

Méthodes d'évaluation économique : Quelles sont les implications éthiques pour les politiques publiques favorables à la santé?

Novembre 2014

Introduction : Les implications éthiques des évaluations économiques

La prise de décision concernant des politiques publiques favorables à la santé¹, au même titre que d'autres types de politiques, implique souvent de prendre en considération l'efficacité économique. L'efficacité exprime à quel point les bénéfices recherchés peuvent être obtenus au plus petit coût possible, et les évaluations économiques en sont les outils de mesure. Toutefois, l'efficacité n'est qu'un des nombreux critères potentiels selon lesquels les options politiques peuvent être jugées. Les politiques peuvent également viser toute une gamme d'autres valeurs et objectifs. Puisque choisir entre des valeurs parfois divergentes relève du domaine éthique, l'utilisation des évaluations économiques peut entraîner des conséquences éthiques importantes.

La première note documentaire de cette série présentait certains des enjeux éthiques généraux soulevés par l'utilisation des évaluations économiques dans le domaine des politiques publiques favorables à la santé². Bien que les méthodes d'évaluation économique soient nombreuses, toutes reposent sur les mêmes hypothèses sous-jacentes ayant des implications éthiques. Parmi les plus importantes, on retrouve l'hypothèse méthodologique de l'individualisme et l'hypothèse éthique de l'utilitarisme. Pour simplifier, l'individualisme méthodologique est l'hypothèse selon laquelle tous les « nous » peuvent être définis comme des regroupements de « je ». Autrement dit, tous les phénomènes

sociaux peuvent être expliqués en se basant uniquement sur les actions et les croyances des individus. Une telle hypothèse a tendance à favoriser des valeurs telle l'autonomie individuelle aux dépens d'autres valeurs, comme la solidarité sociale et l'autonomisation (*empowerment*) des communautés, qui sont basées sur une vision plus holistique de la communauté.

La deuxième hypothèse importante, l'utilitarisme, définit le bien et le mal uniquement en fonction de « l'utilité ». Selon le type d'utilitarisme le plus courant dans le domaine de l'économie, l'utilité provient de ce que les gens préféreraient s'ils avaient à choisir entre plusieurs options. Plus les préférences des personnes sont satisfaites, mieux c'est. C'est pourquoi on parle souvent de l'utilitarisme de la « satisfaction des préférences ». Tout comme pour l'individualisme, l'hypothèse de l'utilitarisme comporte d'importantes ramifications d'ordre éthique. Par exemple, presque n'importe quel jugement de valeur peut être qualifié de bon; il suffit qu'une personne le préfère. Toutefois, si nous présumons, comme c'est parfois le cas en santé publique, que certaines préférences peuvent être conditionnées et nuisibles, alors nous pouvons être en désaccord avec cette caractéristique de l'utilitarisme de la satisfaction des préférences. D'autres enjeux sont liés à la nature « maximisante » de l'utilitarisme. En effet, l'utilitarisme a comme principal objectif de maximiser le nombre de préférences comblées, et non de s'assurer de leur distribution équitable. Dans un conflit opposant deux objectifs majeurs de santé publique, soit la maximisation des gains en santé pour l'ensemble de la population et la réduction des inégalités entre les sous-groupes de la population, les évaluations économiques accorderont la priorité au premier, ce qui pourrait mener à des recommandations qui exacerberont les inégalités.

Les évaluations économiques sont basées sur des données probantes et elles utilisent des chiffres précis pour juger de l'efficacité; leurs résultats peuvent donc apparaître comme des faits indiscutables. Pourtant, elles ne sont pas

¹ Les politiques publiques favorables à la santé sont des politiques qui, habituellement, débordent le cadre du secteur de la santé, mais qui peuvent néanmoins apporter des avantages pour la santé de la population tout en poursuivant d'autres objectifs. Les politiques de logement social, les politiques d'apaisement de la circulation et les règlements de zonage restreignant le nombre de restaurants-minute près des écoles sont des exemples de politiques publiques favorables à la santé.

² Pour consulter la première note documentaire, cliquez ici : http://www.ccnpps.ca/150/publications.ccnpps?id_article=61



neutres sur le plan des valeurs. Ces évaluations reposent sur des hypothèses fondamentales pouvant mener à d'importants questionnements éthiques lors de la prise de décision.

Ces hypothèses fondamentales ne sont toutefois pas les seules causes de tels questionnements éthiques. Les évaluations économiques varient selon la question posée et les méthodes utilisées, et chaque méthode a ses propres implications éthiques. Le but de cette note documentaire est de mettre en évidence les enjeux éthiques issus des différences entre les méthodes d'évaluation économique. Même si ces méthodes reposent sur les mêmes hypothèses fondamentales déjà présentées, leurs spécificités les différencient grandement, en particulier la façon dont chacune mesure les effets.

