas d'Haïti
Type de projet / Project Type	Thèse de doctorat / Doctoral thesis
Statut du projet / Project Status	Approuvé / Approved
Date d'approbation (jj/mm/aaaa) / Approval Date (dd/mm/yyyy)	17/08/2021
Date d'expiration (jj/mm/aaaa) / Expiry Date (dd/mm/yyyy)	16/08/2022

Équipe de recherche / Research Team

Chercheur / Researcher	Affiliation	Rôle
Pauliana BORGELLA	École d'études politiques / School of Political Studies	Chercheur Principal / Principal Investigator
Eric CHAMPAGNE	École d'études politiques / School of Political Studies	Superviseur / Supervisor

Conditions spéciales ou commentaires / Special conditions or comments

Annexe 2 : Guide d'entrevues

Obstacles à l'intégration de l'évaluation de programmes dans le pilotage des politiques publiques dans les pays en développement : Le cas d'Haïti

Guide d'entrevues

I- Présentation

Les entrevues qui seront réalisées rentrent dans le cadre d'une thèse doctorale visant à comprendre les contraintes à l'intégration de l'évaluation de programmes dans la mise en œuvre des politiques publiques en Haïti. Cette thèse se fera suivant la méthode d'étude de cas et l'ethnométhodologie. Au cours des entrevues nous aurons à regarder, d'une part, le degré d'utilisation des dispositions légales, règlementaires et administratives prises pour accompagner l'adoption de l'évaluation de programmes comme outil de reddition des résultats et comme aide à la prise de décision et l'amélioration de la performance. D'autre part, nous chercherons à identifier les dispositifs organisationnels supportant l'intégration de l'évaluation dans les pratiques de gestion.

La collecte des données se fera par revue documentaire, au moyen du questionnaire d'inventaire de la culture organisationnel actuelle de human synergistics international

(modèle attaché) et par entrevues semi-dirigées. Le remplissage des questionnaires ne prendra pas plus de trente minutes et les entretiens n'iront pas au-delà d'une heure. Nous vous encourageons de répondre aux questions au meilleur de vos connaissances. Nous vous informons aussi que vous pouvez choisir de ne pas répondre à certaines questions. Si c'est le cas, vous nous le ferez simplement savoir.

Cette recherche est approuvée par le Comité d'éthique de l'Université d'Ottawa. Les données collectées seront confidentielles et serviront exclusivement les fins académiques de la thèse de doctorat dont les objectifs sont présentés ci-dessus. Le formulaire de consentement explique la façon dont l'anonymat des participants sera gardé, garantit la confidentialité et la liberté de consentement des participants aux entrevues.

A noter qu'on vérifiera impérativement que le formulaire de consentement est signé avant le début des entretiens.

II- Liste des questions

Avec les gestionnaires de programmes

- 1- En considérant les types d'évaluation ci-dessous énoncés, quel type d'évaluation de programmes est habituellement mené dans le cadre de l'implémentation des programmes dont vous aviez la charge?
 - Sommative : Vérification de l'atteinte des résultats à mi-parcours et/ou à la fin de l'implémentation et opinion sur le niveau d'atteinte de ces résultats;
 - Formative : tout au long de la mise en œuvre pour rectifier les erreurs et ajuster suivant les écarts de performance constaté dans la réalisation graduelle des produits

- 2- Utilisez-vous les résultats et recommandations des évaluations de programmes (ou pensez-vous que les résultats/recommandations des évaluations de programmes sont utilisés) pour;
 - a. Éclairer des décisions futures?
 - b. Améliorer la mise en œuvre?
 - c. Apprentissage organisationnel?
 - d. Outil de contrôle et d'imputabilité?
 - e. Autres :

- 3- La capacité à réaliser³³ des évaluations, est déterminée compte tenu :
 - a. d'une dotation adéquate de l'organisation en personnel d'évaluation possédant les compétences techniques nécessaires (formation, expérience, etc.)
 - b. du leadership organisationnel en matière d'évaluation (incitation et promotion de l'évaluation au niveau stratégique)
 - c. du niveau des ressources organisationnelles disponibles pour mener des évaluations
 - d. de l'existence de politiques et de procédures organisationnelles, de plan de mise en œuvre d'évaluation pour encadrer le pilotage des programmesPensez-vous rencontrer ces exigences en termes de conditions supportant la capacité à réaliser des évaluations?

