

**La place des connaissances scientifiques dans les décisions publiques :  
L'émergence du débat sur l'“Evidence Based Policy” dans le domaine agricole**

**Daniel Perraud**  
(INRA ESR)  
65 Boulevard de Brandebourg  
94205 Ivry-sur-Seine Cedex  
Tél : 01 49 59 69 10  
[perraud@ivry.inra.fr](mailto:perraud@ivry.inra.fr)

**Aurélie Trouvé (ENESAD – CESAER)**  
BP 87999 21079 Dijon, Cedex 1  
Tél : 03 80 77 25 38, Fax : 03 80 77 25 71  
[atrouve@enesad.inra.fr](mailto:atrouve@enesad.inra.fr)

**Catherine Laurent (INRA SAD)**  
16, rue Claude-Bernard, 75231 Paris cedex 5  
Tél : 01 44 08 72 89  
[catherine.laurent@grignon.inra.fr](mailto:catherine.laurent@grignon.inra.fr)



**2èmes journées de recherches en sciences sociales**

**INRA SFER CIRAD**

11 & 12 décembre 2008 – LILLE, France

## **Résumé**

L'approche « Evidence Based Policy » vise à un usage le plus judicieux possible des connaissances scientifiques disponibles pour prendre des décisions publiques : il s'agit de concevoir un cadre analytique utile pour évaluer le degré de fiabilité des connaissances disponibles, réfléchir à leur hiérarchisation et à la conception d'outils qui permettrait d'en faciliter l'usage et la communication entre scientifiques et praticiens. Cette méthode émerge dans de nombreux secteurs, dans les institutions internationales comme dans certains pays. Dans le domaine agricole, les études qui se revendiquent de l'EBP sont moins nombreuses mais se développent également.

S'interroger sur les avantages et limites d'EBP permet de se pencher sur les difficultés que rencontre la décision publique pour l'utilisation des connaissances disponibles. Ce papier porte plus précisément sur les décisions publiques dans le domaine agricole. Il s'appuie notamment sur des exemples puisés dans les enquêtes menées sur des dispositifs agro-environnementaux dans le cadre d'un programme de recherche « EBP-Biosoc ». Deux questions sont abordées : d'une part le problème du choix et de la hiérarchisation des preuves, d'autre part la "dépolitisation" possible des décisions publiques selon leur rapport aux connaissances.

*Mots-clés* : Evidence Based Policy, politique publique, connaissances scientifiques, agriculture

## Introduction : l'« Evidence Based Policy » et son émergence dans les décisions publiques<sup>1</sup>

L'expression « Evidence Based Policy » (EBP) (Davies, Nutley 2001), dérivée de celle d'« evidence based medicine » (Guyatt et al. 1992), est difficile à traduire. La notion d'« evidence » renvoie à celle de « preuve », à celle de connaissance empiriquement validée. L'approche EBP vise à un usage le plus judicieux possible des connaissances disponibles pour prendre des décisions. Ce faisant un autre traduction proposée est-elle « politique fondée sur des *niveaux de preuve* ». Les préoccupations qui sous-tendent le débat résultent en effet des difficultés induites par la croissance du nombre des productions scientifiques pour ceux qui veulent les utiliser dans la pratique : il s'agit de concevoir un cadre analytique utile pour évaluer le degré de fiabilité des connaissances disponibles, réfléchir à leur hiérarchisation pour des objectifs pratiques précis et à la conception d'outils qui permettrait d'en faciliter l'usage et la communication entre scientifiques et praticiens (méta-analyses, états de l'art actualisés et élaborés selon des critères explicites, amélioration et utilisation des statistiques disponibles,...).

Nous ne revenons pas ici sur les conditions d'émergence de l'EBP dans les différents secteurs, à partir de la réflexion développée en médecine (Laurent, 2006). De nombreuses contributions existent également dans le domaine de la protection des ressources naturelles (*“Evidence Based Conservation”*), de l'éducation, de la justice. Dans le domaine agricole, les études qui se revendiquent de l'EBP sont beaucoup moins nombreuses, mais elles se développent également peu à peu. Les dispositifs mis en place sont parfois de grande ampleur. C'est le cas d'une étude réalisée à la demande de la ministre de l'agriculture britannique sur les impacts des Organismes génétiquement modifiés (OGM), invoquant explicitement l'EBP (Ruth, 2003). Au niveau européen, le “Standing Committee on Agricultural Research”, qui conseille la Commission européenne sur la recherche en agriculture, s'est fixé depuis 2004 un objectif de soutien et de coordination des projets EBP sur les questions agricoles. Au niveau mondial, le récent rapport d'Evaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement (IAASTD en anglais), initié par la FAO et la Banque mondiale (IAASTD, 2008), se revendique explicitement de l'EBP<sup>2</sup>. On peut encore citer un nouveau réseau, le “Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System for Southern Africa” (ReSAKSS-SA), qui dans le cadre de la “Southern Africa Development Community” (14 pays du Sud de l'Afrique), s'est fixé comme but de promouvoir l'EBP, notamment sur les politiques qui visent à une augmentation de la productivité agricole.

