# L'évaluation des politiques publiques. Un outil de prévention des crises

Eric Plottu, Béatrice Plottu

▶ **To cite this version:**

Eric Plottu, Béatrice Plottu. L'évaluation des politiques publiques. Un outil de prévention des crises. 10è journées françaises d'évaluation "l'évaluation des politiques publiques devant les défis d'une société en tension", Jun 2011, Nantes (FR), France. hal-00729379

**HAL Id: hal-00729379**

**https://institut-agro-rennes-angers.hal.science/hal-00729379**

Submitted on 5 Apr 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Société Française de l'Évaluation

« L'évaluation des politiques publiques devant les défis d'une société en tension »
30 juin et 1er juillet 2011 – Nantes

# L'évaluation des politiques publiques :
# Un outil de prévention des crises

Eric Plottu (1), Béatrice Plottu (2),

(1) CAP EVALUATION – 5, rue d'Italie, 49460 Montreuil-Juigné, eric.plottu@capevaluation.fr
(2) AGROCAMPUS OUEST – Centre d'Angers, Institut National d'Horticulture et de Paysage, GRANEM (Groupe de Recherche ANgevin en Economie et Management), UMR-MA n°49 ACO-UA, 2, rue Le Nôtre 49045 Angers cedex 01, beatrice.plottu@agrocampus-ouest.fr

Les travaux en psychologie expérimentale (école de Palo Alto, Grégory Bateson (1972) en particulier) et sur l'apprentissage organisationnel (Argyris et Schön, 1978) ont depuis longtemps montré que l'identification d'écarts par rapport aux objectifs (d'une organisation) peuvent paradoxalement conduire à des comportements de correction qui vont accélérer l'apparition de phénomènes de crise. C'est en particulier le cas lorsque les processus cognitifs à l'œuvre au sein de l'organisation se focalisent sur l'analyse des moyens et de leur utilisation pour étudier et corriger les écarts aux objectifs. En laissant l'objectif et la finalité de l'action hors du champ de questionnement, un processus par apprentissage en simple boucle va en effet retarder la détection voire même précipiter la situation critique via le phénomène d'escalade de l'engagement (Staw, B., 1981).

Dans un contexte de tensions, la capacité à questionner l'objectif et à débattre du bien fondé de l'action prennent une importance particulière. Par rapport aux autres outils de pilotage de l'action publique (suivi, contrôle,…), l'évaluation des politiques publiques présente précisément cette spécificité de mettre au cœur de son questionnement la pertinence des objectifs et le bien fondé de l'action. Par ailleurs, par ses méthodes, l'évaluation des politiques publiques, en s'appuyant sur un processus participatif, est également à même de favoriser un débat raisonné autour des finalités de l'action.

Notre communication entend montrer en quoi l'évaluation des politiques publiques en favorisant un apprentissage en double boucle inscrit l'organisation dans un cercle vertueux de questionnement - repositionnement stratégique de l'action publique permettant de prévenir les situations critiques. Ce faisant, nous étudierons les conditions à réunir pour garantir une pratique réflexive de l'évaluation assurant une plus grande capacité d'anticipation et d'adaptation du cadre de l'action publique à l'évolution de son contexte.
Une première section de notre papier sera consacrée à définir la notion de crise. Nous serons amené à distinguer différents types de crise, que ces situations de crise apparaissent au niveau sociétal (crise économique, écologique,….) ou au niveau et au sein même d'une organisation.
Dès lors, dans une seconde section, il nous sera possible de discuter des modalités de prévention et d'anticipation de ces crises. En particulier nous expliciterons le rôle des outils de pilotage de l'action dans ces mécanismes de prévention ou au contraire d'accélération de

l'apparition de situations critiques. Ces développements nous conduiront alors à préciser la place particulière de l'évaluation des politiques publiques qui, de par ses objectifs et ses méthodes, peut constituer un outil privilégié de prévention des crises.

## 1- La crise dans tous ses états

Une définition devenue « traditionnelle » de la notion de crise est celle formulée par Hermann (1963, p.62): « *une crise menace les objectifs prioritaires de l'organisation, n'autorise qu'un temps de réponse limité, et est inattendue ou non anticipée* ». Pour Rosenthal (1986), "*la crise constitue une menace sérieuse qui va affecter les structures de base, les valeurs et normes fondamentales d'un système social* (cité par Lagadec, 1991, p.51). La crise se caractérise ainsi par un « effondrement de sens » (Weick, 1993) et une « perte de l'univers de référence » (Lagadec, 1991).

Ces définitions nous permettent de mieux cerner les contours de la situation de crise : la crise n'est pas un écart à la norme, à une situation de référence, à des objectifs fixés. La crise est fondamentalement une remise en cause de cet univers de référence, une situation vécue par les acteurs où les valeurs, qui structuraient, contraignaient et orientaient tout à la fois le fonctionnement efficace de l'organisation à laquelle ils appartiennent (société, institution, entreprise), semblent ne plus pouvoir fournir l'univers de référence indispensable à l'orientation de leurs comportements (Plottu, 1998). La crise naît ainsi du découplage entre l'action et le cadre de l'action qui devrait, en principe, délimiter l'espace des possibles et les finalités du comportement.Ce découplage conduit à des comportements « irrationnels » voire schizophréniques potentiellement destructeurs.

