

Définition du problème et théorie du changement : pour quoi faire ?

QU'EST-CE QU'UNE « POLITIQUE » ?

En tant qu'agents de la Commission européenne, vous êtes impliqués dans l'élaboration de politiques publiques. Ces politiques peuvent être définies de plusieurs façons :

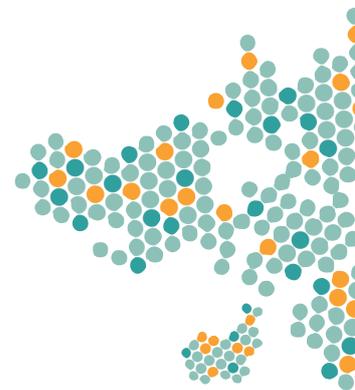
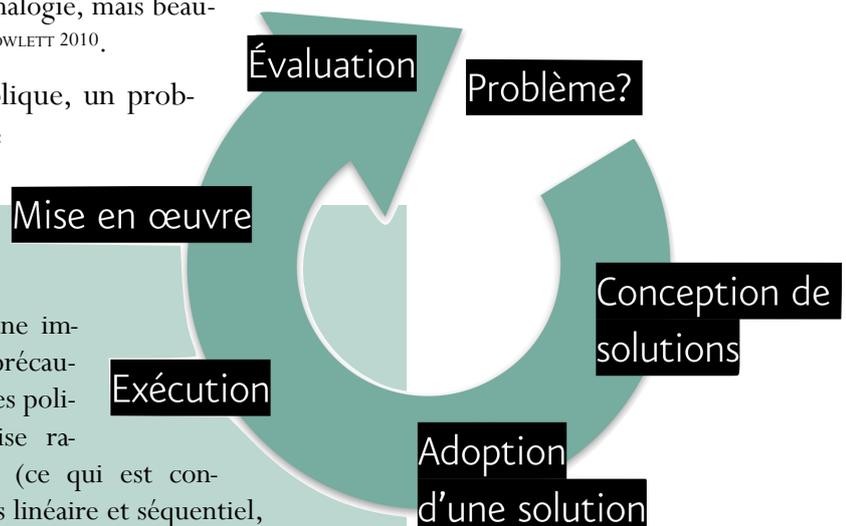
- ▶ par leur **contenu** (un programme d'actions porté par un gouvernement dans un secteur d'intervention donné) ;
- ▶ par les **choix** opérés par les gouvernements (les politiques sont ce que « le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire » DYE, 1972) ;
- ▶ par leur **logique** d'intervention (un ensemble de politiques contribuent à un ensemble d'objectifs LASSWELL, 1958) ;
- ▶ ainsi que par leurs processus.

Les différentes étapes de la conception des politiques publiques sont couramment représentées sous la forme d'un « cycle des politiques publiques ».

Harold Lasswell fut le premier à user de cette analogie, mais beaucoup d'autres ont depuis employé cette image HOWLETT 2010.

Dans la vision cyclique d'une politique publique, un problème est un enjeu se frayant un passage

💡 Le cycle est un instrument théorique permettant de conceptualiser le processus de conception des politiques. Puisqu'il s'agit d'une image, il convient de la traiter avec certaines précautions. Premièrement, le cycle présuppose que les politiques publiques sont toujours une entreprise rationnelle pour régler des problèmes publics (ce qui est contestable). Deuxièmement, il figure un processus linéaire et séquentiel, ce qui est loin d'être le cas en réalité. Éric Monnier met en avant sa dimension itérative en parlant d'un « processus tourbillonnaire » MONNIER ET AL. 1992. Troisièmement, le cycle représente les politiques comme si elles n'étaient que le produit d'un processus administratif, là où nous savons qu'elles sont en réalité tout autant constituées des réactions des citoyens ou des parties prenantes aux décisions gouvernementales que des actions gouvernementales elles-mêmes PAWSON AND TILLEY 2004. Cela étant dit, l'image du cycle demeure un modèle pratique pour penser aux enjeux de définition des politiques publiques et de l'évaluation.



jusqu'à l'attention des pouvoirs publics : ces derniers vont alors chercher à le résoudre en proposant un certain nombre d'options ; sur cette base, ils décident d'agir (ou non), puis mettent en œuvre une solution donnée au travers de décisions, d'actes, de financements, etc. Ils assurent également le suivi du déploiement de cette solution,, avant d'en apprécier les résultats (constate-t-on la résolution du problème ?) au travers de l'évaluation.

QUEL EST LE PROBLÈME ?

Si l'on considère qu'une politique publique consiste en la résolution d'un problème, la capacité à expliquer le problème en question en est la clé.