Cependant, on observe une très grande diversité de modalités d'applications des approches se revendiquant du principe d'EBP. Dans le domaine agricole, elles peuvent correspondre à des démarches relevant strictement de la définition de l'EBP (comme l'élaboration de revues de littérature), mais aussi à des analyses *ad hoc* complémentaires basées sur des statistiques, à des débats entre parties intéressées ou encore à des tentatives de dialogue entre chercheurs et décideurs. L'émergence de l'EBP dans le domaine agricole peut témoigner d'une volonté de répondre à

---

1 Cette communication est issue d'une réflexion conduite dans le cadre du programme EBP-BIOSOC financé par l'ANR (ADD). Nous remercions Jacques Baudry et Renato Maluf pour leurs remarques sur une première version de ce texte

2 Issu d'un processus similaire à celui du GIEC, ce rapport s'appuie sur l'avis de plus de 400 experts internationaux. “L'IAASTD est menée selon un processus ouvert, transparent, représentatif et légitime ; elle est basée sur la preuve ; elle présente des options plutôt que des recommandations ; elle évalue différentes perspectives locales, régionales et globales ; elle présente différents points de vue, reconnaissant qu'il peut exister plus d'une interprétation de la même preuve en fonction des différentes visions du monde ; et elle identifie les incertitudes scientifiques principales et les domaines sur lesquels la recherche devrait se concentrer pour répondre au développement et aux objectifs de durabilité”.

l'insuffisance de la prise en compte des connaissances scientifiques ayant un contenu empirique validé (CGIAR, 2006). Mais plusieurs auteurs précisent qu'elle soulève aussi un grand nombre de questions sur les fondements de la méthode et sur sa mise en oeuvre, qui sont soulevées par certains auteurs qui utilisent cette approche.

Dans cette perspective, nous voulons montrer que réfléchir plus avant aux avantages et limites d'EBP est un point de départ heuristique pour s'interroger sur les difficultés que rencontre la décision publique pour faire l'usage le plus judicieux possible des connaissances disponibles. En particulier, l'EBP pose la question du choix et de la hiérarchisation des preuves, ainsi que celle de la "dépolitisation" possible des décisions publiques selon leur rapport aux connaissances. L'analyse portera plus précisément sur les décisions publiques dans le domaine agricole. Elle s'appuiera notamment sur des exemples puisés dans les enquêtes menées sur des dispositifs agro-environnementaux dans le programme de recherche EBP-Biosoc<sup>3</sup>.

## **1. Connaissances scientifiques et décision publique : le problème du choix et de la hiérarchisation des preuves. Enseignements pour l'élaboration des politiques agricoles**

### **Disponibilité des connaissances**

La première question qui se pose est celle des moyens matériels qui sont effectivement disponibles pour effectuer le travail de hiérarchisation des connaissances<sup>4</sup> mobilisables pour l'action. Il s'agit autant de bases de données en ligne, que d'organisations spécifiques avec des ingénieurs dédiés à ces activités (méta-analyses, rédaction d'états de l'art systématiques faisant apparaître les controverses, etc. Certaines administrations se sont dotés de telles organisations collectives (cas du ministère de l'agriculture britannique, le DEFRA), d'autres peu ou pas (cas de l'administration française).

Dans le même ordre d'idée la question des données empirique de base disponibles est souvent cruciale, en particulier, dans le domaine de l'agriculture, pour les statistiques permettant de nourrir le contenu empirique de divers types de modèles. Ainsi, une étude récente sur les évaluations réalisées sur les mesures agro-environnementales en France<sup>5</sup> souligne l'insuffisance de quantification des effets des politiques, liée entre autres à l'absence des données statistiques adéquates à l'échelon des exploitations (notamment, des données sur l'adoption ou non de telle mesure, couplées à des indicateurs socio-économiques ou environnementaux). Plus généralement, on note une relation absente ou imparfaite entre les données sur les conditions agronomiques et économiques de production agricole et les données relatives à la biodiversité. Quand ces données existent, elles relèvent souvent de sources incompatibles, par exemple des observations et des échantillons différents. Les économistes tendent à maximiser les revenus, à minimiser les coûts de production, ce qu'ils savent faire, mais s'intéressent très peu à des indicateurs de biodiversité, tandis que les spécialistes des sciences de la nature se comportent de façon inverse.

