

L'ARBRE DES PROBLÈMES

L'ENJEU : RECONSTRUIRE LE PROBLÈME PUBLIC

Toute action publique peut être considérée comme une réponse à un problème, que des acteurs jugent à un moment suffisamment important pour y apporter des solutions. Il devient alors un « problème public », soit :

Toute situation défailante qui affecte une société ou une partie de celle-ci par le déséquilibre, la tension, les insuffisances ou les frustrations qu'elle entraîne et qui provoque une action collective pour la corriger, redresser ou améliorer.

Rezsöhazy, R. (1996). Pour comprendre l'action et le changement politiques. De Boeck Supérieur

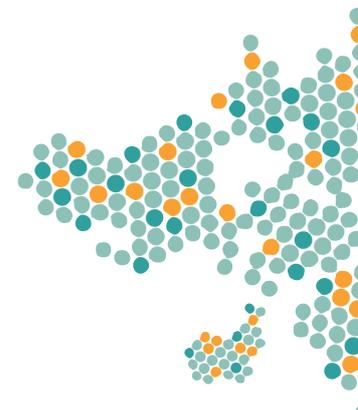
Les parties prenantes se représentent rarement les problèmes de la même façon, voire ne sont pas d'accord sur le fait qu'il s'agisse d'un problème ou pas. Or, si l'émergence d'un problème est théoriquement la première étape du cycle des politiques publiques, en réalité les solutions sont souvent mises en œuvre avant que les problèmes et les représentations qu'en ont les différentes parties prenantes aient été réellement explorées, avec le risque que les interventions mises en place soient en réalité peu adaptées aux enjeux. Une démarche explicite d'analyse des problèmes permet ainsi de mieux concevoir ou évaluer les politiques publiques.

ÉLABORER UN ARBRE DES PROBLÈMES

L'arbre des problèmes est une représentation schématique de l'enchaînement des causes et des conséquences qui forment le problème public. Par nature, la perception d'un problème diffère d'une personne, d'un groupe social ou d'une organisation à l'autre. Reconstruire l'arbre des problèmes permet de formaliser ces perceptions pour pouvoir ensuite les débattre collectivement, les confronter aux connaissances existantes, et les approfondir.

L'arbre des problèmes au stade de la conception

L'arbre des problèmes permet de s'accorder sur ce qui est « en jeu » lors de la mise en place d'une nouvelle intervention. Il aide à répondre à la question : à quoi devrait servir l'action publique ? Il permet de formuler des solutions diversifiées, chacun répondant à des facettes différents d'un problème, et de les tester. Élaboré collectivement, il contribue à une délibération informée sur l'opportunité de l'action publique et sur les solutions.



Pour aller plus loin sur le problème public :

-  Ridde, V., Béland, D., & Lacouture, A. (2016). Comprendre les politiques publiques pour mieux les influencer. Cahiers Réalisme.
-  Bacchi, C. « What is the problem represented to be? »
-  Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion. Revue Française De Sociologie, Vol. 53(1), 35-59.
-  Monnier, E., Varone, F., & Sage, K. (2008). Évaluer une politique publique avec ses groupes cibles ou avec ses bénéficiaires finaux? L'évaluation Des Politiques Publiques en Europe. Cultures Et Futurs. L'Harmattan/Société Française De l'Évaluation, 251.

L'arbre des problèmes au stade de l'évaluation

L'arbre des problèmes est un outil clé pour juger de la pertinence, en le croisant avec la logique d'intervention de l'action publique. L'analyse peut consister à montrer l'évolution du problème (ou de sa perception) depuis la mise en place initiale, ou à élargir la vision du problème en l'ouvrant à celles des parties prenantes. En plaçant les différentes interventions sur un champ donné sur l'arbre, il peut également être utilisé pour juger de la cohérence des interventions existantes.

LES 5 ÉTAPES DE L'ARBRE DES PROBLÈMES

Cartographier les points de vue

La 1^{re} étape consiste à recueillir les différents points de vue des parties prenantes sur ce qui pose problème. Il faut donc cartographier les parties prenantes, avec une attention particulière envers les publics silencieux, en particulier s'ils sont potentiellement affectés par le problème (ou les solutions proposées).

 Attention, les points de vue peuvent différer au sein d'une même catégorie d'acteurs : il est important de cartographier ces positions et pas uniquement des catégories pré-existantes.