Un « problème public » peut inclure « toute situation d'échec qui affecte la société, ou une part de celle-ci, par un déséquilibre, une tension, les inadéquations ou des frustrations que celles-ci ont créés et qui provoquent une action collective pour rectifier, atténuer ou améliorer cette situation » REZSÓHAZY, 1996.

Tous les problèmes ne mènent pas à une politique publique, et le fait qu'un problème devienne l'objet d'un débat politique n'est pas nécessairement lié à son importance. Leur mise en lumière est liée à l'existence de « fenêtres d'opportunité » KINGDON, 1995 : il s'agit de moments ou différents « courants » et interprétations convergent, où la conscience partagée d'un problème se fixe, parce que des parties prenantes se mobilisent en faveur de solutions et que des opportunités de résolution sont par ailleurs jugées crédibles.

Un aspect important des questions de conception de politique consiste dans la capacité à tirer parti de ces fenêtres d'opportunité, souvent rares et éphémères.

Ce qui est compliqué là-dedans, c'est que **les problèmes sont « cadrés d'une certaine manière**, ce qui veut dire que lorsque le processus de conception démarre, il y a déjà une certaine vision de la nature du problème, de ses causes et de ses conséquences qui est ancrée chez les acteurs.

Cet « effet de cadrage » est rendu possible du fait de l'extrême complexité des problèmes de la vie réelle (pensez par exemple au « crime », à la « pauvreté » ou au « réchauffement climatique ») : leurs causes sont multiples, entrelacées, et souvent non linéaires. Il n'est pas possible de les saisir dans leur globalité, ce qui les rend d'autant plus difficiles à comprendre, sans parler de les résoudre. On les qualifie de « vicieux » (*wicked*) RITTEL & WEBBER, 1973.

Il faut donc **trouver un angle d'attaque**. Dans les faits, les pouvoirs publics tendent à penser dans les termes des instruments qu'ils ont déjà à leur disposition, ainsi que de leurs compétences BARDACH, 1980. Il en découle que les problèmes sont aussi cadrés par les solutions disponibles (« si votre seul outil est un marteau, le monde est un clou »). De manière générale, les parties prenantes peuvent essayer d'influencer la définition du problème en proposant des solutions.

De fait, les problèmes publics ne sont pas des phénomènes objectifs : ce qui est un problème pour certains ou à un moment donné ne le sera pas pour d'autres (ex. : les inégalités de genre). Ce sont des constructions sociales, ce qui signifie qu'elles sont façonnées par les individus et les organisations, dont les idées

 - Au niveau de la Commission européenne, le fait qu'un problème public soit pris en charge par DG ENV ou par DG AGRI pourrait amener à des solutions très différentes.

ou prises de position seront en retour influencées par la façon dont le problème est posé. Cela implique que la définition des problèmes est toujours l'objet de débats politiques, et soumis aux pressions et aux intérêts de ceux qui détiennent le pouvoir économique ou politique (sur ce sujet et ses conséquences à l'évaluation, voir ARCHIBALD, 2019).

En conséquence, le processus de définition du problème n'est pas qu'un processus de construction : il s'agit aussi d'un processus de *déconstruction*, où l'on va chercher à appréhender l'influence de la représentation d'un problème ainsi que les conséquences de cette représentation.

Par exemple, cadrer au départ le « changement climatique » en tant que problème relevant des comportements individuels, d'équilibre des marchés ou de solutions techniques à trouver aura des implications pratiques fort différentes d'un cadrage concentré sur les industries pétrolières ou les inégalités mondiales.

Il y a différentes manières de déconstruire les représentations du problème, telles que l'approche participative (qui met les parties prenantes, y compris les moins puissants, et les publics silencieux en situation de définir le problème et d'expliquer comment il les affecte) ou l'approche critique (pour un exemple, voir l'approche de Bacchi, « Comment le problème est-il représenté ? » 2009).

En définitive, déconstruire un problème par ses représentations ou par ses différences composantes (et en particulier ses différentes racines) est un moyen de fournir des alternatives aux pouvoirs publics dans leur approche visant à y faire face. Par exemple, au lieu de tenter de résoudre la « criminalité », ou de la réduire au travers de solutions prédéfinies, il serait possible d'identifier un nombre limité de facteurs sociaux criminogènes sur lesquels il est possible d'agir concrètement et avec des conséquences positives attendues.



La définition du problème est aussi un aspect important de l'évaluation. D'abord, analyser comment le problème a été cadré est une bonne façon de dévoiler les valeurs sous-jacentes à une politique, qui peuvent ensuite être utilisées pour formuler une appréciation critique ou un jugement à son sujet. Ensuite, comparer le cadrage initial du problème au cadrage tel qu'il a évolué au moment de l'évaluation permet d'appréhender la pertinence de la politique dans le temps, entre ce qui était voulu et ce qui l'est désormais. Enfin, on constate régulièrement que le manque d'efficacité d'une politique peut s'expliquer par une mauvaise définition du problème en amont.