- 4- Disposez-vous d'une base de données intégrée alimentée par un système de collecte systématique qui enregistre la réalisation des produits à toutes les phases de l'implémentation?

- 5- À quelle fréquence mettez-vous à jours ces données?

³³Réf. Bourgeois & l'Heureux, 2018; 136

- 6- Les rapports générés, sont-ils objet d'analyse systématique et de rapportage auprès des décideurs?
- 7- Ces rapports, sont-ils utilisés :
 - a. dans le cadre d'évaluation interne
 - b. par des missions d'évaluation externe
 - c. pour questionner le niveau d'atteinte des résultats et corriger les écarts
 - d. pour suivre la réalisation des activités
 - e. pour l'amélioration des programmes
 - f. Autres :
- 8- Globalement, quelle est votre compréhension de l'évaluation de programmes et quelle serait son utilité ou sa pertinence dans le cadre vos activités?
- 9- Existe-t-il, selon vous, des contraintes majeures :
 - a. à l'utilisation des recommandations de l'évaluation
 - b. à la réalisation d'évaluation
 - c. à l'acceptation de l'idée de l'évaluation de programmes comme outil de reddition de comptes des résultats des programmes

Avec les professionnels :

- 1- Faites-vous partie d'un réseau de professionnels en évaluation de programmes?
- 2- Si oui, lequel?
- 3- Avez-vous déjà conduit des missions d'évaluations de programmes et de politiques publiques en Haïti?
- 4- Si oui, à quelle dimension de l'évaluation peut-on les assimiler :
 - a. Reddition de compte,
 - b. rétroaction sur la mise en œuvre aux fins d'amélioration
 - c. Évaluation du processus ayant amené aux résultats pour en tirer des leçons?
 - d. Autres :
- 5- Est-ce que les objectifs des évaluations réalisées ont été fixés compte tenu de cibles claires?
- 6- Lors de vos missions avez-vous trouvé un dispositif de collecte et de conservation systématiques de données techniquement acceptable pour la production de résultats d'évaluation fiables?

*Les données d'un programme impliquent l'intégration des données de base comme point de départ et l'alimentation continue de la base avec les données générées tout au long de la mise en œuvre.

- 7- Quel est, selon vous, le niveau d'implication des acteurs organisationnels (ici dans le sens de parties prenantes) dans les évaluations que vous aviez réalisées?
 - a. Minimal
 - b. Acceptable
 - c. Majeur
 - d. Autre

- 8- Suivant votre expérience, dans quelle mesure peut-on confirmer ou infirmer l'existence des conditions nécessaires à l'intégration de l'évaluation au sein du FAES?
 - a. Si infirmé, quels sont les éléments qui expliquent l'absence de ces conditions?
 - b. Et si confirmé, existe-t-il, tout de même des éléments qui pourraient, obstruer l'intégration de l'évaluation dans le pilotage des programmes?

Avec les acteurs de la formation

- 1- Quels sont, selon vous, les acteurs qui sont concernés par l'évaluation de programmes et quelle serait la compréhension globale de l'évaluation dans l'environnement?

- 2- Quels sont les moyens que vous utilisez pour promouvoir et supporter le choix du « paradigme de l'évaluation » comme outil de modernisation de la gestion publique ?

- 3- Quelles sont, selon vous, les contraintes à la promotion de l'évaluation?

- 4- Comment procédez-vous pour accompagner l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes en considérant la question de formation d'évaluateurs qualifiés :
 - a. Certification de professionnels en évaluation
 - b. Formation au niveau de baccalauréat d'évaluateurs
 - c. Formation continue de professionnels travaillant déjà dans la gestion, l'administration ou le contrôle
 - d. Formation au niveau maîtrise d'évaluateurs
 - e. Autres

- 5- Comment qualifiez-vous la demande de formation en évaluation de programmes par rapport aux autres domaines de contrôle ?
 - a. Marginale
 - b. En extension
 - c. Stable
 - d. Importante
 - e. Autres

- 6- Pensez-vous qu'une masse critique d'évaluateurs ont été formés sur les 5 dernières années?
- 7- Pensez-vous que l'intégration de l'évaluation dans les pratiques de gestion est sujette à des contraintes majeures? Si oui, pouvez-vous en identifier quelques-unes?

