

EVIDENCE-BASED POLICY

LA QUALITÉ DES PREUVES

Texte adapté de « Pourquoi s'intéresser à la notion d'« evidence-based policy » ? », *Revue tiers monde*, n° 200, octobre-décembre 2009. Coécrit avec J. Baudry, M. Berriet-Sollic, M. Kirsch, D. Perraud, B. Tinel, A. Trouvé, N. Aillsopp, P. Bonnafous, F. Burel, M. J. Carneiro, C. Giraud, P. Labarthe, F. Matose et A. Ricroch. www.inra.fr/biosoc_sciences/publications__1/articles

*Inra – UMR 1048 SAD APT
16, rue Claude Bernard
75231 Paris cedex 5
catherine.laurent@grignon.inra.fr

EN SAVOIR
PLUS

Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice. Policy Press.

Akrich M., Callon M., Latour B., *Sociologie de la traduction : textes fondateurs.* Presses des mines, 2006.

Davies T. O., Nutley S. M., 2001, « Evidence-Based Policy and Practice: Moving from Rhetoric to Reality », *Proceedings of the Third International Interdisciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference*, 86-95.

Guyatt et al. 1992. « Evidence-Based Medicine. A New Approach to Teaching the Practice of Medicine ». *JAMA*, vol. 268, n° 17, p. 2420-5.

L'approche qualifiée d'evidence-based policy renouvelle l'analyse des liens entre science et décision publique. Très marginalisée en France, elle constitue pourtant une formidable boîte à outils permettant d'améliorer l'accès aux connaissances scientifiques disponibles pour en faire l'usage le plus judicieux possible. Principale objection faite à cette approche : elle ne renonce pas à hiérarchiser les différentes formes de connaissances selon leur degré de fiabilité éprouvée pour atteindre l'objectif visé.

CATHERINE LAURENT

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE*

Depuis le début des années 1990 se développent en médecine des approches qualifiées d'*evidence-based medicine* (Guyatt et al., 1992). Ces démarches découlent notamment du constat qu'il est de plus en plus difficile pour les praticiens d'avoir accès aux connaissances scientifiques disponibles et d'en faire un usage judicieux. Elles se sont depuis étendues à d'autres sphères de la décision (santé, éducation, justice, protection environnementale, etc.), elles aussi confrontées à la transformation du régime d'accès aux connaissances. Ainsi est née la notion d'*evidence-based policy* (EBP).

Les difficultés rencontrées par les acteurs pour repérer les connaissances disponibles et en maîtriser l'accès et l'usage deviennent en effet un enjeu d'importance, qu'il s'agisse d'appuyer certaines décisions (*evidence-based decision*), de les éclairer (*evidence-informed decision*) ou simplement de pouvoir choisir de ne pas en tenir compte, mais en connaissance de cause (*evidence-aware decision*). Ce souci de maîtriser la qualité des preuves disponibles et de se préoccuper de l'efficacité des actions ne peut être assimilé ni à une simple tentative de dépolitiser les débats, ni à un pragmatisme simplificateur qui considérerait que seul importe pour agir ce qui est avantageux et commode. Il s'inscrit plutôt dans la tradition des préoccupations formulées par Dewey (1927), qui mettait en avant la nécessité de réellement partager les connaissances en les rendant disponibles et socialement accessibles, et la nécessité de considérer ce processus comme l'une des dimensions fondamentales de l'élaboration des politiques.

DÉFIANCE ET MÉCONNAISSANCE DANS LE MONDE FRANCOPHONE

Dans nombre de pays non anglophones, comme la France, les discussions sur ces approches sont souvent ignorées ou caricaturées. Dans ce dernier cas, les allusions à l'EBP ne retiennent que les critiques qui ont accompagné certains usages controversés de la notion, tels celui qu'en fit

le gouvernement travailliste de la fin des années 1990 au Royaume-Uni (Davies, Nutley, 2001).