-Pour une critique des politiques climatiques, voir SOMERVILLE, 2019



-En anglais, il s'agit de l'approche « What's the problem represented to be ».



-Par ex., une politique ayant d'abord visé à accroître la production agricole semblait peut-être pertinente dans les années 1980, et considérée comme inadéquate 30 ans plus tard, quand l'enjeu n'est plus tant de nourrir le monde que de protéger l'environnement.

RÉDUIRE L'INCERTITUDE

Quand les pouvoirs publics et les parties prenantes conçoivent une politique publique, ils n'ont pas la certitude que les solutions proposées permettront effectivement de faire face au problème visé. De nombreuses incertitudes sont présentes :

- ▶ à propos de la nature du problème (ou de la pertinence de son cadrage) ;
- ▶ à propos de la capacité intrinsèque d'une politique à résoudre ou atténuer un problème (de même pour sa mise en œuvre) ;

- ▶ à propos de la réception de la politique par les parties prenantes : comment vont-elles réagir et comment vont-elles contribuer à la réalisation des objectifs ^{BARDACH, 1977, WILDAVSKI 1979 ; LIPSKY 1981 ;}
- ▶ à propos du futur : les conditions ou les valeurs des parties prenantes vont-elles changer et comment cela affectera les résultats de la politique... ou la façon dont elle sera jugée.

Toutes ces raisons, qui décrivent la nature complexe du processus de conception et de mise en œuvre des politiques, éclairent pourquoi les résultats réels d'une politique ne peuvent être prédits... et pourquoi les conséquences imprévisibles, désirées ou non, sont toujours très probables ^{MORELL, 2005.}

En ce sens, **lancer une nouvelle politique s'apparente à un « acte de foi »**. Et l'incertitude est à son comble lorsque le processus de conception est mené exclusivement avant la mise en œuvre, sans possibilités d'expérimentation ou de retours du terrain avant la généralisation du programme.

Il serait alors possible de dire que la démarche de conception (et l'évaluation) vise à réduire cette incertitude « [en anticipant précisément] les conséquences des actions du gouvernement » ^{HOWLETT 2010.} Une des façons de faire cela consiste à **révéler les théories relatives au « comment » et au « pourquoi » une politique est censée fonctionner** ^{WEISS, 1995.}

Qu'appelle-t-on « théorie (du changement) » ici ? C'est un ensemble d'hypothèses formulées pour expliquer comment et pourquoi une politique est censée résoudre ou atténuer un problème, au travers d'une séquence donnée d'événements. Par exemple, en partant de l'idée que les personnes en situation d'illettrisme ont plus de risque de perdre leur travail, une politique pourrait consister à identifier les personnes concernées et à les convaincre d'assister à des formations, de façon à ce qu'ils acceptent et acquièrent ainsi des savoirs de base. Une telle théorie devrait inclure de nombreuses autres hypothèses additionnelles, qu'elles soient liées aux activités (ex. : la qualité des cours) ou aux enjeux en présence (ex. : le fait que la perte d'un emploi soit plus liée à l'illettrisme qu'à la pauvreté, le racisme... ou tout autre facteur pouvant par ailleurs être lié à l'illettrisme).

Les politiques publiques incluent souvent des *objectifs*, qui sont des déclarations à propos des conséquences désirées d'une intervention. Mais ces objectifs appartiennent d'abord au champ de la gestion de la politique (qu'est ce que nous voulons accomplir ? Et ensuite : avons-nous accompli ce que nous souhaitons ?). Ils portent d'abord sur ce que les pouvoirs publics (ex. : mettre en place des sessions de formation), ce qui est sous leur *contrôle*, plutôt que sur ce qui est le plus important pour eux, mais qu'ils ne peuvent *qu'influencer* (que les gens acquièrent des compétences nouvelles, qu'ils trouvent un travail). Les objectifs ne peuvent ainsi remplacer des hypothèses relatives à la façon dont les choses sont supposées marcher.

En définitive, **les théories sous-jacentes aux politiques sont trop souvent implicites et forment autant de « boîtes noires »** pleines « d'hypothèses, de conjectures et d'autres miracles » ^{ARCHIBALD ET AL. 2016.} C'est en ouvrant la boîte noire qu'il devient possible d'avoir une vision critique des différentes étapes qu'elle contient. Connel et Kubisch voient plusieurs bénéfices à l'ouverture de ces boîtes noires, tels que « une planification et mise en œu-

vre [des politiques] affinée », leur meilleur suivi ainsi qu'une évaluation facilitée¹⁹⁹⁸. Plus simplement, le seul fait de débattre de la théorie du changement peut, dans certains cas, être aussi utile à la politique en question que sa théorie elle-même FUNNEL AND ROGERS, 2011.