Annexe 3 : Résumé des codages dans NVivo

		Cadres de notre organisme de référence	Acteurs de la régulation de l'évaluation (vue globale sur l'administration publique)
Code		Synthèse	
1-	Capacité à reconnaître quel type d'évaluation qui est le plus utilisé au sein de l'organisation	Les cadres sont capables de reconnaître les types d'évaluation sommative ou formative et peuvent les distinguer l'un de l'autre. Selon eux, les processus évaluatifs conduits au FAES sont généralement de type sommatif. Cependant, seuls les programmes financés par les fonds de la coopération externe prévoient des évaluations.	Les cadres au sien des organismes de régulations comprennent après explication les 2 types d'évaluation, mais ne peuvent pas cerner les implications pour chacun des types, surtout que les programmes publics n'ont pas encore emboité le pas vers une intégration effective de l'évaluation de programmes dans les outils de reddition de comptes qui sont en vigueur au sein de l'administration publique. Au moment de la collecte des données, seulement des audits de conformité des dépenses publiques sont réalisés.
2-	Utilisation des recommandations des évaluations		
	1) Améliorer la mise en œuvre	Capacité décisionnelle marginale pour pouvoir réorganiser les opérations ; recommandations généralement ignorées et situation de récurrence des problèmes similaires sur des opérations parfois différentes.	Sans objet
	2) Apprentissage organisationnel	Apprentissage du point de vue individuel : oui ; mais avec le problème de rétention du personnel et des changements intempestifs au niveau stratégique, l'apprentissage organisationnel se trouve significativement affecté.	Sans objet
	3) Contrôle et imputabilité	Environnement délétère basculant dans l'intrigue, rivalités entre pairs, queue de dénonciation face aux énoncés des écarts, mais généralement pas ou très peu de suivi en termes d'imputations, sanctions ou récompenses.	Sans objet

	4)	Éclairer la décision future	L'évaluation de programmes n'est tout simplement pas utilisée comme un outil d'aide à la décision.	Sans objet
			Cadres de notre organisme de référence	Acteurs de la régulation de l'évaluation (vue globale sur l'administration publique)
		Codes	Synthèse	
3-		Conditions organisationnelles favorables		
	1)	Dotation en personnel qualifié	Absence de cursus en évaluation de programmes au niveau national, manque de personnel qualifié pour doter les directions de suivi et d'évaluation au sein de l'administration publique en général, problème de rétention d'évaluateurs formés à l'extérieur.	
	2)	Disponibilité de ressources organisationnelles autres qu'humaines et technologiques	À la base, il y a déjà le défi de trouver des moyens pour financer les besoins incompressibles, donc allouer des ressources organisationnelles, déjà insuffisantes, à l'évaluation n'est pas une priorité.	La question de l'institutionnalisation de l'évaluation de programmes n'est pas encore adressée dans toute sa portée. Pas même un service d'évaluation des programmes n'existe encore au sein de la direction normative de la thématique, voire la distribution de tâches liées à la fonction.
	3)	Existence et utilisation de procédures organisationnelles ou de plans de mise en œuvre d'évaluation par opération	Quand c'est exigé dans les accords de financement, mais ces plans ne sont nécessairement suivis.	Globalement, la question de l'évaluation de programmes n'est pas encore adressée.
	4)	Leadership organisationnel en faveur de l'intégration/ utilisation de l'évaluation de programmes	L'évaluation de programme n'est pas une fonction complètement assumée au sein de corps organisationnel et le personnel n'est pas tout à fait convaincu de ses avantages ou potentialités pour une promotion effective. Quand la compétence en évaluation est recrutée, elle est généralement dédiée à une opération ponctuelle et est souvent contractuelle et de courte durée.	Non existant ou pas encore