Les diverses méthodes d'évaluation économique, pour les politiques publiques en général et pour les politiques publiques favorables à la santé en particulier, tentent toutes de déterminer quelle est l'option politique la plus efficiente d'un point de vue économique. Cela revient habituellement à cerner l'option « qui nous en donne le plus pour notre argent ». Pour trouver cette meilleure option, il est nécessaire de déterminer les coûts des diverses options proposées ainsi que leurs effets; en d'autres mots, on doit examiner la relation entre les coûts et les effets pour chacune des propositions, y compris, comme toujours, celle du statu quo. Dans cette note documentaire, nous examinerons d'abord les façons dont les coûts sont calculés. L'établissement des coûts, un exercice qui est loin d'être anodin, peut soulever des enjeux éthiques qui demeurent sensiblement les mêmes pour toutes les méthodes d'évaluation économique. Les différences entre les méthodes apparaissent concrètement lorsque l'on examine la manière dont elles mesurent et évaluent les effets des diverses options politiques. En fait, définir et mesurer les effets demeure l'aspect le plus ardu et celui ayant les implications éthiques les plus vastes. Ce point sera examiné en profondeur, pour chacune des méthodes, dans la troisième section de ce document. La quatrième section s'attardera à l'importante question de la détermination de la perspective appropriée à adopter lors de la prise de décision. En conclusion, nous présenterons des réflexions sur le choix de la méthode et sur l'utilisation du bon outil en fonction du contexte.

Liste des principaux acronymes

ACB	Analyse coûts/bénéfices
ACC	Analyse coûts/conséquences
ACE	Analyse coûts/efficacité
ACU	Analyse coûts/utilité
ADMC	Analyse décisionnelle multicritères
AVAQ	Année de vie ajustée en fonction de la qualité
VDP	Volonté de payer

Calcul des coûts

Peu importe la méthode utilisée pour évaluer une politique, il y aura toujours une comparaison des coûts et des effets. Malgré la multiplicité des approches possibles en ce qui concerne les effets, les coûts sont toujours analysés en dollars. Toutefois, ce processus n'en est pas pour autant plus facile à suivre ni plus neutre en matière d'éthique. En fait, pour chacune des politiques examinées, on doit déterminer, mesurer et attribuer correctement une valeur aux ressources utilisées (Brouwer, Culyer, van Exel et Rutten, 2008), et chacune de ces étapes comporte son lot de problématiques.

A. DÉTERMINER LES RESSOURCES – OU QUELS TYPES DE RESSOURCES?

Souvent, la première difficulté rencontrée dans le calcul des coûts d'une option politique consiste à déterminer correctement quels coûts inclure dans le calcul. Généralement, il s'agit des coûts inhérents à toute ressource nécessaire à la réalisation de l'option politique en question. Cela inclut tant les dépenses engagées que les dépenses courantes et ces coûts peuvent être explicites ou, parfois, purement implicites. En outre, certaines évaluations peuvent inclure dans les coûts toute répercussion négative.

Étant donné la portée des politiques publiques favorables à la santé, les ressources servant aux interventions ne se limitent pas toujours à un ministère, à un palier gouvernemental ou à un organisme, et ne sont pas non plus uniquement dues aux soins de santé (Simoens, 2009). La liste complète des ressources dont le coût doit être établi peut inclure non seulement le matériel physique et les heures de travail nécessaires, mais aussi des

éléments tels les gains ou pertes de productivité, le temps de la famille ou des fournisseurs de soins, et plus encore. Par exemple, un programme récréatif pour les aînés pourrait nécessiter l'achat d'équipement, l'actualisation des infrastructures existantes, la création de nouveaux postes pour les dirigeants de l'activité, ainsi que des dépenses occasionnées par le déplacement des participants au programme, incluant le temps du fournisseur de soins.

Il peut arriver que seulement certains coûts soient, de manière implicite ou explicite, pris en considération dans une évaluation. Une telle sélection peut être due, par exemple, à une volonté d'adopter une perspective plus ciblée et d'inclure uniquement les coûts supportés par un organisme en particulier (la question de la perspective sera examinée plus en détail aux pages 16 et 17). Prendre en considération certains coûts et en ignorer d'autres ne pose pas nécessairement problème; cela pourrait même être préférable, selon la situation. Si nous désirons faire preuve de discrimination positive envers un certain groupe, par exemple, il pourrait être pertinent d'ignorer certains des coûts endossés par le reste de la société et de s'attarder uniquement à ceux qui incomberont à ce groupe. En d'autres occasions, toutefois, une perspective plus circonscrite peut être préjudiciable; une comptabilisation incomplète des coûts peut mener à un choix de politique moins optimal. Par exemple, si l'on ne tient pas compte de tous les coûts, certaines politiques pourraient alors paraître plus avantageuses qu'elles ne l'auraient semblé si une analyse des coûts détaillée avait été faite.