Cette situation de crise caractérisée par la perte de l'univers de référence a plusieurs origines :

1 - **La crise naît d'un cadre d'action (référentiel d'action) non stabilisé.**
Elle caractérise en particulier l'état transitoire entre deux cadres de référence (l'un qui n'est plus, l'autre qui n'est pas encore). Elle correspond au temps de mise en place du nouveau référentiel et d'adaptation à ce nouveau cadre d'action. L'évolution ne se fait pas toujours en douceur à l'abri d'un cocon. Quand l'évolution (passage d'un état à un autre) s'effectue brutalement, les valeurs de l'ancien cadre de référence qui n'est plus et du nouveau cadre en gestation s'entrechoquent. De façon imagée, la crise correspond en quelque sorte au passage de la chenille au papillon, le stade de la chrysalide en moins. On imagine alors aisément la violence (le traumatisme) du passage d'un état à un autre ! La crise de l'adolescence tiraillée entre valeurs et schèmes de l'enfance et de l'âge adulte peut en être un exemple.

2- **La crise découle d'un défaut de lisibilité du cadre d'action**.
A l'origine de la crise, un déficit de communication, l'absence de messages clairs sur les valeurs, les objectifs, les règles qui constituent le cadre de l'action. Plusieurs cadres de références peuvent co-exister au sein d'une même organisation, le manque de communication sur les valeurs qui doivent guider l'action risque alors d'induire des comportements « erratiques » dysfonctionnels. De même, la méconnaissance des règles encadrant l'action -et donc le risque de transgresser ces règles- peut entraîner des comportements contre-productifs. Par exemple, la méconnaissance des grands équilibres planétaires et de l'impact de nos actions sur l'environnement peut amener à des comportements mettant en péril la durabilité du système.

3- **La crise provient de la non adhésion au référentiel d'action**.
La crise n'est pas liée au temps d'adaptation au nouveau cadre d'action, elle ne vient ni d'une méconnaissance, ni d'un déficit de communication sur celui-ci, mais bien d'un refus des valeurs, des règles qui doivent constituer ce cadre, en particulier lorsqu'elles sont imposées

par d'autres acteurs. Par exemple, dans le cadre de la dérégulation de certains secteurs (transport, énergie, …), le passage du public au privé provoque des réactions de rejet, une crise d'identité des personnels concernés. Rondeaux (2007) parle ainsi de crise motivationnelle et identitaire.

4- **La crise naît de comportements guidés par des cadres référentiels inappropriés en décalage avec la réalité (comportements schizophréniques).**
L'action se réfère à un cadre inadapté aux enjeux contextuels. Le comportement adopté en concordance avec les règles dictées par le cadre de référence se révèle en décalage avec la réalité. Ce type de conduite est symptomatique de comportements schizophréniques de l'individu qui manifeste des signes de dissociation, de perte de contact avec la réalité, en conflit qu'il est entre deux mondes, celui auquel il se réfère et celui de la réalité ambiante.Ce phénomène de discordance dans le comportement d'un individu peut être transposé au niveau d'une organisation humaine et fournit une clef de lecture des crises que connaissent nos sociétés.

De façon générale, au sein de l'organisation humaine, au niveau de la société comme au niveau de l'entreprise, le comportement à chaque niveau d'organisation se réfère à un ensemble de valeurs, d'objectifs, de règles, qui constituent le cadre de référence de l'action. Ce comportement, comme celui de tout système vivant, est commandé par la recherche de trois niveaux d'objectifs (Mélèse, 1990 ; Atlan, 1979) :
- un objectif de pérennité, de re-production;
- un objectif de développement;
- un objectif d'optimisation du temps présent.
Le cadre d'action dans lequel se développent les comportements associés à ces objectifs est propre à chaque niveau d'objectifs : les valeurs, les normes de comportement, les temporalités, les critères de rationalité et la logique d'action sont en effet spécifiques (Plottu et Plottu, 2009).

Une caractéristique fondamentale du fonctionnement de tout système organisationnel est la dépendance hiérarchique qui existe entre ces différents niveaux d'objectifs. Les comportements liés à la recherche de rentabilité à court terme (optimisation du temps présent) ne doivent pas remettre en cause la poursuite des objectifs stratégiques (de développement). De même les comportements stratégiques doivent respecter les valeurs qui animent l'organisation et les conditions de re-production dans le temps de l'identité de l'organisation. Autrement dit, les objectifs de niveau n+1 marquent les limites du champ des possibles pour les comportements associés aux objectifs de niveau n.

Les trois niveaux de pilotage d'une organisation que distingue Mélèse (1976) - l'exploitation (correspondant à l'équilibration), la gestion (adaptation) et la stratégie (évolution)- ou encore la distinction qu'opère Simon (1983) entre les buts d'entreprise, les objectifs organisationnels et les sous-objectifs opérationnels correspondent aux trois types d'objectifs et référentiels guidant le comportement.