4-	Bases de données disponibles et à jour	Au niveau de notre organisme de référence qui est une organisation à vocation de pilotage de la mise en œuvre de l'action publique, plusieurs bases de données existent et fonctionnent en parallèle. Certaines sont alimentées régulièrement, comme celles où sont enregistrées les informations financières, et les compilations se font presque systématiquement. Pour les autres types de données (suivi des indicateurs de projets et réalisation des produits, par exemple), leur fréquence de collecte varie suivant l'opération, souvent en fonction de la dualité financement de l'international VS financement du gouvernement. Et d'autres bases de données existent juste pour répondre à des conditionnalités d'accès à des fonds.	À certains égards, le matériel et la capacité d'effectuer le travail sont disponibles, c'est juste que la réalisation des tâches sur une base régulière n'est simplement pas effectuée.
		Cadres de notre organisme de référence	Acteurs de la régulation de l'évaluation (vue globale sur l'administration publique)
	Code	Synthèse	
5-	Niveau d'implication des cadres dans des processus évaluatifs externes passés	Faible, lors de la commande des évaluations et la discussion de leurs résultats, mais moyennement faible dans les discussions sur la compréhension de l'exécution des opérations avec les évaluateurs puisqu'il faut minimalement partager des informations avec eux.	S.O.
6-	Signification de l'évaluation pour les cadres		
	1) Niveau de compréhension de l'évaluation	Compréhension suffisante des finalités de l'évaluation de programmes dans la chaîne de gestion publique, de ses avantages, mais aussi de ses incidences possibles et implications.	Le concept n'est pas suffisamment maîtrisé pour permettre de vitaliser la fonction.
	2) Signification et interprétation	Motifs discutables, recherche de légitimité de décisions imposées, de validation d'une certaine "bonne foi" autoproclamée et de justification des "bonnes actions" de certains acteurs puissants ; et sanctions pour ceux qui portent " le fardeau de la mise en œuvre" (toute la problématique de la dualité du bon et du vilain)	Technique imposée sans un état des lieux sur les capacités de l'administration publique à la mettre en vigueur.

	3)	Comportements et/ ou incidences	<ul style="list-style-type: none"> • Dénie par la majorité de leur implication réelle dans les processus d'évaluation puisque toute la démarche du choix des programmes et de leur conception est viciée à la base et leur a été inflexiblement imposé ; • Évaluations calibrées selon plusieurs standards de gestion et en fonction de la source de financement (Bailleurs de fonds : plus du style NPM avec évaluation de rendement; GoH: plus de style bureaucratique avec audit de conformité et de légalité/ contrôle sur pièces justificatives des dépenses) et conditionnement du comportement dans le sens de laisser-faire pour certains, méticuleux pour d'autres ; • Incertitude chez les cadres qui interviennent dans la gestion et qui suivent des portefeuilles de programmes avec, pour chacun, des spécificités et conditionnalités d'accès aux ressources différentes. Ballotement dans les sentiments tantôt d'avoir contribué à quelque chose, tantôt d'avoir échoué dans la réalisation d'une action. 	Problème de clarification de la matière à évaluer et incapacité de l'état à faire respecter des règles qu'il s'est "lui-même" données, puisque l'évaluation des programmes est exigée par la loi.
			Cadres de notre organisme de référence	Acteurs de la régulation de l'évaluation (vue globale sur l'administration publique)
		Codes	Synthèse	
7-		Autres contraintes	Organisation conflictuelle de la fonction de l'évaluation au niveau de l'administration, définition et description non clarifiées, limite fonctionnelle non établie, empiètement et enjambement dans les rôles des acteurs.	
			Allocation insignifiante de ressources publiques ou trop fermée dans le cadre des financements de l'international pour soutenir la mise en vigueur ou l'élargissement de la base de l'opérationnalisation de la fonction évaluation	Méthode de budgétisation par exercice et titres de dépenses, et non par programme. Ce qui est incompatible ou compliqué, selon les cadres, pour permettre des évaluations efficaces de la mise en œuvre
			Changements intempestifs au niveau stratégique causant une sorte d'instabilité continue de la chaîne décisionnelle de mise en œuvre; nomination des responsables parfois incompétents ou motivés par des intérêts autres que la gestion efficace de la mise en œuvre.	Problèmes de ressources organisationnelles disponibles et manquements graves dans la chaîne de planification et de programmation de la mise en œuvre qui ne respectent pas nécessairement les standards minima de gestion.