---

3 Ce programme de recherche, dirigé par Catherine Laurent, s'inscrit dans le programme "Agriculture et Développement Durable" de l'Agence Nationale de la Recherche. Il rassemble une dizaine de laboratoires français, brésiliens et sud-africains et à la fois des chercheurs en économie politique, sociologie, écologie, philosophie des sciences,...

4 Sur la définition des notions de " données, information, connaissances, connaissances scientifiques, voir Laurent 2008"

5 Il s'agit plus précisément d'une étude conduite par le Cemagref à la demande du Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche pour assister les évaluateurs et proposer un cadre méthodologique formalisé de l'évaluation des Mesures agro-environnementales (MAE).

## **Hierarchisation des connaissances**

Le choix entre des preuves concurrentes complique sensiblement l'usage d'une technique simplifiée de décision en fonction de la preuve. Ce problème renvoie à une série de questions épistémologiques complexes qui ont fait l'objet de nombreux développements (par exemple série de cours au Collège de France d'A.Fagot Largeault sur "preuves et niveaux de preuve dans les sciences de la vie et de la santé" 2001-2002). L'interrogation porte ici sur les méthodes utilisées pour identifier et hiérarchiser les connaissances disponibles pour la décision publique : dans quels ensembles de connaissances, à quelles sources, la décision politique peut-il légitimement puiser des éléments de preuves ?

L'une des réponses possibles est celle donnée dans un texte du British Cabinet Office (Strategic Policy Making Team, 1999) qui inclut comme possibles sources d'évidences factuelles pouvant fonder sa décision « connaissances d'experts ; recherche publiée ; statistiques disponibles ; consultations des acteurs ; évaluations antérieures des politiques ; internet ; résultats de consultations ; calculs de coûts des options politiques ; résultats de modélisations économiques et statistiques<sup>6</sup> ». Cette liste éclectique indique la volonté de légitimer toute politique choisie par des évidences factuelles, mais la liste n'est pas hiérarchisée et met au même rang internet, la recherche scientifique et la modélisation. Si dans la pratique un tel principe était suivi, alors la mise en avant de la notion d'EBP serait un simple effet de rhétorique de peu d'intérêt. En effet, ce qui fait l'avantage et la difficulté de la réflexion sur les approches en termes d'EBP est précisément la question de la sélection et de la hiérarchisation des connaissances utilisées pour la décision. Ainsi tout un ensemble d'outils a-t-il été conçu et mis en œuvre pour classer les connaissances, évaluer leur degré de fiabilité pour concevoir des actions pour un objectif donné.

Mais naturellement, différents principes peuvent être mis en avant (et mis en concurrence) pour hiérarchiser les connaissances, et de nombreux débats montrent les enjeux de cette opération.

### **La concurrence entre preuves dans une même discipline**

Le problème du choix et de la hiérarchisation des preuves peut se poser différemment selon les champs disciplinaires et méthodologiques. Dans certains cas, la hiérarchisation des preuves concurrentes est relativement aisée et consensuelle, alors que dans d'autres, elle se révèle très difficile. Parmi les premiers cas, Davies et Nutley (2001) citent les champs scientifiques où l'approche EBP a trouvé son origine : la médecine et la santé, dans lesquelles des méthodes de revue systématiques des résultats d'expériences ont été mises au point pour classer les preuves<sup>7</sup> et peuvent faire l'objet, sinon d'un consensus, au moins d'un accord assez largement partagé. A l'autre extrémité de l'éventail, des difficultés se situent dans les disciplines qui sont le terrain d'affrontements entre paradigmes et méthodes, comme les sciences sociales. « Ceci arrive en partie à cause des soubassements plus divers et plus éclectiques des sciences sociales dans ces secteurs (par comparaison avec les soubassements des sciences de la nature dans beaucoup de problèmes de santé), et en partie à cause de la nature multiple et contestée des résultats recherchés. Ce faisant, la connaissance de « ce qui marche » tend à être fortement influencée par les catégories de questions posées et sont, en tout cas, largement conditionnelles et très dépendantes du contexte. »

---

6 Comme pour toutes les citations, c'est nous qui traduisons.

7 Toutefois l'analyse de la littérature médicale sur ce thème montre que là aussi il y a beaucoup de débats.

Ainsi, la concurrence entre preuves se manifeste d'abord au sein même des disciplines, pour plusieurs raisons :

