

Les problèmes vicieux et les politiques publiques

Juin 2013

Que sont les problèmes vicieux¹?

L'expression « problèmes vicieux » est de plus en plus utilisée dans les domaines des politiques et de la santé publique. Or sa signification exacte peut porter à confusion : les problèmes vicieux sont-ils semblables aux problèmes complexes? En quoi sont-ils différents des problèmes ordinaires ou « apprivoisés »? Cette fiche d'information a pour but de définir les problèmes vicieux et leurs caractéristiques ainsi que d'étudier les façons de les aborder.

On qualifie un problème de « vicieux » dans le champ des politiques publiques lorsqu'il est particulièrement complexe, persistant et résistant. Bien que le terme ait été utilisé de multiples façons et dans des domaines différents, on considère généralement que ses origines remontent à une publication de Horst Rittel et de Marvin Webber, parue en 1973 dans le cadre de leur travail sur la planification et le design urbains. Les auteurs y affirment que les problèmes survenant dans les politiques et la planification sont de nature différente de ceux de la « science » et doivent être traités en conséquence.

Leur argument principal est que les problèmes vicieux ne peuvent être formulés de façon définitive et ne peuvent donc pas être traités comme des problèmes classiques d'ingénierie ou de mathématiques, par exemple (Rittel et Webber, 1973, p. 160). Autrement dit, l'approche généralement qualifiée de méthode scientifique – consistant à définir le problème, à recueillir et analyser les données, à proposer et mettre en œuvre une solution – n'est pas la meilleure pour ce type de problème et comporte un grand risque d'échec.

Ainsi, selon la méthode scientifique, la toute première étape consiste à définir le problème. Or, comme le montrent Rittel et Webber, un problème vicieux n'est pas défini tant qu'une solution n'a pas été proposée (Rittel et Webber, 1973; Conklin, 2006), ce qui disqualifie d'emblée la plupart des approches de type scientifique pour régler les problèmes de cette nature.

Problèmes vicieux, complexes et apprivoisés

Il faut généralement distinguer les problèmes vicieux des problèmes apprivoisés et des problèmes complexes. Les problèmes apprivoisés sont définis de façon claire et cette définition fait généralement consensus, de même que le moment où l'on considère qu'ils sont résolus (ce qui ne signifie pas qu'ils sont faciles à régler). Il existe des solutions et des politiques assez facilement applicables aux problèmes apprivoisés, car ils peuvent souvent être réglés comme d'autres problèmes semblables l'ont été ailleurs. Ainsi, on peut qualifier d'apprivoisé le problème posé par la construction d'un pont sur une rivière (Christensen, 2009). Même s'il s'agit du fleuve le plus large au monde, la tâche à accomplir est claire et il est facile de déterminer si la solution est une réussite.

Nancy Roberts cible un troisième type de problème (ou Type 2, selon elle) : les problèmes complexes. Il est facile de s'entendre sur la nature de ceux-ci, mais pas sur les solutions à appliquer (Roberts, 2000). Par opposition, on ne s'entend ni sur la définition des problèmes vicieux, ni sur les solutions à apporter pour les résoudre. Les problèmes apprivoisés, quant à eux, font l'objet d'un consensus à tous les niveaux. Il est important de faire ces distinctions, car selon de nombreux auteurs, le fait d'essayer d'« apprivoiser » des problèmes vicieux, par exemple en les faisant cadrer de force dans une définition, est voué à l'échec (Roberts, 2000; Conklin, 2006).

¹ Nous utilisons ici l'expression « problèmes vicieux » pour désigner ce qui est appelé en anglais, « wicked problems ». Nous voulons ainsi donner au mot vicieux le même sens que lui confère l'expression « cercle vicieux ». Également à noter : l'expression « tame problems » est traduite par « problèmes apprivoisés ».