		Problèmes de disponibilité ou de rétention des compétences en évaluation	Problème de disponibilité des compétences au niveau local, problème de rémunération compétitive au niveau de la fonction publique pour recruter des professionnels formés à l'extérieur.
		Approche à standards mixtes quand il faut décider de faire ou de ne pas faire l'évaluation des programmes	Culture de refus du contrôle et de la reddition sous toutes ses formes et situation d'impunité généralisée.
		Réalisation de processus évaluatifs dont leurs pertinences sont questionnables et seulement pour avoir un rapport et des vilains dans le portrait	Culture du débat sans fin, pas de suivi ni de preuves ou d'élaboration suffisante, mais précise sur ce qu'il faut faire en matière d'évaluation

Annexe 4 : Diagnostic de la capacité d'intégration de l'évaluation de programmes

Source : Informing Change (2020)

Your Evaluation Capacity Scores

Your evaluation capacity falls into two categories: organizational context and the evaluation skills of your organization's staff. The items from the diagnostic that fall into each of these categories are averaged into a corresponding score, highlighted in light blue. The next tab, "Your Score" describes how to interpret these sectional scores.

Section	Sectional Score
ORGANIZATIONAL CONTEXT	
Organizational Culture & Practice Around Evaluation	2.64
Organizational Commitment & Support for Evaluation	2.62
Using Data to Inform Ongoing Work	2.74
ORGANIZATIONAL CONTEXT SCORE	2.65
EVALUATION SKILLS OF STAFF	
Existing Evaluation Knowledge & Experience	2.92
Developing a Conceptual Model for Our Work / Designing Evaluation	2.58
Defining Benchmarks & Indicators	2.87
STAFF SKILLS SCORE	2.80

Annexe 5 : Questionnaire d'inventaire de la culture organisationnelle

Source : Boîte à outils de Human Synergistics International (2011)

INVENTAIRE DE CULTURE ORGANISATIONNELLE

Veillez penser aux comportements que votre organisation attend de ses membres afin qu'ils puissent "cadre avec", "faire partie de" et/ou "s'intégrer" à l'organisation et répondre à ses attentes. Pensez à ce qu'on attend de vous et des autres membres exerçant des fonctions similaires aux vôtres (par exemple, collègues, personnes occupant des postes analogues).

À l'aide des possibilités de réponses à droite, veuillez indiquer dans quelle mesure l'organisation s'attend de manière implicite ou explicite, à ce que les gens:

Abaissez commencer ici et suivre l'ordre des colonnes (Utilisez un crayon ou un stylo à bille; appuyez fortement)

Introduction

Chaque organisation possède sa propre personnalité ou "culture" ainsi que ses propres attentes à l'égard de ses membres. Certaines organisations sont "compétitives" et leurs membres pensent qu'ils doivent rivaliser entre eux; d'autres sont "coopératives" et leurs membres auront tendance à collaborer et à travailler en équipe.

L'inventaire ci-dessous comprend 120 énoncés. Ils décrivent certains comportements et "styles personnels" que l'organisation attend ou espère de ses membres.

Veillez lire chaque énoncé et indiquer à quel point le comportement décrit aide les gens à "cadre avec", "faire partie de" et/ou "s'intégrer" à votre organisation et à répondre à ses attentes.

En répondant à chaque énoncé, il vous sera peut-être utile de tenir compte des comportements attendus et récompensés par les gens qui occupent les postes hiérarchiques supérieurs. Tenez également compte du fait que les énoncés expriment la façon dont votre organisation s'attend à ce que ses membres agissent les uns envers les autres plutôt qu'envers les gens à l'extérieur de l'organisation.