La structuration interne de l'organisation (division en services...) est elle-même déterminée par cette hiérarchie des niveaux d'objectifs. Comme le rappelle Reix (1990, 102), « *il y a généralement spécialisation des niveaux hiérarchiques par types de décision; les niveaux inférieurs ont la charge des problèmes structurés, à champ d'application limité, de caractère répétitif et à temps de réponse court. Les niveaux supérieurs sont confrontés à des problèmes complexes, à champs large, et mal structurés.* »

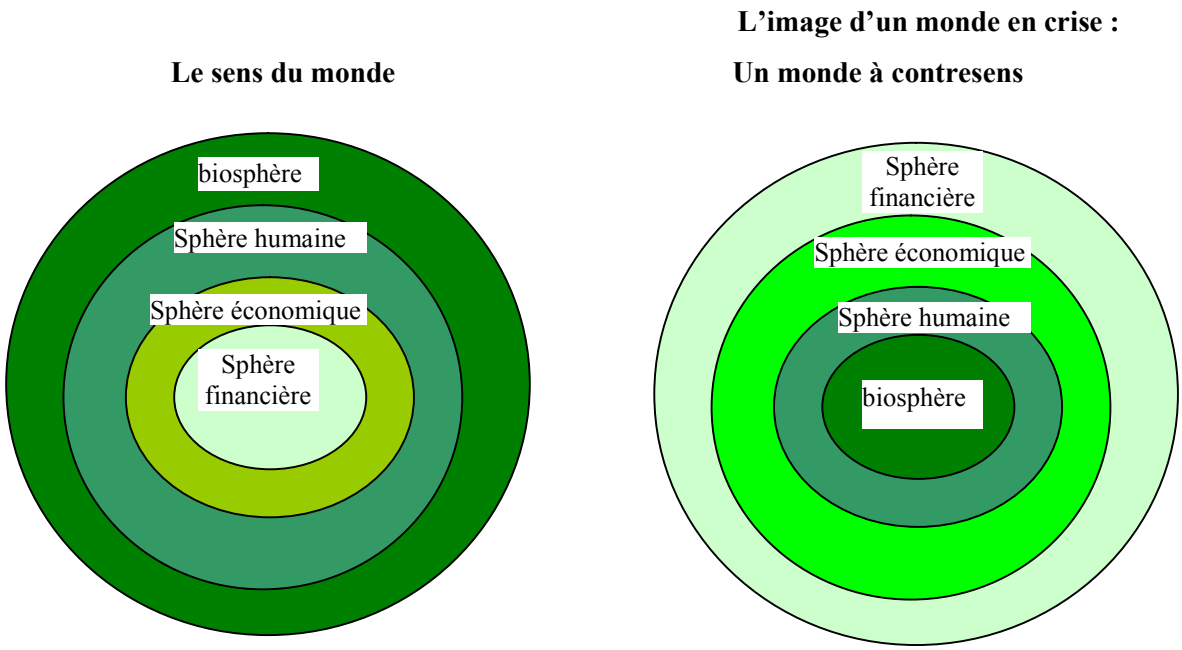
Une conséquence fondamentale pour l'appréhension des phénomènes de crise découle naturellement de cette dépendance et structuration hiérarchique de l'organisation : le champ

des possibles (les valeurs) encadrant l'action à un niveau n est fixé par un autre niveau d'organisation supérieur (n+1). Ainsi la logique d'action à un niveau n ne peut se développer que dans les limites de respecter des impératifs et objectifs de niveau supérieur[1].

Or, cette relation de dépendance hiérarchique n'est pas toujours respectée, que ce soit par choix délibéré ou par ignorance. Pour au moins un temps, l'individu peut s'affranchir des contraintes pour aller au-delà des champ des possibles fixés, voire renverser la hiérarchie en subordonnant le niveau supérieur à la logique de niveaux inférieurs. Les crises financières, économiques, sociétales, environnementales que connaissent nos sociétés relèvent de cette inversion des hiérarchies. Nous en donnons une illustration (figure 1) en partant de l'emboîtement des sphères économique, humaines et de la biosphère de René Passet (1996, p.4) en y intégrant la sphère financière.

Dans nos sociétés en crise, la sphère financière apparaît dominer la sphère économique. La logique économique n'est plus au service de la société (au service de l'épanouissement de l'homme) mais impose ses règles à la sphère humaine. Enfin la biosphère ne fixe plus le domaine des possibles des sociétés humaines, la sphère humaine s'affranchit (pour un temps du moins) des contraintes écologiques et du respect des grands équilibres planétaires. L'action de l'homme va à l'encontre de la logique des objectifs du niveau n+1 à laquelle la dépendance hiérarchique voudrait qu'elle soit subordonnée. L'ordre naturel s'en trouve bouleversé et les crises se multiplient.