Reconstruire le problème selon les parties prenantes

Il s'agit ensuite de reconstruire la chaîne des événements menant au problème et ses conséquences. Cette chaîne est formulée de façon à préciser :

- ▶ Les publics (potentiellement) affectés par le problème ;
- ▶ qui, par son attitude ou son comportement, cause le problème (ou l'aggrave) ;
- ▶ et qui agit déjà (ou pourrait agir) sur ce problème.

Cette approche doit notamment permettre de construire des hypothèses qui pourront être testées ensuite, mais aussi à faire apparaître la « vision du monde », des croyances profondes des acteurs impliqués.

Établir un arbre des problèmes

La 3^e étape consiste à dessiner l'arbre. En partant du problème qui justifie initialement l'action, l'enchaînement des causes est présenté sous la forme de racines, et celui des conséquences de branches. Plusieurs arbres différents peuvent prendre forme selon les points de vue. Un travail itératif de réconciliation peut être engagé au gré des réactions des parties prenantes et de la collecte d'éléments de preuve supplémentaires.

 Utilisez la méthode des « 5 pourquoi » pour creuser les causes d'un problème, en recherchant tout autant des causes individuelles, liées au comportement des acteurs, que des déterminants plus larges (effets de la pauvreté, de l'éducation, de l'environnement, etc.)

Collecter des éléments de preuve

L'arbre des problèmes s'appuie sur des perceptions, mais ne s'y limite pas ! Dès qu'une 1^{re} version est construite, les enchaînements de cause doivent être vérifiés en s'appuyant sur des données existantes (études, articles, données de suivi) ou sur des observations directes. Il s'agit de vérifier la plausibilité des différents facteurs annoncés, en particulier dans le cas précis de l'action conçue ou évaluée, mais aussi sa magnitude.

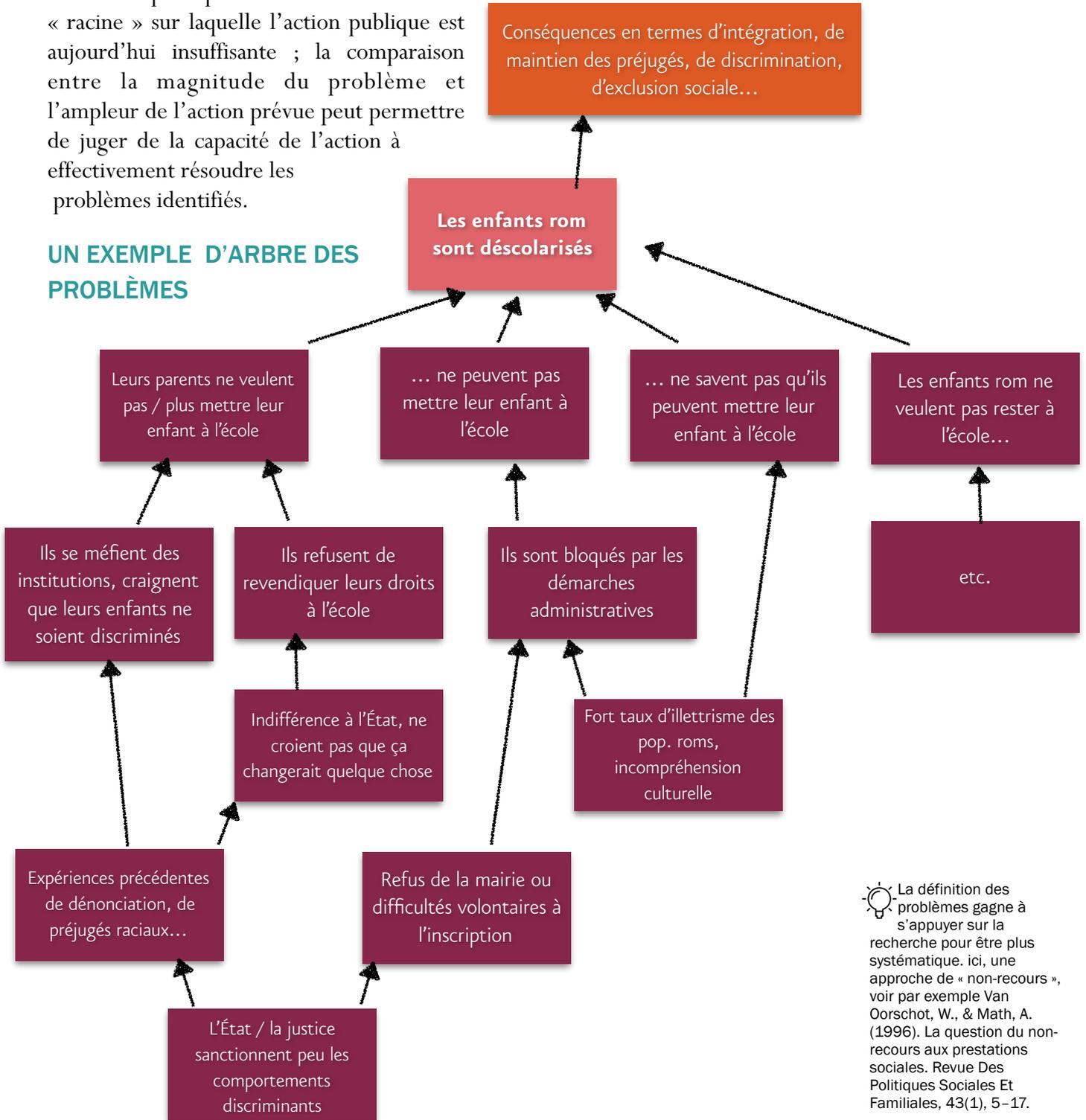
 Dans un cadre participatif, la constitution d'une base de preuve via une enquête collective par exemple peut être un moment clé pour fonder un accord durable sur l'opportunité de l'action publique.