- D'abord, la question posée par le décideur public et l'objet de recherche qui l'intéresse peuvent être différents selon le contexte et l'objectif fixé. Par conséquent, lorsque des chercheurs d'une même discipline collaborent sur un même sujet, ils peuvent être conduits à mettre en avant des preuves qui se réfèrent à des faits scientifiques différents. Par exemple, pour des écologues, aux Pays-Bas, les travaux sur la biodiversité tendent à adapter la gestion de l'espace aux questions majeures de densité de population et de pression urbaine, et se concentrent sur le développement d'espèces emblématiques, notamment les oiseaux, manifestant de façon visible la conservation de la nature. Aucun lien spécifique, sinon négatif, n'est fait avec l'activité agricole (Daniel, 2008). En revanche, sur des territoires où la pression urbaine est beaucoup moins forte, par exemple en France, les écologues pourront adopter une approche plus complexe de la biodiversité, et étudier notamment les formes moins visibles de biodiversité et celles qui peuvent s'associer à l'activité agricole. C'est le cas de travaux portant sur diverses catégories d'insectes (Aviron *et al.*, 2005). En science sociale, le lien entre activité agricole et contraintes liées à la biodiversité peut être analysé (i) comme porteur d'effets favorables (par exemple, économies sur les coûts de production dans une agriculture à faible diversité structurelle) ou, dans un contexte de concurrence entre exploitations aux caractéristiques structurelles très hétérogènes, dans une approche centrée sur les catégories d'agriculteurs, (ii) comme porteur d'effets négatifs en matière de cohésion (par exemple, difficultés accrues pour les petites exploitations, qui se trouvent davantage pénalisées par des contraintes environnementales).
- La question posée et l'objet de recherche peuvent également s'inscrire dans des paradigmes, parfois irréductiblement opposés. Par exemple, l'analyse économique de la décentralisation des mesures agro-environnementales peut se concentrer avant tout sur les coûts et bénéfices pour l'administration publique dans une approche néo-classique du fédéralisme fiscal, les problèmes de collusion entre décideurs publics et acteurs privés dans l'école du Public Choice, ou encore la capacité à prendre en compte des spécificités locales dans une approche en économie régionale et institutionnaliste. Les objets sur lesquels il convient d'avoir des connaissances fiables en diffèrent d'autant. En écologie, on obtiendra des résultats différents selon que l'on a une approche en terme d'habitat (par exemple la directive habitat) qui met l'accent sur des éléments supposés homogènes du paysage que l'on gère de façon indépendante, ou une approche en écologie du paysage qui met l'accent sur les interactions entre les éléments du paysage (Burel, Baudry, 1999).
- La compétition entre preuves peut aussi découler de l'utilisation de données empiriques différentes. Par exemple, en sciences sociales les différences de représentations de l'agriculture française selon qu'elle est vue au travers du RICA ou du RGA ont été maintes fois décrites. La connaissance de ces biais permet de mettre en oeuvre des actions « correctrices ». Ainsi en matière de biodiversité, le réseau d'observation d'un échantillon d'exploitations a été mis en place récemment en commun par la Fédération Nationale de la Chasse et la FNSEA, pour contrebalancer des résultats émanant, notamment, des organisations environnementales.
- Ces difficultés sont accentuées dans le débat politique et par la prise en compte des connaissances scientifiques par chacun des acteurs institutionnels. Prenons l'exemple de des mesures agro-environnementales<sup>8</sup>. Deux groupes d'intérêts principaux peuvent être distingués : la profession agricole et les organisations environnementales. La confrontation se déroule au niveau des priorités politiques (reproduction des exploitations ou défense de la biodiversité) et

---

8 Laurent 2008. Rapport à mi-parcours du programme EBP-BIOSOC. ANR. 30 p.

sur des objectifs concrets (coûts de production compétitifs ou contraintes nécessaires à la biodiversité). Dans ces conditions, chaque acteur du débat cherchera à présenter des preuves correspondant à ses intérêts. Ainsi, si on en reste à des approches socio-économiques, certains acteurs de la profession agricole pourront davantage s'appuyer sur des analyses de coûts, de marchés et de prix, et souligner la nécessité vitale d'une gestion compétitive de l'agriculture ; d'autres pourront montrer la validité d'un autre modèle directement associé aux contraintes environnementales, comme celui des agricultures « bio » et « paysanne ». Il existe ainsi des affinités entre un ensemble d'acteurs et la recherche qui fonde les références scientifiques que ces acteurs vont utiliser. Sous sa forme la plus prononcée, on peut trouver un « effet de conviction », voire de connivence : une recherche peut s'associer à des choix doctrinaux des chercheurs eux-mêmes et tendre à fournir des preuves étayant la position d'un groupe d'acteurs.

