

SOCIETE FRANÇAISE DE SANTE ET ENVIRONNEMENT

8^{EME} CONGRES NATIONAL SANTÉ ET ENVIRONNEMENT

VENDREDI 8 DÉCEMBRE 2017

SYNTHESE DES ECHANGES DE LA TABLE RONDE



Les analyses économiques en santé environnement sont-elles utiles ou non en termes d'effectivité, d'efficacité et d'efficience ?

Modérateurs :

Catherine CECCHI, Société Française de Santé et Environnement (SFSE)

Philippe HUBERT, Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)

Invités de la table ronde :

Carlos DORA, Organisation Mondiale de la Santé (OMS)

Alexis TSOUKIAS, Université Paris Dauphine, LAMSADE

Alain CHABROLLE, France Nature Environnement (FNE)

Olivier CHANEL, CNRS, École d'économie d'Aix-Marseille (AMSE)



Synthèse des échanges.

Carlos DORA explique avoir été coordinateur santé environnement au sein de l'OMS avant de prendre sa retraite. Il convient de travailler à la gestion des risques en s'appuyant sur une approche pratique d'implémentation. L'OMS développe ses programmes en ce sens. Les analyses économiques doivent aussi être intégrées à la réflexion. Par ailleurs, des groupes de travail pour l'action en faveur de la protection de la santé et l'environnement verront le jour prochainement. Il convient en effet de se doter d'outils pour l'analyse et l'approche en santé et en environnement. Les outils économiques et les évaluations doivent aider les acteurs locaux à prendre des décisions justifiées et répondant aux défis de la société et de l'environnement. Il s'agit de ressources pour la prévention primaire.

- La première réflexion concerne le fait de prendre en compte l'importance de la diversité des facteurs de risque. Tous les facteurs de risque principaux doivent donc être pris en considération dans l'analyse économique.
- Par ailleurs, les collectivités locales et acteurs sociaux sont intéressés par l'approche économique dans la mesure où ils peuvent être amenés à financer des équipements. Il convient de définir les bonnes méthodes de communication selon les acteurs.
- La dernière réflexion concerne les options considérées par les acteurs locaux en matière de santé et d'environnement et d'analyser les similitudes entre elles.

Il s'agit, *in fine*, de créer des boîtes à outils et d'identifier les actions possibles.

Alexis TSOUKIAS explique qu'il n'est pas un expert en question de santé. Ses compétences concernent les outils d'aide à la décision pour améliorer le processus de décision. Deux dimensions doivent être prises en compte :

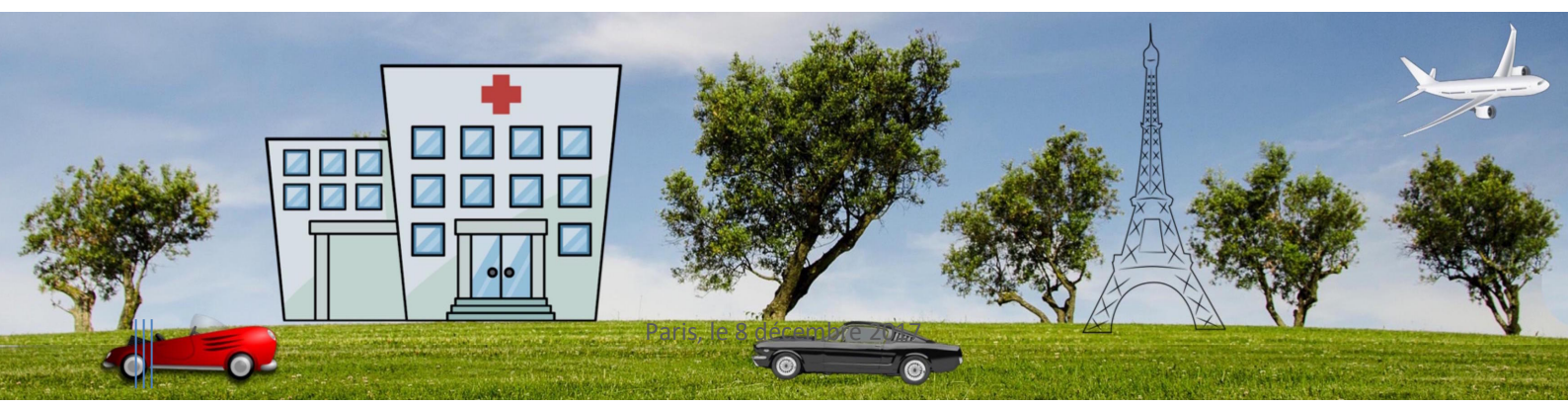
- Tout processus de décision doit s'appuyer sur une démarche formelle se basant sur des calculs. En effet, une telle démarche permet de comparer les options. Le calcul économique répond à cet enjeu en ce qu'il introduit des éléments de rationalité dans la prise de décision.
- Tout outil permettant une vision plus structurée des enjeux est positif. Toutefois, la question de la pertinence du calcul économique dans de telles études se pose. Il est intéressant de pouvoir mesurer et donc quantifier les effets d'une politique.