Tableau 1 : Opinion des intervenants sur les problèmes apprivoisés, complexes et vicieux

	Apprivoisé	Complexe	Vicieux
Nature du problème	d'accord	d'accord	en désaccord
Meilleure solution	d'accord	en désaccord	en désaccord

Source : (Roberts, 2000)

Définition des problèmes vicieux

Si la définition des problèmes vicieux diverge selon les auteurs qui ont abordé ce concept, la plupart s'entendent sur quelques caractéristiques essentielles, comme les suivantes :

- 1. Un problème vicieux ne peut pas être défini tant qu'une solution n'a pas été proposée.**
La façon de définir le problème provient en partie des mesures proposées pour le régler. Par exemple, en choisissant d'installer des détecteurs de métal dans les écoles pour prévenir la violence, on définit le problème comme étant la présence d'armes métalliques. Par ailleurs, en entreprenant une campagne de sensibilisation à l'intimidation, on définit le problème comme un manque de connaissances, qui peut être réglé par la diffusion de l'information. Dans les problèmes liés aux politiques publiques, ces caractéristiques sont intensifiées par le nombre d'intervenants et par leurs façons parfois très différentes de définir le problème.
- 2. Les problèmes vicieux n'ont pas de règle d'arrêt précise.**
Même les problèmes les plus complexes ont des solutions ultimes – le problème extrêmement compliqué consistant à faire atterrir des humains sur la Lune a été résolu au moment où l'on y est arrivé, en 1969. Les problèmes vicieux n'ont pas ce type de point d'arrêt précis; c'est même généralement en raison du manque de ressources que l'on cesse d'essayer de les régler.
- 3. Il n'existe pas de bonnes ou de mauvaises solutions, mais des solutions meilleures ou pires.**

Contrairement aux problèmes classiques de la science, les problèmes vicieux n'ont pas de solutions objectivement bonnes qui peuvent toujours être appliquées avec succès. Ils sont toujours biaisés et reflètent souvent le point de vue de celui ou celle qui tente de les régler. Il existe très peu de façons de régler le problème d'un tuyau qui fuit; on ne peut pas en dire autant d'un problème vicieux.

4. Chaque problème vicieux est unique et propre à son contexte particulier.

Les solutions appliquées à un problème vicieux peuvent rarement être importées dans un cadre différent. Les problèmes vicieux sont indissociables de leur contexte; ce dernier est donc toujours essentiel.

5. Toute solution proposée pour un problème vicieux est unique et peut avoir un impact sur un ensemble infini de problèmes connexes.

Comme ils sont associés à un niveau élevé de complexité technique et surtout sociale, les problèmes vicieux sont souvent étroitement liés à d'autres problèmes; en tentant de régler les uns, on influence donc inévitablement les autres. Toute solution mise en œuvre entraîne un ensemble de conséquences imprévues pour d'autres problèmes connexes. Par exemple, lors de la construction d'un nouveau viaduc dans une ville, on ne peut pas procéder par essais et erreurs, car chaque essai entraîne des conséquences pour les habitants et les immeubles situés autour du viaduc actuel ou du nouveau projet.

6. Les problèmes vicieux sont essentiellement instables et résistants aux interventions politiques, dans la mesure où celles-ci requièrent l'implication de multiples parties prenantes.

L'un des obstacles principaux associés aux problèmes vicieux est la nécessité d'y faire participer de nombreux intervenants qui présentent des points de vue parfois diamétralement opposés, à la fois sur la nature des solutions et du problème proprement dit. Pour qu'une solution porte ses fruits, il est essentiel d'attaquer un problème vicieux selon une perspective multisectorielle (Rittel et Webber, 1973; Roberts, 2000; Blackman *et al.*, 2006; Conklin, 2006; APSC, 2007; Horn et Weber, 2007).

Résolution des problèmes vicieux

Pour résoudre des problèmes distincts, il faut user d'approches distinctes. Grint (2010) affirme que des problèmes d'ordres différents appellent des formes d'autorité différentes. Il en définit trois types : autoritaire, rationnel/de gestion et leadership avec collaboration. Les problèmes critiques, comme les catastrophes naturelles ou les crises de santé des populations, exigent l'utilisation de pouvoirs dominants ou autoritaires qui fournissent et mettent en œuvre une réponse. La plupart des problèmes approuvés peuvent être résolus au moyen d'une approche de gestion avec une réponse calculée et rationnelle qui permet de cibler un problème connu, d'envisager et d'étudier plusieurs solutions et d'en choisir une et de l'appliquer. Les problèmes vicieux, selon l'auteur, exigent une forme de leadership selon laquelle le rôle des leaders est de poser des questions et de collaborer avec autrui pour trouver les meilleures façons d'aborder le problème.

