HAL
open science

Compte rendu : P. Cairney, The Politics of Evidence-Based Policy-Making

Patrick Castel

To cite this version:

Patrick Castel. Compte rendu : P. Cairney, The Politics of Evidence-Based Policy-Making. Gouvernement & action publique, 2018, 07 (3), pp.123-133. 10.3917/gap.183.0123 . hal-01960045

HAL Id: hal-01960045

https://sciencespo.hal.science/hal-01960045v1

Submitted on 9 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Paul Cairney, *The Politics of Evidence-Based Policy-Making*, Palgrave, 2016

Version manuscrite acceptée de l'article: Patrick Castel. 'Compte rendu de l'ouvrage de P. Cairney 'The Politics of Evidence-Based Policy-Making' Gouvernement & action publique, Presses de sciences po, 2018, 07 (3), pp.123 – 126.

En publiant ce livre, Paul Cairney s'inscrit dans la suite de nombreux travaux récents, de science politique, de sociologie, d'économie, de santé publique etc., qui entendent promouvoir ou critiquer l'*« evidence-based policy making »* (EBPM). Comme il le rappelle, bien qu'empruntant son intitulé à l'*Evidence-Based Medicine*[1], la définition de l'EBPM demeure imprécise et discutée[2]. Si l'EBPM entend promouvoir la prise en compte par les décideurs publics des meilleures données de la science, ce qu'il faut entendre par *« preuve scientifique »* (*'scientific evidence'*) varie selon les acteurs. Ainsi, la référence à l'essai randomisé contrôlé, qui est l'« étalon or » de l'EBM, n'est pas systématique dans le cadre de l'EBPM. L'opportunité-même d'établir une hiérarchie des preuves – par exemple entre données quantitatives et données qualitatives – fait débat[3].

La thèse centrale du livre pourrait se résumer par la formule suivante, énoncée en conclusion : « si vous voulez injecter plus de science dans les politiques publiques, vous devez connaître la science politique » (p.119)[4]. Prendre au sérieux les acquis de la science politique conduit, selon Cairney, à renoncer à un modèle *« étendu »* ('comprehensive') de l'EBPM, qui suppose des systèmes centralisés, au sommet desquels toutes les informations pertinentes parviennent à des décideurs, capables de les traiter et, dès lors, de prendre des décisions optimales en vue de concevoir des politiques de type top-down ; selon lui, il faut préférer à ce modèle irréaliste une version *« limitée »* de l'*« EBPM »* (*'bounded EBPM'*), par référence au célèbre modèle de la rationalité limitée.

Ce petit livre de 137 pages, index compris, se compose de cinq chapitres[5]. Les deux premiers exposent les arguments principaux. Pour critiquer des perspectives trop technicistes et rationalistes de l'EBPM, qui défendent qu'un lien automatique et direct entre savoir scientifique et politiques publiques est possible, Cairney s'appuie sur des arguments qu'il a formulés auparavant[6] et sur d'autres travaux, bien connus des chercheurs en science politique qui s'intéressent à la question et qu'il cite abondamment[7]. Rappelons brièvement ces acquis. D'abord, les décideurs publics, comme tout acteur, ont une rationalité limitée, comme l'ont

---

[1] L'EBM est définie comme « l'utilisation consciencieuse, explicite et judicieuse des meilleures preuves pour prendre des décisions pour la prise en charge des patients » ('the conscientious, explicit, and judicious use of current best evidence in making decisions about the care of individual patients') (D. Sackett (1996), « Evidence based medicine : What it is and what it is not », *British Medical Journal*, 312, p.71.)

[2] Voir aussi K. Young (2002), "Social Science and the Evidence-Based Policy Movement", *Social Policy & Society*, 1, 3, 215-224.

[3] Sur ce point, on pourra lire les articles de Brian Head : B. Head (2008), « Three Lenses of Evidence-Based Policy », *The Australian Journal of Public Administration*, 17, 3, 1-11 ; B. Head (2010), "Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges", *Policy and Society*, 29, 171-180

[4] 'if you want to inject more science into policymaking, you need to know the science of policymaking'

[5] C'est la spécificité de la collection Palgrave Pivot, qui publie des textes dont la longueur (de 20 à 50.000 mots) se situe entre l'article et le livre de recherche.

[6] Notamment P. Cairney (2012), *Understanding public policy*, Basingtoke, Palgrave ; « Standing on the shoulders of giants : How do we combine the insights fo multiple theories in public policy studies ? », *Policy Studies Journal*, 41, 1, 1-21.