B. MESURER LES RESSOURCES – OU COMBIEN DE RESSOURCES DE CHAQUE TYPE?

Une fois les ressources correctement déterminées, elles doivent être mesurées. Ici, les problématiques potentielles sont davantage d'ordre méthodologique qu'éthique. Différentes méthodes de mesure peuvent donner différentes estimations de coûts. Les mesures peuvent être prises selon diverses échelles; par exemple, il pourrait y avoir des différences entre le coût total d'un service au macroniveau et le coût de services à des microniveaux comme le coût du service par utilisateur, lequel peut varier selon le nombre d'utilisateurs prévu. Les mesures peuvent aussi varier selon leurs sources. Une analyse des coûts donnera différents résultats selon qu'elle sera basée sur des études de coûts antérieures, des statistiques actuelles ou des projections (Brouwer *et*

al., 2008). Enfin, l'extrapolation des coûts toujours plus loin dans le futur entraîne aussi certaines difficultés (tant en ce qui concerne l'ampleur des coûts que l'actualisation de certains coûts); en effet, plus nous nous projetons loin dans l'avenir, plus l'incertitude est grande. Il est impossible de rendre compte ici de toutes les implications éthiques liées à l'incertitude.

C. ATTRIBUER UNE VALEUR AUX RESSOURCES – OU QUE VALENT LES RESSOURCES?

Une fois les ressources déterminées et mesurées, la dernière tâche de la préparation d'une analyse des coûts en vue d'une évaluation économique consiste à leur attribuer une valeur. Dans les évaluations économiques, il est courant d'attribuer une valeur aux ressources en fonction de leur « coût de renonciation », comme le veut la théorie économique standard (Simoens, 2009). Le coût de renonciation (ou coût d'opportunité) fait référence à la valeur qui serait attribuée à une ressource dans son meilleur usage possible si on exclut l'usage choisi. La théorie économique standard présume que dans un marché libre et compétitif, les valeurs marchandes reflètent les coûts de renonciation. Plusieurs ressources, allant des panneaux de signalisation à des immeubles entiers, peuvent être achetées sur le marché, et leurs coûts sont donc relativement faciles à établir. Les coûts de certaines autres ressources, toutefois, sont beaucoup plus difficiles à déterminer avec précision; c'est pourquoi ils ne sont pas toujours inclus dans l'évaluation. Comme il a été mentionné précédemment, selon le contexte, ce type d'omission peut avoir d'importantes implications éthiques.

Le temps et les soins sont deux exemples de ressources qui n'ont pas de prix bien définis sur le marché. Par exemple, la perte de temps et de productivité au travail peut être incluse dans certaines évaluations économiques du domaine de la santé. Le salaire peut être considéré comme un bon substitut, mais il n'est pas toujours évident de déterminer quel salaire utiliser. Les possibilités sont multiples et donnent lieu à autant de problématiques. Doit-on utiliser le salaire national moyen ou le salaire régional moyen? Le salaire moyen ou médian? Peut-être devrait-on plutôt se servir uniquement du salaire moyen du groupe démographique visé par le programme? Dans ce cas, comment ce groupe est-il défini et comment cela biaise-t-il le coût du programme? Ce ne sont là que quelques-unes des questions pouvant être soulevées. On peut également aborder la question des personnes

accomplissant un travail important de façon bénévole, comme les aidants naturels, qui sont en majorité des femmes (Brouwer *et al.*, 2008). Il est important de réfléchir à la manière de considérer le temps que ces personnes consacrent à leur travail et à la valeur attribuée à ce temps. Comme les coûts du programme s'en trouveront plus élevés, on pourrait être peu enclin à inclure cette donnée.