### **La concurrence entre preuves et l'interdisciplinarité**

Une autre difficulté concerne l'interdisciplinarité. Différentes disciplines peuvent être utilisés pour répondre à une même question. Il peut en résulter une confrontation entre des preuves émanant de disciplines scientifiques différentes, par exemple l'écologie et l'économie, et des considérations différentes des informations données. Or, peu de liens conceptuels et méthodologiques sont effectués entre disciplines scientifiques et peu ou pas de statistiques permettent de les rapprocher. Stevens *et al.* (2007) illustrent ces problèmes à partir de la question suivante : « pourquoi autant de recherche scientifique en écologie n'a-t-elle pas un plus grand impact politique au Royaume-Uni ? ». Ils l'expliquent par l'absence de recherches interdisciplinaires associant l'écologie et les sciences sociales et le fait que l'échelle habituelle d'une recherche en écologie (un ensemble limité de parcelles) est difficilement compatible avec les sciences sociales et la décision politique. Ce problème implique un travail d'approfondissement proprement scientifique et méthodologique. Ce problème peu posé dans approches sur la médecine vient au premier plan lorsque l'on s'intéresse à l'agriculture dans le développement durable. En effet, la plupart des questions posées nécessitent de mettre en relation des connaissances issues des sciences sociales, des disciplines biotechniques et des sciences de la nature.

Là encore, le débat politique peut accentuer les difficultés inhérentes à l'interdisciplinarité, car les différents groupes d'intérêts tendent à faire appel à des champs disciplinaires différents. Ces acteurs vont recourir davantage aux disciplines qui leur fournissent des résultats sur les questions et objets de recherche qui leur importent, et aux équipes dont ils savent que les problématiques sont compatibles avec leurs objectifs. Ainsi, dans le cas des dispositifs agri-environnementaux, la profession agricole s'appuiera davantage sur l'analyse des faits sociaux et économiques, recourra rarement à des spécialistes de la biodiversité et leur préférera des économistes ou des agronomes. A l'inverse, les environnementalistes vont préférer des chercheurs en sciences de la nature. Or, l'interdisciplinarité peut également poser le problème d'une force de conviction inégale des disciplines en présence, soulignée par de nombreux auteurs : par exemple, les conclusions des sciences de la nature, même quand elles sont probabilistes, peut paraître généralement plus stables et robustes que les résultats des sciences sociales toujours historiquement situés.

Une autre difficulté résulte de l'ignorance mutuelle des preuves présentées par les acteurs, qui n'ont aucun moyen de discuter les termes des preuves qu'on leur oppose et de montrer que des résultats d'autres recherches, dans la même discipline, atténuent la portée de ces références. Par exemple, un énoncé de données soulignant les menaces pesant sur la biodiversité en sciences de la nature va

simplement coexister avec une analyse des risques qui pèsent sur les revenus agricoles et le maintien de l'activité agricole en sciences sociales. Cet examen critique pourrait, en principe, être réalisé par le décideur lui-même, mais il peut, lui aussi, être dépourvu des informations et de la compétence requises pour formuler une critique pertinente. Le même problème se pose quand des données sont exclusivement produites par l'un des acteurs, comme c'est le cas pour bon nombre de données concernant les espèces aviaires, qui émanent d'organisations environnementales.

Enfin, qu'il s'agisse ou non de disciplines différentes, se pose le problème de connaissances scientifiques répondant à des questions différentes et étroitement liées, mais qui sont traitées de façon indépendante. Le rapport de l'IAASTD (2008) développe cette idée, en prenant l'exemple des questions agricoles, de la pauvreté, de la faim, de la santé humaine, de l'environnement, du développement et de l'innovation.

## **2. L'« Evidence Based Policy », une « dépolitisation » de la décision publique ?**

### **L'EBP comme moyen d'atténuer les débats politiques**

Davies et Nutley (2001) proposent, pour favoriser la mise en œuvre des approches en termes d'EBP, de « souligner le pluralisme méthodologique, plutôt que de poursuivre les antagonismes paradigmatiques ; chercher des contributions complémentaires issues de différentes conceptions de la recherche plutôt qu'une compétition épistémologique ». Il est vrai que des connaissances hétérogènes, par exemple des analyses microéconomiques des exploitations et des analyses structurelles de catégories d'exploitations, peuvent se révéler utilement complémentaires, une fois vérifiées la pertinence des données, la rigueur de leur analyse, et une fois précisé les angles morts propres à chaque approche.