En France, les recherches sur les relations entre science et décision publique sont en grande partie des travaux relevant de la sociologie des sciences. Elles accordent une place centrale à la question de la combinaison des connaissances savantes et profanes, à l'expertise et à la coproduction de connaissances (Akrich et al., 2006) ainsi qu'aux approches participatives et au « Mode 2 » de production de connaissances (Nowotny, Scott, Gibbons, 2003). >lire p. 24 Mais les réflexions sur les instruments et les dispositifs permettant de favoriser l'accès direct des décideurs publics aux connaissances scientifiques, notamment celles concernant les approches *evidence-based*, restent limitées.

Nous n'évoquons ici que deux des raisons qui contribuent à cette situation. La première concerne la difficulté de traduire le mot « *evidence* » qui renvoie non seulement à l'idée de preuve mais aussi de corroboration empirique. En français, plusieurs traductions insatisfaisantes de cette expression coexistent, avec des connotations différentes qui souvent éludent ce dernier aspect : « politique fondée sur les preuves », « politique fondée sur des données probantes » ou encore « politique fondée sur les niveaux de preuves ».

Une deuxième source de malentendus vient de ce que ces approches ont parfois été purement et simplement assimilées à la défense d'un modèle normatif de décision politique ancré dans la théorie des choix rationnels, plus ou moins conforme à l'idéal type du « *rational comprehensive model* » décrit par Linblom (1959). Or, les débats sur EBP s'inscrivent dans une optique différente : ce qui est en jeu est la possibilité pour les décideurs publics de faire l'usage le plus judicieux possible des connaissances disponibles, quelle que soit la place qu'ils comptent donner ensuite à ces connaissances dans leurs processus décisionnels. Quelques rares auteurs défendent l'idée que les approches *evidence-based* doivent être utilisées de façon

normative, mais il est très généralement admis que ces approches n'ont pas vocation à définir les politiques mais seulement à les éclairer (Nutley *et al.*, 2008). C'est pour quoi, si l'expression d'*evidence-based policy* s'est imposée comme terme générique pour désigner ces approches, Nutley (2003) souligne que dans la plupart des cas celle d'*evidence-aware policy* serait plus adéquate.

Les approches *evidence-based* ont ainsi débouché sur plusieurs types d'actions dont l'ampleur et l'intérêt sont souvent méconnus dans le monde francophone : la création d'une imposante « boîte à outils » proposant des méthodes pour mieux s'orienter dans l'univers des connaissances disponibles ; la mise en place d'organisations *ad hoc* pour améliorer l'interface entre recherche et utilisateurs de la recherche et l'organisation de débats contradictoires associant scientifiques, philosophes des sciences et divers types d'utilisateurs de connaissances, sur les problèmes de concurrence des preuves, les questions d'éthique liées à certaines formes d'évaluation, etc.

CONFRONTER LES CONNAISSANCES La décision publique s'appuie sur différents réservoirs de connaissances (savoirs traditionnels, connaissances gestionnaires issues de l'expérience, connaissances établies selon des méthodes scientifiques, etc.). Mais pour prendre une décision, faut-il mettre ces connaissances sur le même plan, les hiérarchiser ou encore les reconnaître comme complémentaires mais avec des propriétés épistémiques distinctes ?

Certaines préconisations de coproduction de connaissances revendiquent une sorte d'équivalence des savoirs et cherchent à relier dans l'action des connaissances puisées à différentes sources en les formalisant éventuellement dans des outils informatisés d'aide à la décision. Ce type d'approche se développe dans les politiques environnementales (pour la gestion de l'eau par exemple), où l'on constitue des forums hybrides rassemblant les porte-parole de groupes d'acteurs sélectionnés selon diverses modalités. Leur but est de favoriser les procédures d'apprentissage pour décider en univers incertain et faire émerger des solutions consensuelles (au moins entre les participants immédiats). Les opinions d'experts y sont alors souvent mobilisées en remplacement de connaissances de sciences sociales qui manquent ou sont supposées manquer.