**Figure 1 : Aux sources d'un monde en crise de sens**




La récente crise financière a mis en évidence cette déconnexion entre la sphère financière et l'économie réelle entraînant dans la tourmente l'ensemble des économies et des sociétés

[1] En fait, pour reprendre une terminologie faisant référence à la théorie des types logiques de B. Russel (1908), il faudrait distinguer l'action (niveau n), le référentiel ou cadre logique de l'action (au niveau n) et le cadre du cadre de l'action (limites du possible fixé par n+1). Ceci étant dit, nous n'utiliserons pas cette terminologie un peu « lourde ». Pour une exploitation d'une telle typologie dans l'approche de la décision, voir Plottu (1999).

comme si le monde était dominé par la logique financière. Il s'agit alors de rétablir le sens des hiérarchies et de « remettre les banques au service de l'économie » et de la société.
Tout comme la logique économique semble imposer ses valeurs aux sociétés en quête de sens et de projet collectif. Il s'agit alors de remettre l'homme au centre des préoccupations, de remettre l'économie au service de la société en lui imposant de nouvelles règles du jeu, de nouvelles valeurs (l'éthique par exemple est à la mode).Quant à la crise environnementale, il faut rappeler que les sociétés ne peuvent durablement s'affranchir et ignorer les contraintes naturelles. L'impression d'une impunité à transgresser les grands équilibres écologiques - donnée par le pas de temps très long de régulation du système (mais plus dure sera la chute ?)- est entretenue par l'illusion de l'internalisation de l'environnement dans le calcul économique et de la capacité du progrès technique à trouver des solutions[2].

Le monde souffre de schizophrénie, c'est pourquoi il est en crise. Il faut rétablir l'ordre naturel des hiérarchies et de l'échelle des valeurs : remettre le financier, l'économique à leur place « au service » de la société, une société « durable » respectant les grands équilibres naturels.

## 2 – Les outils de pilotage et les crises

### 2.1 – L'effet d'escalade de l'engagement versus l'apprentissage générateur

Le va-et-vient réflexif entre action et cadre de l'action, cette capacité à questionner la cohérence entre l'action et le cadre de l'action, apparaissent fondamentales pour être en mesure d'identifier et de prévenir la situation de crise. Cela suppose en particulier d'être capable de remettre en question (en débat) les valeurs qui guident l'action, de s'interroger sur la pertinence du référentiel d'action et de son adéquation aux réalités de l'environnement (interne et externe) de l'organisation.

Les théories d'usage qui guident le comportement des individus, et donc des organisations humaines, ne favorisent généralement pas l'identification des situations critiques. Il existe en effet des processus cognitifs (de défense) qui font que « l'erreur» (la non atteinte des objectifs) sera systématiquement perçue comme une inadaptation de l'action aux objectifs poursuivis (cadre d'action ou cadre de référence) et non comme pouvant être le signe d'une inadaptation à l'environnement du cadre de référence lui-même. En d'autres termes, les causes et les modalités de correction de l'erreur seront toujours recherchées *à l'intérieur* du cadre de référence et non par une *reconsidération* du cadre de référence.

On retrouve ici les deux modes de résolution possible d'une erreur que distinguent Argyris et Schön (1978) en économie des organisations et qui relèvent respectivement de deux théories d'usages utilisées par les individus:

- La théorie d'usage de Modèle I favorisant l'apprentissage en simple boucle: « *dit à chacun de défendre sa position, de faire des évaluations et des imputations ou attributions de telle façon que soient empêchés à leur sujet tout examen et toute vérification fondés sur la logique d'autrui. Les stratégies de Modèle I ont toutes les chances d'aboutir à la défensive et à des processus autoréalisateurs et autojustificateurs*. » (Argyris, 1995, p.69). Ces comportements de Modèle I permettent ainsi de protéger le système de référence, « le programme maître » qui échappe ainsi à tout examen critique.

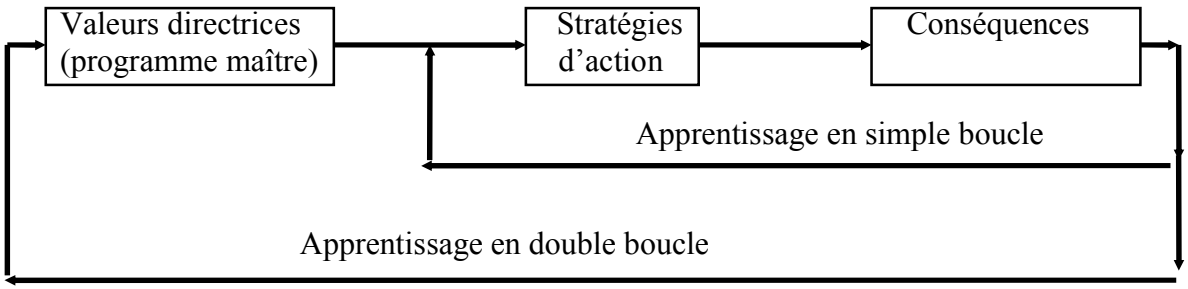
  Ce Modèle I conduit ainsi à envisager l'erreur *à l'intérieur* du système de référence. Il conduit à créer des systèmes organisationnels d'apprentissage restreint, où

[2] - rappelons que l'économiste est un incorrigible optimiste.

l'apprentissage dit en boucle simple ne concerne pas le programme maître (pas de remise en cause des valeurs directrices). Ce Modèle I favorise les routines organisationnelles défensives définies comme « *toute politique ou action qui évite aux individus, aux groupes, aux intergroupes et aux organisations de connaître l'embarras ou la menace et qui les empêche en même temps d'en identifier et d'en atténuer les causes. Les routines défensives font obstacle à l'apprentissage et sont surprotectrices* » (Argyris, 1995, p.29)

- La théorie d'usage de Modèle II favorisant l'apprentissage en double boucle: « *les valeurs directrices de Modèle II comprennent l'information valide , le choix informé, et un contrôle soigneux lorsque ce choix est mis en oeuvre afin de détecter et de corriger les erreurs.* » (Argyris, 1995, p.72). Ainsi, contrairement au Modèle I, les théories d'usage de Modèle II permettent de remonter aux programmes maîtres et de s'interroger sur leur congruence. Le Modèle II conduit ainsi à des systèmes d'apprentissage organisationnel qui favorisent l'apprentissage en double boucle (le retour sur le programme maître).