Mais il convient de ne pas céder à une vision angélique de cette possibilité d'accords partiels, en rejetant la compétition épistémologique (ou théorique, ou paradigmatique) dans l'enfer des perversions idéologiques. La compétition académique peut être porteuse de visions de la société différentes, avec des effets directs sur la nature des preuves concurrentes et sur les politiques décidées. On peut citer, à cet égard, l'exemple de la multifonctionnalité agricole et de deux approches théoriques différentes : d'une part, une approche en termes d'externalités de l'activité agricole (effets sur la biodiversité, la qualité des eaux, les paysages, etc.) vise à combler au cas par cas les défaillances du marché et à « internaliser », c'est-à-dire à rendre marchandes, ces externalités ; d'autre part, une approche en termes de régulation globale de l'activité agricole vise à la reproduction d'ensemble d'exploitations hétérogènes et à une redéfinition du modèle de développement agricole. Ces deux approches n'éclairent pas les mêmes phénomènes et n'utilisent ni les mêmes données, ni la même forme de raisonnement, et donneront des résultats différents et non complémentaires pour déterminer la décision publique. Si la décision publique s'en empare telle que, cela peut déboucher sur des préconisations normatives fort différentes : d'une part, les recommandations de l'OCDE, pour une restriction maximale de l'intervention publique et une séparation des activités agricoles et des activités de protection des ressources naturelles et des paysages ; d'autre part, la loi d'orientation agricole française de 1999 (dont les Contrats territoriaux d'exploitation - CTE -) et la poursuite d'une régulation publique importante.

De la même façon, le rapport de l'IAASTD (2008), qui s'appuie explicitement sur la méthode EBP, cherche à concilier des thèses parfois radicalement opposées. Alors que le débat sur les avantages et limites de la libéralisation des marchés agricoles bat son plein, il est rappelé dans le rapport

l'importance du maintien des petites exploitations agricoles et le fait que dans les pays les plus pauvres, elles sont « nettement perdantes dans la plupart des scénarios de libéralisation du commerce ». Et pourtant, quelques lignes plus loin, il est dit que « les pays en voie de développement pourraient bénéficier de barrières tarifaires réduites et de l'élimination de l'escalade des tarifs pour les produits transformés dans les pays développés et en voie de développement ; et ils pourraient également bénéficier de la réduction des barrières entre eux ».

L'utilisation de l'EBP peut également apparaître comme un moyen de couper court aux débats politiques, en invoquant la suprématie de la preuve scientifique. A cet égard, la montée en puissance de l'utilisation de l'EBP dans la politique de « modernisation » du New Labour pose question. L'étude britannique sur les impacts des OGM avait ainsi l'objectif explicite de dégager des solutions politiques en la matière, en fonction des preuves scientifiques rassemblées. Mais au final, cette étude a surtout révélé la diversité des valeurs dans la société par rapport à un tel sujet et le poids des rapports de force entre groupes d'intérêts concernés, portant chacun des paradigmes et des preuves scientifiques différents (Ruth, 2003). Invoquer la suprématie de la preuve scientifique par le biais de l'EBP peut également aboutir à rejeter toute autre type de connaissance. En principe l'EBP n'implique pas le rejet de toute connaissance qui ne soit pas scientifique, mais une distinction et une hiérarchisation des différents types de connaissances et de preuves, de leur fiabilité et de leur adéquation pour concevoir des actions efficaces pour des actions données. Là encore, la dépolitisation du débat peut apparaître lorsque les principes qui doivent permettre de hiérarchiser les connaissances utilisées restent évasifs. Sur ce point, les préconisations du rapport de l'IAASTD sont ambiguës lorsqu'elles soulignent l'intérêt d'« utiliser et intégrer les informations, outils et modèles issus de différents paradigmes y compris les connaissances locales et traditionnelles » sans préciser plus avant les conditions de cette utilisation.

### **...Ou l'EBP comme moyen de faire ressortir les débats politiques ?**

Face à ces risques de mettre à l'écart les preuves scientifiques les plus pertinentes, l'EBP peut être un moyen de faire ressortir les paradigmes et méthodes disponibles existantes, dépassant les contraintes premières du décideur public. En effet, la nécessité d'explicitier les critères de hiérarchisation des connaissances retenues peut permettre de faire ressortir ce qui relève du choix politique et ce qui correspond à un simple ajustement technique et, *in fine*, contribuer à lever l'implicite politique associé à l'adoption sans plus d'explication des résultats de certaines approches. C'est le cas lorsque le décideur public peut être tenté de retenir les connaissances institutionnellement satisfaisantes, soit parce qu'elles paraissent plus simples, soit parce qu'elles fournissent des simulations quantifiées dans la temporalité de la décision politique, soit enfin parce qu'elles sont dominantes dans le champ disciplinaire (Laurent, 2003) (par exemple cas des approches néo-classiques et de tout un pan de la formalisation mathématique, qui marquent notamment les décisions en matière de politiques agricoles) (Hodgson, 1998). C'est aussi le cas pour les dispositifs agro-environnementaux : à des résultats complexes d'analyse sociale et économique de la population des exploitations agricoles, le décideur pourra préférer des résultats plus tranchés donnant prise à des formes d'administration comme les zonages et la cartographie qui à la fois sont plus visibles, sont assez faciles à mettre en œuvre et favorisent l'organisation de compromis entre acteurs par simple déplacement des frontières de zonage.