Après avoir répondu aux énoncés --

1. SÉPAREZ les pages avant et arrière de l'inventaire et faites la somme de vos réponses sur LA FEUILLE DE POINTAGE.
2. TRANSFÉREZ vos 12 pointages dans le profil circulaire de l'inventaire de culture organisationnelle au verso de la présente page.
3. CONSERVEZ la présente page ainsi que le profil.

Possibilités de réponses :

1. Pas du tout	3. Modérément
2. Un peu	4. Fortement
	5. Très fortement

_____ signalent les défauts et imperfections	_____ se montrent détachés et tout à fait objectifs	_____ ne se laissent pas facilement impressionner	_____ remettent en question les décisions des autres	_____ coopèrent avec les autres	_____ font preuve de bonnes habiletés interpersonnelles	_____ motivent les autres de façon amicale	_____ font preuve de tact
_____ se montrent soucieux des besoins des autres	_____ s'opposent à tout ce qui est nouveau	_____ cherchent les erreurs	_____ gardent leurs distances par rapport à la situation	_____ agissent envers les autres d'une manière amicale et plaisante	_____ accordent plus d'importance aux personnes qu'aux choses	_____ soient chaleureux et ouverts	_____ s'imposent avec fermeté
_____ font participer les autres dans les prises de décisions	_____ aident les autres à se développer	_____ s'opposent de façon indirecte	_____ n'acceptent pas la critique	_____ visent la satisfaction générale du groupe	_____ partagent leurs sentiments et leurs pensées	_____ soient prêts à passer à l'attaque	_____ jouent leurs cartes pour acquérir de l'influence
_____ règlent les conflits de façon constructive	_____ sachent écouter	_____ consacrent du temps aux autres	_____ jouent le rôle "d'avocats du diable"	_____ se soucient des gens	_____ exigent de la loyauté	_____ étendent leurs sources d'influence	_____ se montrent durs
_____ appuient les autres	_____ renforcent positivement les autres	_____ encouragent les autres	_____ aident les autres à penser par eux-mêmes	_____ ne lâchent jamais les rênes du contrôle	_____ se servent des pouvoirs conférés par leur poste	_____ s'assurent que tout fonctionne à leur façon	_____ font preuve d'une autorité sans conteste
_____ se mettent dans les bonnes grâces des gens	_____ soient d'accord avec tout le monde	_____ appuient ceux qui ont le plus de pouvoir	_____ soient aimés de tous	_____ s'occupent personnellement des moindres détails	_____ travaillent dur et de longues heures	_____ fixent des objectifs trop élevés, irréalistes	_____ font les choses à la perfection
_____ soient de "chics types"	_____ suivent la mode	_____ modifient leurs priorités pour plaire aux autres	_____ cherchent à surpasser les autres	_____ ne causent pas de remous	_____ ne fassent jamais d'erreurs	_____ soient précis ... outre-mesure	_____ fassent passer leur travail avant tout
_____ font des choses en vue de plaire aux autres	_____ s'assurent d'être acceptés par les autres	_____ rivalisent au lieu de coopérer	_____ soient des "gagnants"	_____ évitent tout affrontement	_____ accordent plus d'importance aux règles qu'aux idées	_____ restent maîtres de chaque situation	_____ donnent l'impression d'être compétents et autonomes
_____ suivent l'avis des autres	_____ essaient toujours d'avoir raison	_____ soient le centre d'intérêt	_____ projettent une image de supériorité	_____ font "bonne impression"	_____ ne disent pas la même chose à tout le monde dans le but d'éviter les conflits	_____ respectent toujours les politiques et pratiques	_____ font preuve de persistance et de persévérance
_____ l'emportent sur les autres	_____ soient vus et remarqués	_____ aient toujours l'air de gagner	_____ agissent comme si le travail était une compétition	_____ se conforment	_____ acceptent le statu quo	_____ rejettent des solutions qui semblent différentes ou qui comportent des risques	_____ rentrent dans le "moule"
_____ cherchent à atteindre des objectifs qu'ils se sont fixés eux-mêmes	_____ considèrent les alternatives avant d'agir	_____ fixent des objectifs difficiles mais atteignables	_____ anticipent l'avenir et planifient en conséquence	_____ évitent de prendre position	_____ remettent les choses à plus tard	_____ ne s'impliquent pas	_____ passent les décisions aux personnes occupant des postes supérieurs
_____ acceptent les objectifs établis sans les remettre en question	_____ relèvent les défis	_____ visent des critères d'excellence	_____ prennent des risques modérés	_____ prennent des décisions "populaires" plutôt que des décisions nécessaires	_____ "s'effacent" lorsque les choses se corsent	_____ attendent que les autres prennent l'initiative	_____ soient eux-mêmes
_____ soient prévisibles	_____ soient de bons suiveurs	_____ recherchent la satisfaction du travail accompli	_____ se montrent enthousiastes	_____ prennent peu de risques	_____ ne soient jamais la personne blâmée pour les erreurs	_____ font preuve de spontanéité	_____ prennent plaisir à leur ouvrage
_____ ne contestent jamais leurs supérieurs	_____ demandent l'avis de tous avant d'agir	_____ respectent les ordres...même lorsqu'ils sont erronés	_____ connaissent bien les affaires de l'organisation	_____ relient les responsabilités aux autres	_____ se préoccupent de leur développement personnel	_____ accomplissent bien toutes tâches, même les plus simples	_____ pensent de façon originale et autonome
_____ fassent ce qu'on attend d'eux	_____ plaisent à ceux qui détiennent le pouvoir	_____ fassent approuver leurs décisions par leurs supérieurs	_____ obéissent de bon gré aux ordres	_____ mettent plus d'accent sur la qualité que sur la quantité	_____ résistent à la conformité	_____ communiquent leurs idées	_____ maintiennent leur intégrité personnelle