Figure 3 : Apprentissage en simple boucle et apprentissage en double boucle.




Source: Chris Argyris, 1995, p.67.

Les théories d'usage de Modèle II (apprentissage en double boucle) devraient limiter les situations de crise organisationnelle en favorisant un questionnement systématique du programme maître. Malheureusement, si l'on en croit C. Argyris, la plupart des individus et donc des organisations utilisent des théories d'usage de Modèle I et surprotègent ainsi leur programme maître (système de référence) de tout examen critique. Or, comme le note Argyris (1995, p.67), « *modifier l'acte sans toucher au programme maître qui a servi à le produire, c'est aller à l'échec, immédiatement ou à terme* », c'est aller à la crise ajouterions-nous.

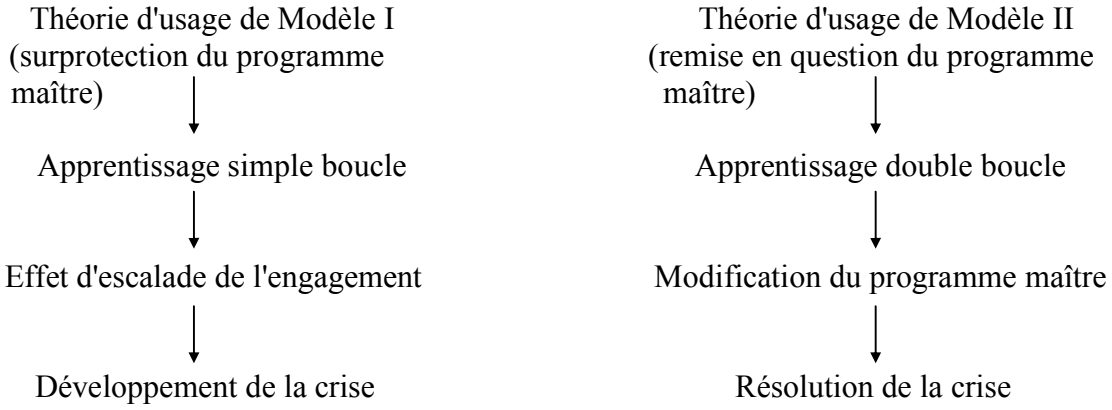
La situation de crise ne peut ainsi, par définition, être appréhendée dans le cadre du Modèle I puisque celui-ci interdit de s'interroger sur le programme maître. La crise trouve alors au sein de l'organisation qui adopte un comportement auto-justificateur un terrain propice pour se développer. En effet, le raisonnement en simple boucle n'interdit pas seulement l'identification de la crise, il va aussi constituer un facteur aggravant et favoriser le développement de la crise : le raisonnement en simple boucle va conduire à mobiliser davantage de ressources pour combler l'écart à l'objectif, et ce d'autant que l'écart est important. Le risque est fort qu'apparaisse ainsi un effet d'escalade de l'engagement.

Le mécanisme de l'effet d'escalade de l'engagement est le suivant: l'erreur est initialement perçue comme un écart à l'objectif , une insuffisance des moyens par rapport à la fin et non comme signifiant une inadaptation de l'objectif. Pour réduire cet écart, l'individu est amené à mobiliser davantage de ressources pour atteindre le but fixé. L'engagement de toujours plus

de moyens à une fin inaccessible conduit à un effet d'escalade dans l'engagement; en effet, l'engagement atteint un « point de non retour » et il est impossible de remettre en cause à ce moment la validité de l'objectif. La seule conduite rationnelle consiste alors à persévérer dans la stratégie choisie (augmenter les moyens mis en oeuvre).

Si cet effet d'escalade de l'engagement est particulièrement sensible dans la dynamique des crises militaires (Sheehan and Kenworthy, 1971; Staw, 1981), il n'est pas exclusif des situations de crises extrêmes. La psychologie expérimentale a démontré les difficultés qu'ont les individus a intégrer l'information nouvelle lorsque celle-ci entre en conflit avec leurs croyances et leurs systèmes de valeurs. Des filtres cognitifs protègent ainsi le programme maître de l'individu conformément au modèle comportemental de type I. Ces attitudes consistant à ne jamais remettre en cause et à surprotéger le système de référence favorisent l'escalade de l'engagement d'autant plus facilement que sont en jeu les valeurs fondamentales de l'individu, l'identité (la mission) de l'organisation. Ainsi, l'effet d'escalade de l'engagement va favoriser le développement de la crise alors que l'apprentissage générateur issue de la théorie d'usage de Modèle II va permettre de détecter au plus tôt et de résoudre la situation de crise.