Presque tous ceux qui ont abordé le sujet des problèmes vicieux s'entendent pour dire que ceux-ci ne peuvent être réglés que par une approche de collaboration, non seulement entre les secteurs gouvernementaux et les populations locales, mais souvent entre des points de vue et des philosophies différentes et parfois concurrentes. Selon cette approche de collaboration, qualifiée par Browne *et al.* (2010) de transdisciplinaire, l'essentiel repose sur « la compréhension collective d'un problème, obtenue en intégrant les éléments personnel, local et stratégique ainsi que les contributions spécialisées au domaine de connaissance » (Browne *et al.*, 2010, p. 4 traduction libre). L'une des clés pour résoudre un problème vicieux, selon la plupart des auteurs, est de pouvoir atteindre une compréhension collective (entre secteurs, groupes et individus) de ce en quoi consiste le problème et des approches possibles pour l'aborder. L'une des techniques développées pour surmonter les obstacles découlant de cette approche est le *dialogue mapping* (Conklin, 2006). Le *dialogue mapping* (cartographie de dialogues) cherche à amener des groupes d'intervenants chargés d'un programme particulier à une compréhension collective des façons de l'aborder et à une prise de décision basée sur la saisie et l'exposition de leurs discussions. L'objectif de la cartographie de dialogue n'est pas nécessairement d'atteindre un consensus sur les mesures à prendre pour régler un problème, mais d'en obtenir une compréhension collective afin de

prendre des décisions raisonnées sur les actions à mettre en œuvre. La meilleure façon d'atteindre ce but est le dialogue (plutôt que par le débat ou la discussion, par exemple)².

Les inégalités de santé³ : un problème vicieux

Les inégalités de santé correspondent sans aucun doute à la définition des problèmes vicieux. Les dissensions dans ce domaine sont illustrées par la diversité de termes utilisés pour décrire le phénomène (disparités, inégalités, injustices). Les inégalités de santé présentent manifestement de multiples facettes, autant en ce qui concerne leurs causes que leurs solutions potentielles. Au moment d'envisager des politiques de réduction des inégalités sociales, on devrait tenir compte de toutes les mises en garde au sujet de l'appropriation des problèmes vicieux et de la dépendance envers les moyens basés sur l'expérience. Il est aujourd'hui d'avis général que les différences d'état de santé réparties selon la race, le sexe, le niveau d'éducation et le revenu relèvent de circonstances bien au-delà des choix et des comportements individuels. Pourtant, de nombreux programmes et politiques de santé publique se basent encore sur les changements de comportement, voire simplement sur l'amélioration des choix disponibles. Ceux qui considèrent les inégalités de santé comme des problèmes vicieux (Blackman *et al.*, 2006; Robert, 2008; Potvin, 2009) s'entendent pour dire que ce sont les approches collaboratives et intersectorielles qui ont le plus de chances de les réduire. Plutôt que d'essayer d'appropriation les inégalités de santé, la première étape vers leur résolution est sans doute d'accepter leur caractère vicieux et les implications de celui-ci.

² Pour plus de détails sur la distinction entre débat, discussion et dialogue, voir Morrison, 2012 au : http://www.ccnpps.ca/docs/FrederictonMilieuSante_ProblemesVicieux_Fr.pdf (La diapositive 20 comporte un tableau adapté de Kachwaha, 2002).

³ Les inégalités de santé sont décrites par l'Agence de la santé publique du Canada comme « les différences de l'état de santé de divers groupes ou personnes de la société. Elles peuvent provenir de facteurs génétiques et biologiques, des choix effectués ou du hasard, mais ces inégalités sont souvent liées à un accès inégal aux principaux facteurs qui influent sur la santé comme le revenu, le niveau de scolarité, l'emploi et les soutiens sociaux. » (Gouvernement du Canada, 2008, p. 5).