Compilation des données de l'inventaire de la culture organisationnelle/ FAES

Styles	Score/Participant																								Moyenne des scores		
	Identification	CHC	SGC	LJW	LV	FB	ESE	VJS	LS	PAC	SJB	BY	BD	MVC	JEA	RJ	MC	RMS	GSC	ASHJ	JLL	CPT1	CPT2	CPT3		CPT4	CPT5
Style 1 heure	40	30	37	29	29	20	24	#	19	24	29	38	27	27	35	35	35	16	12	16	26	30	19	17	29	14	26
Style 2 heures	38	32	37	33	29	21	32	#	21	25	40	40	23	28	39	35	36	26	16	19	23	36	26	20	30	14	28
Style 3 heures	21	31	12	27	28	17	15	#	29	24	28	22	23	25	20	30	22	21	18	12	23	16	25	25	30	17	23
Style 4 heures	31	42	15	29	30	27	25	#	29	28	37	29	24	32	28	23	34	29	25	18	26	23	31	23	32	21	28
Style 5 heures	32	36	19	33	28	23	24	#	31	26	37	27	29	28	25	31	33	36	29	20	27	26	23	23	31	27	28
Style 6 heures	17	35	12	18	29	25	11	#	36	29	16	20	18	32	13	15	22	19	39	22	20	17	26	28	28	28	24
Style 7 heures	30	30	26	19	27	22	19	#	33	25	22	21	23	28	22	21	21	25	29	19	25	15	25	32	28	21	25
Style 8 heures	31	26	27	15	29	32	20	#	39	22	27	29	19	27	28	27	30	22	27	21	32	22	36	35	36	27	28
Style 9 heures	23	25	17	23	29	18	23	#	39	26	20	18	19	24	16	27	31	25	24	27	25	17	34	39	33	26	26
Style 10 heures	32	26	20	22	28	19	22	#	26	23	35	34	20	26	31	32	32	32	30	24	34	27	33	21	31	24	27
Style 11 heures	41	29	40	33	38	26	28	#	25	23	33	42	26	28	35	37	33	31	18	21	36	30	30	20	29	19	30
Style 12 heures	26	32	38	29	31	21	29	#	29	23	36	36	20	24	33	35	35	32	12	25	30	38	35	21	31	17	29