Figure 2 : escalade de l'engagement versus apprentissage générateur




### 2.2 - Quel rôle pour les outils de pilotage de l'action ?

Le rôle des outils de pilotage comme le suivi ou le contrôle relativement à l'apparition de phénomènes de crise est ambigüe. Ils permettent certes de détecter des écarts aux objectifs et peuvent ainsi amener à identifier un possible déphasage entre l'action et le cadre de l'action susceptibles de déboucher sur des mesures correctives. Le suivi d'indicateur lorsqu'il met en évidence un écart entre résultat obtenu et objectif fixé devrait permettre d'engager un questionnement autant sur les objectifs que sur les moyens. Malheureusement remplir les jeux d'indicateurs mobilise tant de ressources humaines et budgétaires, que le temps nécessaire pour la prise de recul et l'exploitation de l'information n'est souvent plus disponible. On se contentera alors de regarder du coté des moyens (jugés alors non adaptés, insuffisants et/ou mal utilisés) en laissant l'objectif hors de l'examen critique.

Dans une logique de suivi de l'activité à court terme, il est tout à fait compréhensible de laisser hors de l'examen critique les motivations de l'action pour s'interroger sur les moyens à mobiliser. Une certaine constance est nécessaire dans la fixation des objectifs qui délimitent le cadre de référence pour l'ensemble de l'activité de l'organisation. Une règle du jeu ne peut jouer son rôle si on en change continuellement. Cette idée de permanence implique que les

choix stratégiques échappent aux contingences du moment présent et ne soient pas remis en cause par les aléas conjoncturels. Combler l'écart à l'objectif devient alors le principal moteur de l'action, ce qui passe par une nouvelle allocation des moyens. Le recours aux outils de pilotage, dans ces conditions, risque fort d'être contre-productif si le problème vient des objectifs eux-mêmes.

Les outils de pilotage peuvent aussi, en focalisant l'attention sur les conditions et les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif, contribuer au renforcement de processus cognitifs de Modèle 1 laissant le référentiel de l'action en dehors de l'analyse critique. Ce risque est d'autant plus fort que les théories d'usage de Modèle 1 sont développées au sein de l'organisation. Si le recours à des outils de contrôle de gestion de type tableaux de bord s'inscrit dans une organisation déjà dominée par des routines organisationnelles défensives, les conditions de non détection et de renforcement de la situation de crise sont réunies. Plus les origines de la crise sont profondes et touchent aux valeurs fondamentales qui guident l'organisation, plus leur remise en question sera difficile, plus les conditions de développement de la crise seront réunies et plus les conséquences seront catastrophiques. Malheureusement plus la crise risque d'être grave, plus on va se précipiter dedans.

Pour éviter l'effet d'escalade, il faut briser la logique défensive en simple boucle (Modèle I) et favoriser le développement d'une culture de questionnement (Modèle II). Il faut accompagner les actions de pilotage d'une réflexion sur la pertinence des objectifs fixés. Il n'est pas facile de poser un regard critique et réflexif sur ses pratiques, d'autant moins que les résistances de Modèle I sont fortes. Tous ceux qui ont eu à développer l'activité d'évaluation au sein d'une organisation peuvent en témoigner. Car c'est bien en effet d'évaluation des politiques publiques dont il est question lorsqu'il s'agit de développer au sein de l'organisation un questionnement sur les objectifs.

## 3 - L'évaluation des politiques publiques : un outil de prévention des crises

### 3.1 – Une mise en questionnement du cadre référentiel de l'action

Par rapport aux autres outils de pilotage de l'activité qui consistent par essence à effectuer un contrôle de conformité (à une norme, un objectif à atteindre), l'évaluation présente la caractéristique de permettre la mise en question du bien fondé des objectifs eux-mêmes. Elle va juger de la pertinence du cadre de l'action en la confrontant à la réalité de la société.

Cette caractéristique est malheureusement absente de la définition de l'évaluation donnée par le décret n°98-1048 du 18/11/1998 pour lequel évaluer une politique c'est « apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ». Elle est pourtant au cœur du questionnement de l'évaluation notamment au travers de la question de la pertinence.

L'évaluation en questionnant la pertinence va permettre de détecter au plus tôt un possible décalage entre le référentiel de l'action et la réalité de l'environnement (interne et externe à l'organisation). Elle doit permettre ainsi d'ajuster les priorités et les modalités d'action. C'est ce qui confère à l'évaluation une portée stratégique et un rôle particulier dans l'anticipation et la prévention de situations de crise.

L'évaluation aura d'autant plus de chance d'identifier ce décalage entre le référentiel qui guide l'action et l'environnement interne/externe, si elle associe étroitement l'ensemble des parties prenantes à la démarche évaluative. En effet, c'est en questionnant et en confrontant les points de vue et les logiques d'action qui agitent l'organisation et la société qu'il sera possible d'identifier les possibles décalages entre la logique de l'action publique et les

attentes de la société. Ce n'est qu'en organisant la confrontation des points de vue des acteurs qu'il sera possible de casser les schémas surprotecteurs des valeurs directrices de l'action.
Un processus participatif d'évaluation va non seulement faciliter l'identification d'une possible inadaptation du référentiel, mais aussi prévenir ce risque de cadre référentiels défaillants. En effet, instaurer le dialogue entre acteurs va permettre une meilleure compréhension (et acceptation) des logiques d'action de chacun et, par delà, une plus forte adhésion aux valeurs et au projet collectif de l'organisation.