Les approches *evidence-based* proposent un contrepoint à de telles dynamiques. Elles sont fondées sur l'idée que dès lors qu'on envisage d'utiliser les connaissances pour agir, il importe de ne pas renoncer à pouvoir choisir celles dont on a prouvé la fiabilité pour l'objectif visé, et ce avec le meilleur niveau de preuve. De ce point de vue par exemple, les opinions de gestionnaires, aussi longtemps que leur efficacité et leur innocuité n'ont pu être testées, ne peuvent être considérées comme équivalentes à une

analyse reposant sur des observations construites selon des procédures explicites et pour lesquelles ces tests ont été réalisés.

Force est de constater qu'en l'état, cette position a parfois du mal à s'imposer. Pour nombre de chercheurs issus de la biologie ou de disciplines biotechniques, si le recours aux seuls savoirs traditionnels paraît devoir être testé lorsqu'ils portent sur des objets relevant des sciences naturelles ou biotechniques (par exemple interactions entre les pratiques agricoles et la pollution des nappes phréatiques) ; en revanche, les énoncés des sciences sociales, dès lors qu'ils sont formulés de façon claire et littéraire, sont souvent assimilés à de simples opinions, quels que soient les dispositifs d'observation et d'analyse sur lesquels ils reposent. Cette absence de hiérarchisation conduit à ce que surgissent des modèles qui sont *evidence-based* pour leur composante écologique et biotechnique mais reposent principalement sur des opinions recueillies lors d'approches participatives lorsqu'il s'agit de variables et de paramètres relevant des sciences sociales.

DES PHÉNOMÈNES AUX CAUSES MULTIPLES Bien sûr, une théorie scientifique, aussi sophistiquée soit-elle, procède toujours d'une réduction méthodologique et ne peut avoir l'ambition de rendre compte de l'infinité des causes qui produisent un événement réel. Les théories scientifiques décrivent toujours des relations de causalité limitées et produisent des représentations toujours partielles du réel. Celles-ci peuvent aider à imaginer des formes d'action mais

Une théorie scientifique procède toujours d'une réduction méthodologique et ne peut avoir l'ambition de rendre compte de l'infinité des causes qui produisent un événement réel.

sont insuffisantes pour fonder à elles seules la conception de politiques dont la pertinence et l'efficacité seraient garanties. Ainsi, à propos des politiques environnementales, Sutherland *et al.* (2004, 2006) montrent que les demandes concernant des phénomènes aux causalités trop complexes pour permettre une réponse dans le registre *evidence-based*.

C'est précisément pour cela que plusieurs textes internationaux recommandent de combiner diverses formes de relation entre sciences et décision publique (approches participatives, expertises, etc.).

Il faut donc à la fois placer les connaissances scientifiques à leur rang exact, c'est-à-dire un des éléments, mais pas le seul, de la décision politique, et continuer de construire des méthodes permettant de comprendre à quelles conditions divers types d'acteurs peuvent bénéficier de formes rigoureuses d'accès aux connaissances scientifiques et en maîtriser au mieux les conditions d'élaboration et les limites de validité. C'est pourquoi il est utile de s'intéresser aux débats sur les approches en termes d'*evidence based policy*. ●

Nowotny H., Scott P., Gibbons M., 2003, *Repenser la science*, Belin (coll. « Débats »), traduit de l'anglais par Ferné G. à partir de, 2001, *Re-thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, 2001, Polity Press and Blackwell.

Lindblom C., 1959, « The Science of Muddling through », *Public administration review*, vol. 19, n° 2, pp. 79-88.

Nutley S., 2003, « Bridging the Policy/ Research Divide. Reflections and Lessons from the UK », keynote paper, *Facing the Future: Engaging stakeholders and citizens in developing public policy*, NIG Conference, Canberra.

Nutley S., Walter I., Davies H. 2008. *Using evidence. How research can inform public services*. The policy press. Bristol.

Sutherland W., Pullin A., Dolman P., Knight T. 2004. « The need for evidence-based conservation », *Trends in Ecology and Evolution*, vol. 19, n° 6, 305-308.

Sutherland W. *et al.* 2006. « The identification of 100 ecological questions of high policy relevance in the UK ». *Journal of applied ecology*, 617-727.