L'EBP peut également permettre de pallier des rapports de force inégaux. En effet, certaines preuves, susceptibles d'être portées par certains acteurs, sont fréquemment ignorées. Des enquêtes<sup>9</sup> permettent d'identifier plusieurs raisons, notamment le manque de moyens à la disposition de ces acteurs, pour identifier et utiliser les connaissances scientifiques disponibles. Cela est par exemple manifeste pour la Confédération paysanne sur la question de l'activité agricole en lien avec l'objectif de biodiversité. La faiblesse relative des moyens à disposition de la Confédération paysanne peut également expliquer la faible prise en compte des phénomènes de cohésion sociale dans les programmes de recherche étayant les positions politiques. Dans le triptyque production-environnement-social définissant le développement durable, les recherches des sciences de la nature comme celles des économistes « compétitivistes » omettent généralement le dernier critère qui souligne les inégalités entre catégories d'agriculteurs. De même, Labarthe (2008) montre comment la privatisation du conseil aux agriculteurs implique une dépendance plus forte des connaissances scientifiques mobilisées aux intérêts privés et en conséquence, un appauvrissement de certains domaines de connaissances. Plus généralement, le rapport de l'IAASTD (2008) souligne que « les connaissances, sciences et technologies en agriculture privilégie souvent les considérations de court terme au détriment de celles de long terme et la productivité au détriment de la durabilité environnementale et sociale et des multiples besoins des exploitations de petite taille ».

Dans ces conditions, l'EBP peut être un moyen de faire ressortir des preuves ignorées dans la configuration des intérêts en présence. Par exemple, Otte *et al.* (2006) partent du constat du peu de remise en cause de l'hypothèse selon laquelle les petits élevages de volailles présentent plus de risques de contamination par la grippe aviaire que les grandes exploitations à vocation commerciale, en milieu confiné et contrôlé. S'appuyant sur des données statistiques et un état de l'art sur la question, ils rejettent cette hypothèse, pour au contraire mettre en évidence des risques plus importants dans les grandes exploitations à vocation commerciale.

Enfin, l'absence de recours à des preuves fondées sur des preuves scientifiques dans le débat politique peut s'expliquer dans un certain nombre de cas par le manque de volonté de certains acteurs de s'appuyer sur des résultats scientifiques pour étayer des positions politiques. Il est même possible que certaines positions, scientifiquement étayées, affrontent de simples lobbies, ce qui peut conduire à un compromis biaisé par le décideur public, qui peut ne prendre en compte que la seule preuve de forme scientifique qui lui soit proposée... ou qui peut n'en prendre en compte aucune. On peut souligner, à cet égard, la faible mise en avant des connaissances scientifiques par la profession agricole dans le débat politique, par rapport aux organisations environnementales ou aux chasseurs. Certains acteurs jouent alors un rôle important de mise en relation des différents types de données et approches scientifiques. C'est le cas de la Fédération Nationale de la Chasse, dont une partie significative des membres sont également des agriculteurs : ses priorités politiques se situent à la fois du côté de la biodiversité et de la reproduction des exploitations. Cet acteur représente un lien important entre organisations environnementales et profession agricole, ainsi qu'entre les différents types de connaissances scientifiques mises en avant par les uns et les autres. Mais au-delà du rôle joué par ce type d'acteurs, persiste le problème de la prise en compte de l'ensemble des connaissances scientifiques disponibles pour répondre à une question précise, dont certaines peuvent être ignorées selon le rapport de forces existant. L'EBP peut être alors un moyen de mobiliser, dans le débat politique, l'éventail de ces connaissances.

---

9 Laurent 2008. Rapport à mi- parcours du programme EBP-BIOSOC.. ANR. 30 p.

## **Conclusion : quelques propositions pour la mise en oeuvre de l'EBP**

Les débats sur l'EBP contribuent à éclairer les pratiques d'élaboration des politiques en lien avec l'utilisation des connaissances disponibles. Mais comme nous l'avons montré, cette méthode, qui est émergente dans les décisions publiques, peut être utilisée de différentes façons. Il apparaît donc important de participer aux discussions et analyses qui ont lieu autour de l'EBP, d'en éviter les présentations caricaturales et d'examiner les questions qu'elle soulève.