### 3.2 – Quelques conditions favorables au développement de l'évaluation et d'un processus d'apprentissage en double boucle

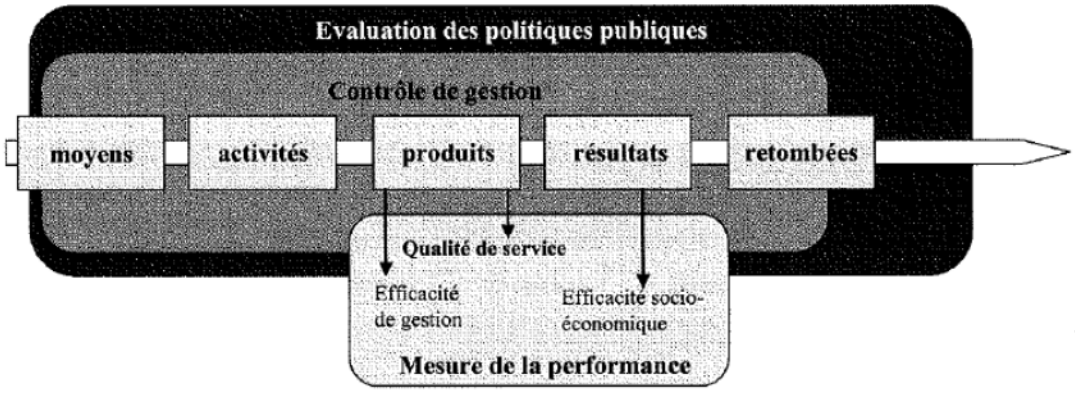
Pour développer au sein de l'organisation des processus cognitifs de Modèle II, c'est-à-dire une prédisposition à remettre en question les valeurs directrices de l'action, il faut au quotidien assurer les conditions de diffusion de l'évaluation au sein de l'organisation :

C'est là le rôle principal que doit tenir une cellule/service évaluation.

Constituer une cellule évaluation au sein de l'organisation : A tous les stades de son développement (définition des objectifs, des modalités d'évaluation, pilotage de l'étude, valorisation de l'évaluation), toute évaluation est soumise à la pression des théories d'usage de type I qui tentent d'empêcher toute remise en cause du référentiel de l'action. Le rôle de la cellule sera précisément de s'assurer que les questionnements sur les référentiels d'action sont au cœur de l'exercice d'évaluation. C'est pourquoi il est indispensable que la cellule/service évaluation au sein de l'organisation participe à l'ensemble des phases de l'évaluation (participation à la définition des objectifs et du cahier des charges de l'évaluation, pilotage de l'étude et à la valorisation/diffusion des résultats de l'évaluation).

Rattacher prioritairement cette cellule évaluation à la direction générale/présidence ou à la direction de la stratégie : Pour éviter d'être prisonnier d'une logique de court terme et se ménager toute latitude pour porter un regard réflexif et critique sur le référentiel d'action, il est préférable de rattacher l'évaluation aux instances stratégiques.

Dans le cas d'une trop forte proximité avec les activités de pilotage de type suivi ou contrôle de gestion, le risque est grand de voir l'évaluation détournée de son objet par les préoccupations de court terme où les objectifs par définition sont donnés. Ce qui conduirait alors à une conception de l'évaluation de type de celle donnée par la schématisation LOLF ci-dessous où les objectifs de l'action publique n'apparaissent pas.




Source : Mordacq, 2006, p.255.

Ce type de schématisation est une bonne représentation de ce que pourrait être l'évaluation au sein d'une organisation ou d'une société dominée par des théories d'usage de modèle 1 qui s'interdit de débattre des valeurs directrices de son action.

La mise en questionnement des cadres référentiels de l'action doit être favorisée par un processus d'évaluation basé sur l'expression et la confrontation des logiques d'action développées par les différentes parties prenantes. Bien souvent, les difficultés de mise en œuvre d'une action proviennent de conceptions et de visions étonnamment hétérogènes de ce que sont les objectifs et les finalités de l'action. Décideurs, concepteurs, partenaires co-financeurs, chargés de sa mise en œuvre ou bénéficiaires de l'action,… autant d'acteurs, autant de visions et de cadres référentiels de l'action publique source d'incompréhensions et de tensions. L'évaluation doit être un moment privilégié de confrontation et de dialogue entre ces visions en associant le plus largement les parties prenantes externes mais aussi internes à l'organisation.

Associer les acteurs en interne : en particulier, associer les opérationnels à l'élaboration du projet d'évaluation. Si les processus de suivi et de contrôle sont traumatisants pour le niveau opérationnel (contrôle de performance, qualité du travail produit, respect des normes de comportement), l'évaluation est traumatisante avant tout pour le niveau stratégique/décisionnel dans le sens où elle questionne le référentiel lui-même. Les opérationnels auront une disposition plus grande pour jeter un regard critique sur le référentiel de leur action et "se poser les bonnes questions". Il convient ainsi de les associer au côté de ceux qui conçoivent l'action à la définition du projet d'évaluation notamment du champ et du questionnement évaluatif.