Confronter aux solutions

L'arbre ainsi conçu peut être confronté aux logiques d'intervention de l'action évaluée ou de solutions proposées, de façon à fonder un jugement sur la pertinence ou la cohérence des interventions. Ainsi, l'analyse des interventions existantes peut permettre d'identifier une « racine » sur laquelle l'action publique est aujourd'hui insuffisante ; la comparaison entre la magnitude du problème et l'ampleur de l'action prévue peut permettre de juger de la capacité de l'action à effectivement résoudre les problèmes identifiés.

UN EXEMPLE D'ARBRE DES PROBLÈMES



💡 La définition des problèmes gagne à s'appuyer sur la recherche pour être plus systématique. ici, une approche de « non-recours », voir par exemple Van Oorschot, W., & Math, A. (1996). La question du non-recours aux prestations sociales. *Revue Des Politiques Sociales Et Familiales*, 43(1), 5-17.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'analyse des problèmes et de la façon dont ils se sont constitués peut être cruciale pour penser différemment ou reconcevoir les politiques publiques. Carol Bacchi, une chercheuse canado-australienne en sciences politiques, propose un questionnement systématique pour analyser de manière critique le processus de problématisation des politiques publiques, en expliciter les ressorts mais aussi les conséquences sur les parties prenantes, dont les citoyens. Utile pour interroger les représentations dominantes, mais aussi les siennes propres.

COMMENT LE PROBLÈME EST-IL REPRÉSENTÉ ?

- ▶ Question 1 : Quel est le problème tel qu'il est représenté dans une politique donnée ? (par ex. « égalité femme-homme », « usage ou abus de drogues », « développement économique », réchauffement climatique », « obésité infantile », « migrations illégales », etc.)
- ▶ Question 2 : Quels présupposés ou hypothèses profondes (façons de concevoir les choses) sous-tendent cette représentation du "problème" (représentation du problème) ?
- ▶ Question 3 : Comment cette représentation du "problème" est-elle apparue [dans le débat public, par exemple] ?
- ▶ Question 4 : Qu'est-ce qui ne fait pas débat dans cette représentation du problème ? Où sont les silences ? Le "problème" peut-il être conceptualisé différemment ?
- ▶ Question 5 : Quelles sont les conséquences de cette représentation du problème (comment les acteurs intériorisent-ils le problème et comment cela se traduit-il dans leurs discours ou leur vécu ?)
- ▶ Question 6 : Comment et où cette représentation du "problème" a-t-elle été produite, diffusée et revendiquée ? Comment cela s'est-il passé et/ou comment peut-elle être renversée et remplacé ?
- ▶ Étape 7 : Appliquez cette liste de questions à vos propres représentations du problème.

Adapté de C. Bacchi and S. Goodwin (2016) Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice. New York: Palgrave Macmillan, p. 20. Traduction de Quadrant Conseil.

Pour en savoir plus

Retrouvez des guides, des outils sur l'évaluation sur notre site <http://quadrant-conseil.fr/ressources.php>

Impliquez-vous dans l'évaluation en vous rendant sur le site de la SFE : www.sfe-asso.fr



réutilisation possible sans permission en citant la source: « Quadrant Conseil, 2019 »