Différentes approches complémentaires peuvent être utilisées pour favoriser cette discussion. Dans un processus participatif, on engagera une discussion portant sur les relations de cause à effet telles que se les représentent les acteurs (incluant les conséquences indésirables qu'ils anticipent). Les sciences sociales peuvent aussi être utilisées pour construire des hypothèses initiales, mais aussi pour faire sens des hypothèses tacites aux solutions déjà proposées par le passé. Elles permettent enfin de réfléchir aux conséquences qui, tout en étant souvent inattendues, peuvent cependant faire l'objet d'un travail sur leur régularité et leur ampleur.



Sachant que la conception de politique est un processus itératif, détailler la théorie du changement sous-jacente à cette politique peut aider à repenser la définition des problèmes, voire servir de point de départ au processus entier. En fait, de nombreuses politiques demeurent « non-designées » KADIO, DAGENAIS, AND RIDDE 2018, si bien qu'une évaluation se chargeant a posteriori de retracer la théorie du changement représente la première phase réelle de conception dans certaines politiques. À noter cependant que dans une évaluation, les théories du changement sont en général reconstruites pour refléter les attentes des parties prenantes au moment de l'évaluation et non au début de la politique. En revanche, si une théorie initiale existe, souligner les différences dans le temps peut-être un élément précieux pour apprécier une politique.



Aller plus loin :

QUADRANT
CONSEIL

L'arbre des problèmes

QUADRANT
CONSEIL

La logique d'intervention

QUADRANT
CONSEIL

Formuler les hypothèses causales

BIBLIOGRAPHIE

- Archibald, Thomas (2019) « What's the Problem Represented to Be? Problem Definition Critique as a Tool for Evaluative Thinking. » *American Journal of Evaluation*, February, 109,821,401,882,404.
- Archibald, Thomas, Sharrock Guy, Buckley Jane, and Cook Natalie. (2016). 'Assumptions, Conjectures, and Other Miracles: The Application of Evaluative Thinking to Theory of Change Models in Community Development.' *Evaluation and Program Planning* 59 (December): 119–27.
- Astbury, Brad, and Frans L. Leeuw. (2010). 'Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation.' *American Journal of Evaluation* 31 (3): 363–81.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, Australia: Pearson Education.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law.* Cambridge: MIT Press.
- Bardach, E. (1980). 'Implementation Studies and the Study of Implements'. American Political Science Association. Berkeley: Graduate School of Public Policy University of California.
- Connell, J.P, and Kubisch A.C. (1998). 'Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects, and Problems,' 16.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory.* Jossey-Bass.
- Howlett, Michael. (2010). *Designing Public Policies: Principles and Instruments.* 1st ed. Routledge.
- Kadio, K, Dagenais C., and Ridde, V. (2018). 'De La Formulation d'une Politique Nationale à La Compilation d'actions de Protection Sociale : Un Cas de Non-Design Au Burkina Faso,' December, 1–22.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Publics Policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Lasswell, H. D. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How.* New York: Meridian.
- Lipsky, Michael. (1981). 'Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.' *Michigan Law Review* 79 (4): 811.
- Monnier, Eric, Conan, Michel, Allen, Barbara, Duran, Patrice, Spenlehauer, Vincent, and Toulemonde, Jacques. (1992). *Evaluations de L'action Des Pouvoirs Publics.*
- Morell, J. A. (2005). 'Why Are There Unintended Consequences of Program Action, and What Are the Implications for Doing Evaluation?' *American Journal of Evaluation*, 26(4), 444–463.
- Pawson, Ray, and Nick Tilley. (2004). 'Realist Evaluation.' In *Implementation Science*, 3. BioMed Central.
- Rezsöhazy, R. (1996). *Pour comprendre l'action et le changement politiques.* De Boeck Supérieur.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning.' *Policy Sciences*, 2, 155–169.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Somerville, Peter. (2019). 'A Critique of Climate Change Mitigation Policy.' *Policy & Politics.*
- Weiss, Carol H. 1995. 'Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families.'
- Wildavski, Aaron. 1979. 'Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis.'

Pour en savoir plus sur l'évaluation

Retrouvez nos guides et outils à propos de l'évaluation sur notre site <http://quadrant-conseil.fr/ressources.php>



La réutilisation est possible en citant comme source « Quadrant Conseil, 2020 »