[7] En particulier, outre B. Head (2008; 2010), déjà cités, H. Pawson (2006), *Evidence-based policy. A realist perspective*. London, Sage ; W. Parsons (2002), "From muddling through to muddling up—Evidence based policy making and the modernisation of British government", *Public Policy and Administration*, 17(3), 43 ; I. Sanderson (2002), "Evaluation, policy learning and evidence-based policy making", *Public administration*, 80(1), 1-22.

montré, dans des veines différentes, des auteurs comme Simon, Kahneman et Tversky, et on ne peut attendre d'eux qu'ils maîtrisent aussi bien les données que les scientifiques qui les produisent. Ensuite, quantité de problèmes publics sont incertains et ambigus et nécessitent des arbitrages politiques entre des représentations et des intérêts divergents au sein de la société. Il est illusoire de croire que des connaissances puissent être détachées de toute considération normative. Comme Cairney le souligne, on a par exemple du mal à imaginer que l'on puisse un jour statuer objectivement sur les causes des inégalités ou de la pauvreté. Enfin, contrairement à ce que sous-tend le modèle « étendu » de l'EBPM, l'action publique ne se déroule ni selon un schéma linéaire, où l'action progresserait étape par étape, ni selon un schéma centralisé.

Tous ces éléments vont à l'encontre d'une conception universaliste de l'EBPM, qui, à partir de données, vise la conception de solutions politiques identiques, et plaident au contraire pour des solutions adaptées aux contextes, en particulier nationaux. Par exemple, plutôt que de rejeter complètement les essais randomisés contrôlés, Paul Cairney considère qu'ils peuvent être une source d'information utile, parmi d'autres, et en préconise un usage pragmatique : il faut adapter les solutions politiques que l'on conçoit à partir de leurs résultats aux conditions et aux spécificités locales des contextes sociaux concernés et s'assurer notamment de leur acceptabilité, y compris auprès des praticiens en charge de délivrer les services publics concernés (p.73-75)[8]. Dans ce livre, Cairney s'adresse aux *« scientifiques »*, mais ne précise jamais qui il désigne par ce terme. A la lecture, on comprend qu'il ne vise pas tant les chercheurs en science politique que les chercheurs en sciences de la nature, en sciences de gestion et en sciences économiques, qu'il exhorte à (mieux) lire les travaux de science politique.

Les deux chapitres suivants consistent en une déclinaison de cette thèse sur deux domaines d'action publique : la santé (chapitre 3) et l'environnement (chapitre 4). Le même mouvement argumentatif se retrouve dans chaque chapitre. Commençant par une revue de la littérature spécialisée du domaine, Cairney montre que les *« scientifiques »* de ces domaines, qui tentent d'identifier des *« barrières »* à l'EBPM, ont pour présupposé le modèle pur de l'EBPM précédemment critiqué. Ces derniers insistent sur les problèmes de dissémination des savoirs et de différences de culture entre décideurs publics et scientifiques et proposent en conséquence d'accroître les interactions entre les deux groupes ou de créer des *« knowledge brokers »*[9] pour améliorer leurs relations. Cairney considère que de telles solutions ne sont pas suffisantes. Les « scientifiques » doivent mieux maîtriser la temporalité complexe des politiques publiques, savoir comment cadrer des problèmes de manière à convaincre les décideurs à la fois de l'intérêt et de la nécessité d'agir et de la faisabilité politique des solutions et, surtout, bâtir de vraies coalitions, sur le long terme, avec d'autres acteurs, y compris avec les professionnels ou les fonctionnaires de proximité. Dans chaque chapitre, il illustre sa thèse, en quelques pages trop courtes, par les cas de la convention internationale de la lutte contre le tabac (ch.4), de la mise à l'agenda international de la lutte contre le changement climatique et de la fracturation hydraulique (ch.5). Pour ce faire, il se fonde sur des études que lui ou d'autres ont déjà publiées[10]. Dans une conclusion resserrée, l'auteur assène à nouveau ses principaux arguments, sans apporter de réels éléments nouveaux.

---

[8] Bien que Cairney n'y fasse pas référence, ce type de discussion sur la nécessaire contextualisation des résultats des essais randomisés contrôlés traverse aussi l'*Evidence-Based Medicine* ; il n'est pas spécifique au domaine des politiques publiques.

[9] Traduit parfois par « courtiers en connaissances ».