Ce ne sont pas là que des problèmes techniques; ils reflètent des enjeux éthiques fondamentaux portant sur la façon dont nous valorisons les personnes, leur énergie et leur temps. D'un côté, nous pourrions vouloir attribuer une valeur égale à toutes les personnes et à leur temps, en nous basant uniquement sur le principe d'égalité. D'un autre côté, nous pourrions être plus portés vers l'équité et désirer cibler des groupes défavorisés. Dans ce cas, l'utilisation de la valeur estimée du temps des personnes de faible revenu abaissera les coûts et pourrait rendre plus attrayantes les politiques ciblant ce groupe, comparativement à celles ciblant l'ensemble de la population ou d'autres groupes. De la même manière, si nous désirons nous assurer que les politiques prennent en considération les enjeux liés à la répartition du travail entre les hommes et les femmes (tant à la maison qu'à l'extérieur), alors accorder une valeur appropriée au temps des aidants naturels peut s'avérer une bonne première étape qui ouvre la voie à des mesures concrètes pour valoriser ces personnes au cours de la mise en œuvre de la politique.

Calcul des coûts – Résumé

Pour calculer les coûts, on doit :

- déterminer quels types de ressources sont pertinents;
- mesurer la quantité nécessaire pour chaque type de ressource;
- attribuer une valeur à ces ressources.

Questions à retenir pour cerner les implications éthiques :

- Tous les coûts pertinents ont-ils été inclus (types de ressources et quantité pour chaque type)?
- Les manières d'attribuer une valeur aux ressources, surtout celles n'ayant pas de valeurs bien définies sur le marché (le temps des personnes, par exemple), risquent-elles de biaiser les résultats en faveur d'interventions favorisant certains groupes ou leur portant préjudice?

Calcul des bénéfices et autres effets : les différentes approches en matière d'évaluation économique

La contrepartie de la détermination des coûts d'une politique est, bien sûr, le calcul des bénéfices que cette dernière occasionnera si elle est mise en œuvre. C'est là que les diverses méthodes d'évaluation économique se différencient véritablement. Tout comme les coûts, les bénéfices doivent être déterminés, mesurés, et une valeur doit leur être attribuée. Contrairement aux coûts, toutefois, il existe une multitude de façons de faire, surtout quand vient le temps d'attribuer une valeur aux bénéfices. Nous présenterons ci-dessous les quatre principales méthodes d'évaluation économique, en mettant l'accent sur les implications éthiques de chacune d'elles.

A. L'ANALYSE DE MINIMISATION DES COÛTS – OU METTRE DE CÔTÉ LES BÉNÉFICES

L'analyse de minimisation des coûts est une des plus anciennes méthodes d'évaluation économique. Il s'agit également de la méthode la plus simple, parce qu'elle n'exige aucun calcul des bénéfices. Afin de pouvoir se passer d'un tel calcul, on doit présumer que les bénéfices de toutes les options politiques à l'étude sont quasi uniformes, tant dans leur portée que dans leur nature. En fait, l'étape la plus importante de l'analyse de minimisation des coûts consiste à déterminer si elle est appropriée à la situation : il est fondamental que les résultats escomptés des options politiques étudiées soient considérés comme essentiellement les mêmes (Jefferson, Demicheli et Mufrod, 2000).

Tant les bénéfices directs (les facteurs que la politique en question vise explicitement à améliorer) que les effets indirects (les facteurs sur lesquels la politique en question a des effets positifs ou négatifs, mais qui ne font pas partie de ses objectifs, comme les gains de productivité) devraient s'équivaloir. Ce n'est que dans une telle situation que les bénéfices pourront être ignorés sans risque et que l'analyse pourra porter uniquement sur les coûts. Décider si l'on doit s'approvisionner dans le secteur public ou le secteur privé pour mener à bien un projet donné, qu'il s'agisse d'une piste cyclable de plusieurs kilomètres ou d'un nouvel établissement de santé, est un exemple de situation où l'analyse de minimisation des coûts peut être appropriée. Dans

de telles situations, l'option la plus efficiente est celle qui est la moins coûteuse.

Néanmoins, le recours à l'analyse de minimisation des coûts peut avoir des implications éthiques même dans de telles situations en apparence limpides. Dans la décision sur l'approvisionnement public ou privé, la supposition que les bénéfiques sont égaux parce que le produit final demeure le même peut mener à l'omission d'importants effets potentiels indirects. Par exemple, l'approvisionnement dans le secteur public peut créer et maintenir une expertise au sein des administrations publiques qui pourra servir à des projets ultérieurs. La valeur accordée à une telle expertise est elle-même une question éthique, mais elle ne peut être abordée dans le cadre d'une analyse de minimisation des coûts. D'autres types d'évaluation plus complexes permettent de prendre en compte de tels bénéfices indirects et de se pencher sur les questions éthiques plus larges qu'ils entraînent.

Analyse de minimisation des coûts – Résumé

L'analyse de minimisation des coûts classe selon leurs coûts les options ayant, croit-on, les mêmes effets directs et indirects. L'option la moins coûteuse est considérée comme la plus efficiente.