Références

- Australian Public Service Commission. (2007). *Tackling wicked problems. A public policy perspective*. Australia : Commonwealth of Australia. Consulté en ligne à : http://www.apsc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/6386/wickedproblems.pdf
- Blackman, T., Greene, A., Hunter, D., McKee, L., Elliott, E., Harrington, B. et Williams, G. (2006). Performance assessment and wicked problems: The case of health inequalities. *Public Policy and Administration*, 21(2), 66-80. doi : 10.1177/095207670602100206
- Browne, V.A., Harris, J.A. et Russell J.Y. (2010). *Tackling wicked problems through the transdisciplinary imagination*. London : Earthscan.
- Christensen, K. (2009). Building shared understanding of wicked problems. *Rotman Magazine*, Winter, 17-20.
- Conklin, J. (2006). Wicked problems and social complexity. Dans Conklin, J. (dir.), *Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems*. (pp. 1-20). Hoboken, NJ : Wiley.
- Gouvernement du Canada. (2008). *Rapports sur l'état de la santé publique au Canada, de l'administrateur en chef de la santé publique*. Ottawa : gouvernement du Canada. Consulté en ligne à : <http://www.phac-aspc.gc.ca/cphorsphc-respcacsp/2008/fr/rc/index-fra.php>
- Grint, K. (2010). Wicked problems and clumsy solutions: the role of leadership. *The new public leadership challenge*, 11, 169-186.
- Horn, R. E. et Weber, R. P. (2007). *New tools for resolving wicked problems: Mess mapping and resolution mapping processes*. MacroVU(r), Inc. and Strategy Kinetics, LLC. Consulté en ligne à : http://www.strategykinetics.com/New_Tools_For_Resolving_Wicked_Problems.pdf
- Kachawa, T. (2002). *Exploring the differences between dialogue, discussion, and debate*. [Document pdf]. Consulté en ligne à : <http://winnebago.uwex.edu/files/2011/08/Dialogue-Debate-and-Discussion-handout.pdf>
- Potvin, L. (2009). *L'évaluation, outil de contrôle ou d'innovation ?* Présentation réalisée dans le cadre du forum CACIS 2009-L'évaluation des interventions en vue de réduire les inégalités sociales de santé. [Fichier vidéo]. Consulté en ligne le 28 juin 2013 : http://www.cacis.umontreal.ca/video/Louise_Potvin_ouverture/Louise_Potvin_ouverture.html
- Rittel, H. et Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Robert, J.S. (2008). Wicked problems in population and public health. *POP News*, 17. Ottawa : CIHR Institute of Population and Public Health.
- Roberts, N. (2000). *Coping with Wicked Problems*. Working Paper. Monterey, California : Department of Strategic Management, Naval Postgraduate School.

Juin 2013

Auteure : Val Morrison, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

Soutien à l'édition : Marianne Jacques, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Morrison, V. (2013). *Les problèmes vicieux et les politiques publiques*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

REMERCIEMENTS

Le Centre tient à remercier Cristin Muecke et Michael Goodstadt pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce texte.

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada. Répartis à travers le Canada, chacun des centres de collaboration se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le réseau des centres agit autant comme une structure de diffusion des contributions spécifiques des centres que de lieu de production conjointe des projets communs. Le CCNPPS est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS). Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de la santé publique du Canada.

N° de publication : 1840

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur les sites Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : www.inspq.qc.ca et du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : www.ccnpps.ca.

An English version of this paper is also available on the National Collaborating Centre for Healthy Public Policy website at: www.ncchpp.ca and on the Institut national de santé publique du Québec website at: www.inspq.qc.ca/english.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

DÉPÔT LÉGAL – 3^e TRIMESTRE 2014
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
ISBN : 978-2-550-70858-2 (VERSION IMPRIMÉE ANGLAISE)
ISBN : 978-2-550-70857-5 (PDF ANGLAIS)
ISBN : 978-2-550-70855-1 (VERSION IMPRIMÉE)
ISBN : 978-2-550-70856-8 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2014)