En particulier, il ne s'agit pas d'une méthode simplifiée de prise de décision, mais d'une approche nécessairement prudente et qui implique la mise en place préalable de formes particulières du travail de recherche et de prise de décision :

- Une mesure cruciale est de s'efforcer de combler les vides dans les sources de données, et cela ne peut se faire qu'au niveau de la puissance publique, sur la base de recommandations des chercheurs, de façon à assurer à la fois la cohérence des données recueillies, les possibilités de croisement interdisciplinaire et leur généralisation, et à éviter ainsi les risques d'extrapolations inconsidérées.
- On peut préciser la recommandation de Davies et Nutley (2001) sur le pluralisme méthodologique et paradigmatique (cf. supra), en soulignant qu'un accord (-fut-ce un accord sur ce qui est objet de dissension-) sur l'évaluation des preuves scientifiques ne peut être obtenu que sur la base d'un travail de recherche spécifique réalisant une revue de l'ensemble des conclusions obtenues sous une forme scientifique sur une question donnée. Cela souligne la nécessité de réfléchir plus avant à la production de méta-connaissances adéquates, notamment à la réalisation d'« états de l'art » systématiques et pertinents. Cela signifie aussi, en amont, que la puissance publique attribue des moyens particuliers pour la mise en place des dispositifs matériels (équipes de documentalistes, ingénieurs dédiés, etc.) nécessaires à cette production.
- Il faut enfin que le décideur public ne se berce pas d'illusions sur la facilité et la simplification de la décision que la preuve scientifique est supposée lui conférer. Son rôle propre est de faire des choix, non seulement entre connaissances, entre preuves scientifiques concurrentes, mais aussi entre l'ensemble des contraintes et des objectifs sociaux et politiques. Dès lors, une preuve scientifique, même claire et validée, ne suffit pas à légitimer une décision donnée en l'absence d'une réflexion politique plus générale. Pour reprendre un exemple donné plus haut, un résultat définissant avec précision le développement et le bien-être des espèces aviaires, ou des comparaisons économiques convaincantes des conditions de compétitivité ne suffisent pas à omettre, par exemple, les impacts de mesures de politiques sanitaires ou économiques sur la cohésion sociale dans les territoires concernés.

## Bibliographie

- Burel F., Baudry J., 1999. *Ecologie du paysage : concepts, méthodes et applications*. Paris Lavoisier.
- Aviron S., Burel F., Baudry J., Schermann 2005. Carabid assemblage in agricultural landscapes : impact of habitat features, landscape context at different spatial scales and farming intensity. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 108, 3, 205-217.
- CGIAR Science Council, 2006, "Impact Assessment of Policy-Oriented Research in the CGIAR: A Scoping Study Report", Science Council Secretariat, Rome, Italy.
- DAVIES, H; NUTLEY, S., 2001, "Evidence-based policy and practice: moving from rhetoric to reality", 3rd International, Inter-disciplinary Evidence-Based Policies and Indicator Systems Conference, pp. 86- 95.
- Ruth L., 2003, "GM crops and food. Evidence, policy and practice in the UK: a case study", Working Paper n° 20, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, <http://evidencenetwork.org/Documents/wp20.pdf>.
- GUYAT et al. 1992. The evidence based medicine group. "Evidence based medicine. A new approach to teaching the practice of medicine. *JAMA*, nov 4, 268,(17), 2420-2425
- HODGSON G.M., 1998, « The Approach of Institutional Economics », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, p. 166-192.
- INTERNATIONAL ASSESSMENT OF AGRICULTURAL KNOWLEDGE, SCIENCE AND TECHNOLOGY FOR DEVELOPMENT, 2008, "Global Summary for Decision Makers", rapport.
- Laurent C., 2003, « Le débat scientifique sur la reconnaissance de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », In : *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Educagri Editions, p. 253-270.
- Laurent C., 2006, "EBP Biosoc. Projet complet", Proposition de recherche pour le programme fédérateur Agriculture et développement durable.
- Laurent 2008. Rapport à mi parcours du projet EBP-Biosoc. INRA / ANR. 30 p.
- Mathevet.; Mauchamp A., 2005, "Evidence-based conservation: dealing with social issues", *Trends in Ecology and Evolution*, Vol.20, n° 8, p. 422-423.
- OTTE J.; PFEIFFER D.; TIENSIN T.; PRICE L.; SILBERGELD E., 2006, "Evidence-Based Policy for Controlling HPAI in Poultry: Biosecurity Revisited", Rapport de recherche, John Hopkins Bloomberg School of Public Health.
- Labarthe P. 2008, Enseignements des approches en termes D'EBP pour les services agricoles à l'agriculture. Séminaire Rio de Janeiro, 25-26 Août 2008.
- Sutherland *et al.*, 2006, "The identification of 100 ecological questions of high policy relevance in the UK", *Journal of Applied Ecology*, Août 2006, n° 43(4), pp.617-2
- Stevens C., Fraser I, Mitchley J., Thomas M. 2007. Making ecological science policy-relevant: issues of scale and disciplinary integration. *Landscape Ecology*. 799-809.