Question à garder à l'esprit pour cerner les implications éthiques :

- Les options comparées ont-elles réellement les mêmes effets positifs et négatifs directs et, surtout, indirects?

B. L'ANALYSE COÛTS/BÉNÉFICES (ACB) – OU LA MONÉTISATION DES BÉNÉFICES

Comme peu de décisions en matière de politiques sont assez nettement définies pour permettre une analyse de minimisation des coûts, d'autres méthodes plus nuancées d'évaluation économique ont été élaborées et utilisées, entre autres dans le processus décisionnel de politiques publiques favorables à la santé. L'analyse coûts/bénéfices (ACB) est une importante méthode élaborée tôt dans l'histoire des sciences économiques modernes et qui demeure populaire. En fait, même si de nombreuses personnes l'associent automatiquement à toutes les évaluations économiques, elle constitue une méthode bien précise ayant ses propres

caractéristiques, forces, limites et implications éthiques.

Caractéristiques

L'ACB est fermement ancrée dans la théorie économique du *welfarisme*, ce qui signifie, en bref, qu'elle recherche la maximisation des gains nets en matière de bien-être collectif tels que mesurés par la satisfaction des préférences individuelles. Elle repose principalement sur l'hypothèse voulant que non seulement tous les coûts, mais aussi tous les effets d'une intervention puissent être exprimés en unités monétaires. Une fois les coûts et les bénéfices exprimés en dollars, les recommandations concernant la politique se résument à souligner quelle option politique à l'étude génère le ratio bénéfices/coûts le plus élevé.

Toutefois, exprimer en dollars des bénéfices n'est pas une tâche facile. La première difficulté consiste à trouver un moyen de traduire en dollars la multitude de bénéfices possibles et autrement incommensurables ainsi que d'autres effets pouvant être induits par une politique (allant des améliorations de la santé à l'augmentation du nombre d'emplois, en passant par une meilleure sécurité publique). Pour y parvenir, on doit choisir combien d'effets doivent être « monétisés ». On se demande alors quels effets inclure : on peut choisir de monnayer directement les effets moins controversés et de laisser de côté ceux plus difficiles à évaluer ou, à l'opposé, d'exprimer en unité monétaire tous les effets. Plusieurs évaluations se situent entre ces deux extrêmes.

Chose plus difficile, on se demandera ensuite comment déterminer la valeur financière de ces effets. Encore une fois, deux grandes options s'offrent à nous. L'une d'elles est communément appelée « l'évaluation des préférences révélées ». Elle utilise les données existantes sur les prix et les comportements pour collecter de l'information sur la façon dont les gens valorisent certaines choses. Par exemple, juger de la valeur du calme et de la quiétude de la vie dans un quartier où la circulation a été apaisée pourrait nécessiter le calcul de la différence de prix moyenne entre des maisons similaires de deux quartiers semblables (un quartier où des mesures d'apaisement de la circulation ont été installées et un autre où de telles mesures n'existent pas).

- Tsuchiya, A. (2000). QALYs and ageism: philosophical theories and age weighting. *Health economics*, 9(1), 57-68.
- Weinstein, M. C. et Stason, W. B. (1977). Foundation of Cost-effectiveness Analysis for Health and Medical Practices. *New England Journal of Medicine*, 296, 716-721.
- Wagstaff, A. (1991). QALYs and the Equity-Efficiency Trade-off. *Journal of Health Economics*, 10, 21-41.
- Weinstein, M. C., Torrance, G. et McGuire, A. (2009). QALYs: the basics. *Value in health*, 12(s1), S5-S9.
- Wegner, G. et Pascual, U. (2011). Cost-benefit analysis in the context of ecosystem services for human well-being: A multidisciplinary critique. *Global Environmental Change*, 21(2), 492-504.

Novembre 2014

Auteur : Michal Rozworski, chercheur indépendant

Édition : Olivier Bellefleur, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

COMMENT CITER CE DOCUMENT

Rozworski, M. (2014). *Méthodes d'évaluation économique : Quelles sont les implications éthiques pour les politiques publiques favorables à la santé?* Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

REMERCIEMENTS

Le CCNPPS souhaite remercier les trois réviseurs suivants pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce document :

Astrid Brousselle, Professeure agrégée, Département des sciences de la santé communautaire, Centre de recherche de l'hôpital Charles-LeMoine, Université de Sherbrooke, Titulaire de la chaire de recherche du Canada en Évaluation et amélioration du système de santé

Claire Gram, Consultante en matière de politiques sur la santé de la population, Vancouver Coastal Health

Gabriel Tremblay, Économiste de la santé principal, Adelphi Values

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 : XXXX

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web 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 at: www.ncchpp.ca.

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