[10] Entre autres, P. Cairney, D. Studlar, H. Mamudu (2012), *Global tobacco control: Power, policy, governance and transfer*, Basingtoke, Palgrave. Dans le cas de la lutte contre le tabac, il fait par exemple référence au travail de F. Baumgartner et B. Jones (2009), *Agendas and instability in American politics*, Chicago, Chicago University Press.

Plus que dans la teneur de ses arguments, qui, nous l'avons dit, rejoignent des éléments déjà présents dans la littérature, l'une des originalités du livre réside dans la largeur du spectre des théories de science politique qu'il mobilise à l'appui de sa défense d'une approche pragmatique de l'EBPM : rationalité limitée, incrémentalisme, institutionnalisme historique, *Multiple Streams Approach*, théorie de l'équilibre ponctué, *Advocay Coalition Framework*, approches par les réseaux de politiques publiques, etc. En comparaison des travaux critiques les plus en vue sur l'EBPM, qui sont pour la plupart publiés sous la forme d'articles, le format de livre permet de développer et de rappeler davantage les acquis de la science politique. A l'heure où ses plus fervents partisans ont recours à une rhétorique de la modernité et de la rationalité pour promouvoir l'EBPM, ce livre constitue un vivifiant plaidoyer pour les théories les plus classiques de la science politique, dont il démontre la pertinence et l'actualité par rapport à cette ambition.

Toutefois, on peut se demander si ces arguments sauront convaincre les partisans d'une ligne « dure » de l'EBPM. Paul Cairney l'évoque lui-même, mais sans pousser plus avant la discussion, il est frappant de constater à quel point le mythe de la rationalité absolue est tenace, malgré toutes les critiques qui ont pu être émises à son égard depuis plus d'un demi-siècle. La controverse suscitée par le livre de Cahuc et Zylberberg[11] l'an dernier atteste de la violence des rapports *entre* « scientifiques » autour de ces questions. Représentant le segment dominant de l'économie, ces derniers entendaient délégitimer les autres segments qui n'étaient pas convertis aux essais randomisés, qualifiés pour l'occasion de « négationnistes ». Il est douteux que les débats qui ont suivi la parution du livre aient fait évoluer les convictions des uns et des autres. En fait, *« la politique de l'EBPM »* ne concerne pas seulement les rapports entre les décideurs publics et les académiques, mais aussi les rapports entre les disciplines et à l'intérieur des disciplines, pour accéder au statut disputé d'expert. Or, cette dimension politique de l'EBPM, alors qu'elle a été abondamment étudiée dans le cas de l'EBM, n'est pas traitée dans ce livre[12].

Une autre dimension politique de l'EBPM, étonnamment négligée au regard des cas d'études choisis (le tabac et l'environnement), concerne la façon dont les intérêts privés tentent de maîtriser et, parfois, de manipuler la production des connaissances scientifiques ou de produire de l'ignorance[13]. A l'heure de la « post-vérité », des « faits alternatifs » et des « procédures-baillons », gageons que cette dimension n'est pas près de perdre de son importance et qu'il importe de doter les scientifiques des compétences pour l'affronter.

Au-delà de ces dernières remarques, le livre de Paul Cairney fournit une belle contribution à l'analyse critique de l'Evidence-Based Policy Making et, plus généralement, des perspectives rationalistes de l'action publique.

Patrick Castel (CNRS – CSO)
patrick.castel@sciencespo.fr

---

[11] P. Cahuc et A. Zylberberg (2016), *Le négationnisme économique. Et comment s'en débarrasser,* Paris, Flammarion.

[12] H. Marks (1999), *La médicine des preuves : histoire et anthropologie des essais cliniques (1900-1990)*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond, Institut Synthélabo ; S. Timmermans et M. Berg (2003), *The Gold Standard: The Challenge of Evidence-Based Medicine*, Philadelphie, Temple University Press ; pour une synthèse, voir H. Bergeron, P. Castel, B. Hauray (2015), "Evidence-Based Medicine", dans E. Henry, C. Gilbert, J.-N. Jouzel, P. Marichalar (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise : santé, travail, environnement*, Paris, Presses de SciencesPo, 140-148.

[13] Voir notamment R. Proctor (2014), *Golden Holocaust. La conspiration des industriels*, Paris, Edition Des Equateurs ; N. Oreskes et E. Conway (2012), *Les marchands de doute*, Paris, Editions Le Pommier.