Assurer une ouverture sur l'externe: en premier lieu, faire appel à des chargés d'évaluation externes. L'objectif sera de rechercher l'objectivité d'un travail de professionnels confirmés. Une évaluation menée strictement en interne aurait beaucoup de mal à s'affranchir et à résister aux processus cognitifs de modèle I. En second lieu, ouvrir le comité de pilotage de l'étude en externe. Cette ouverture constitue une seconde modalité de limitation des risques d'un rétrécissement progressif du champ de l'évaluation et d'un glissement progressif d'un exercice d'évaluation à vocation stratégique (s'interrogeant sur le cadre de l'action) à un exercice d'évaluation se rapportant davantage à du contrôle ou à de l'audit interne.

**Conclusion**

Des valeurs directrices de l'action peu lisibles ou auxquelles on n'adhère pas, des comportements dysfonctionnels liés à des injonctions de cadres référentiels contradictoires ou inadaptés à la réalité de l'environnement (interne/externe), ces traits symptomatiques des situations de crise mettent en lumière l'importance de posséder des outils d'alerte et de pilotage susceptible de diagnostiquer au plus tôt des cadres référentiels (mission, valeurs, objectifs) défaillants.

En encourageant l'organisation à jeter un regard critique sur le référentiel de son action, l'évaluation crée les conditions d'une plus grande capacité d'anticipation et d'adaptation limitant le risque de situations critiques.

En associant les divers niveaux opérationnels et stratégiques, elle limite le risque de crises internes en assurant une plus grande compréhension et la plus large adhésion aux choix stratégiques de l'organisation. En associant le plus largement les parties prenantes à

l'évaluation de l'action publique, elle permet de juger de la pertinence des cadres référentiels qui guident l'action.

En favorisant l'émergence de modèles comportementaux de type II au sein de l'organisation, elle crée ainsi les conditions d'un apprentissage en double boucle, d'une révision éclairée des choix stratégiques et des valeurs directrices de l'action.

Accepter le jeu de l'évaluation, c'est accepter de se remettre en question et de confronter ses cadres référentiels à la réalité de l'environnement. Accepter de soumettre à l'examen critique et de débattre des valeurs qui guident son action, c'est aussi reconnaître une valeur au jugement d'autrui. C'est ainsi un premier pas dans l'acceptation de penser autrement et de la diversité des points de vue.

La diffusion de la culture de l'évaluation –notamment participative- doit contribuer à voir dans la diversité des points de vue qui animent l'organisation et la société une richesse pour construire un projet collectif plus ambitieux et moins vulnérable à la survenance de phénomènes de crise.

## Bibliographie


Argyris C., 1995, *Savoir pour agir, surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Paris, InterEditions.

Argyris C. et Schon D.A., 1978, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Addison-Wesley.

Atlan, H., 1979, *Entre le cristal et la fumée. Essai sur l'organisation du vivant*, Paris, Seuil.

Bateson, G., 1972, *Steps to an Ecology of Mind*, San Francisco, Chandler Publ. Group,

Hermann C.F., 1963, « Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations », *Administrative Science Quarterly*, 8, p.61-82.

Lagadec P., 1991, *La gestion des crises: outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, Mc Graw Hill.

Mélèse J., 1976, *La gestion par les systèmes*, Hommes et Techniques, Suresnes.

Mélèse J., 1990, *Approches systémiques des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.

Mordacq F., *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, Coll. Systèmes Finances publiques, 2006.

Passet R., 1996, *L'économique et le vivant*, 2ème édition, Paris, Economica,1ère édition 1979, Paris,Payot (coll. « Traces »).

Plottu E. 1998, « Les crises et leur gestion. Typologies et temporalités du processus de résolution », *Sciences de la Société*, n°44 Gestion, pp.145-162

Plottu E., 1999, Environnement : Principe et méthodologie de l'Evaluation Hiérarchique. Un cadre pour le développement durable et l'analyse de projets, *Thèse pour le doctorat en Sciences Economique*, Université de Rennes 1.

Plottu E. et Plottu B., 2009, « Logiques territoriales et aménagement durable du territoire : quelles règles de coordination et de décision ? », *Géographie, Economie, Société,* vol.11, n°4, pp.283-299

Reix R., 1990, « L'impact organisationnel des nouvelles technologies de l'information », *Revue française de gestion*, n°77, p.100-106.

Rondeaux, G., 2007, L'identité des agents face aux réformes publiques: pertes de repères ou nouvelles racines ? In Y. Emery & D. Giauque (Eds.), *Dilemmes de la GRH publique* (pp. 65-87). Lausanne: LEP.

Rosenthal U., 1986, « Crisis Decision Making in The Nederlands », *Netherlands' Journal of Sociology*, 22, p.103-129.

Russel B., 1908, Mathematical logic as based on the theory of types, *American journal of mathematics* 30.

Sheehan N. et Kenworthy E.W., 1971, *Pentagon papers*, New York, Bantam Books.

Simon H., 1983, *Administration et processus de décision*, Paris, Economica.

Staw B.M., 1981, « The Escalation of Commitment To a Course of Action », *Academy of Management Review*, vol.6, p.577-587.

Weick K.E., 1993, « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster », *Administrative Science Quarterly*, 38, pp 628-652.