L'unité de mesure est alors la monnaie. De telles études cherchent à mesurer la valeur des politiques pour les citoyens. Utiliser l'argent comme unité de mesure constitue une forme de facilité. La valeur peut en effet être mesurée autrement, de manière directe et subjective. Les études quantitatives pourraient alors s'appuyer sur d'autres unités de mesure. En effet, l'argent n'a pas la même valeur pour chaque citoyen. En outre, recourir à l'argent comme unité de mesure implique l'existence d'un marché sous-jacent aux questions de santé et d'environnement. Si un tel marché n'existe pas, les mesures ne sont alors que peu pertinentes. Enfin, l'argent présente une valeur fluctuant dans le temps qui se matérialise par son taux d'actualisation.

En conclusion, la nécessité des études formelles est réelle. Les politiques publiques doivent être analysées rigoureusement. Il convient donc d'établir des mesures. La mesure de la valeur peut s'appuyer sur d'autres unités que l'argent. La valeur est actuellement mesurée sur une échelle d'intervalles. Elle pourrait également l'être de manière ordinale. Autrement dit, il s'agirait de créer une échelle de comparaison entre les valeurs.

Olivier CHANEL souligne que les économistes doivent faire l'interface entre les données existant dans le champ de la santé et de l'environnement et les décideurs publics, pour lesquels la mesure principale réside dans l'unité monétaire. Dans des approches multidimensionnelles, il s'avère compliqué de passer outre une telle unité de mesure. C'est ce qui permet d'exprimer le non marchand en marchand. En effet, le décideur public doit arbitrer entre différentes possibilités et privilégiera des décisions dont les conséquences peuvent être chiffrées, notamment en matière d'emplois. Par ailleurs, les décideurs publics s'avèrent souvent parasités par le rôle des lobbyistes. En outre, ils disposent d'une vision temporelle relativement courte, à savoir celle de leur mandat politique. Or, les conséquences des décisions politiques prises ne se révèlent parfois positives et quantifiables que des années après avoir été entérinées. L'analyse économique peut être effective (elle a lieu), efficace (elle atteint son objectif) et efficiente (elle le fait de la meilleure façon possible, au moindre coût). Sur ce dernier point, il convient toutefois d'intégrer le coût d'opportunité à l'analyse : l'argent public mobilisé dans un projet ne pourra l'être dans un autre. Par exemple, le coût de l'installation, de l'usage et de la maintenance des panneaux photovoltaïques sur le revêtement routier s'avère élevé. Le coût d'opportunité pourrait être largement réduit en favorisant les panneaux en toiture, améliorant en même temps l'efficacité énergétique. Le décideur, parfois contraint par son calendrier temporel et par un manque de vision globale, peut donc prendre des décisions qui ne sont pas toujours optimales.





Alain CHABROLLE est, outre son rôle au sein de FNE, vice-président du Conseil National de l'Air. FNE œuvre depuis 50 ans à la protection de la nature et de l'environnement et regroupe 880 000 membres bénévoles. Il s'agit de la première ONG à avoir développé une activité de santé et d'environnement il y a 20 ans. Deux objectifs sont poursuivis. Le premier consiste dans le fait de faire connaître, identifier et contribuer à la réduction des sources de pollution. L'autre objectif réside dans la volonté de faire émerger des sujets insuffisamment abordés.

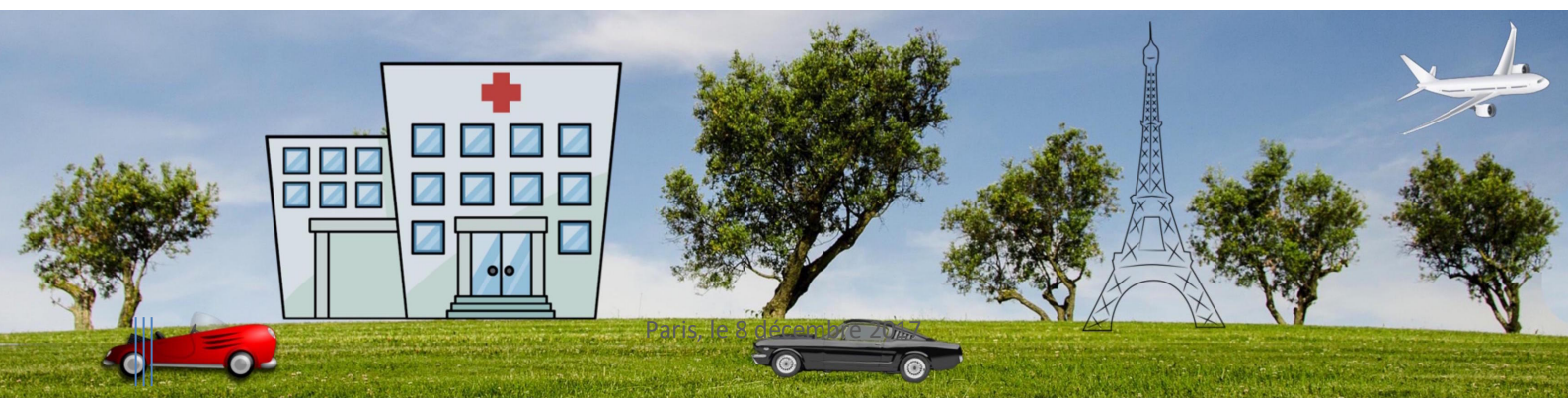
Les analyses économiques en santé environnement s'avèrent extrêmement utiles pour FNE. De telles études ont ainsi été réalisées pour les incinérateurs. Elles doivent mettre en lumière les enjeux d'efficacité et d'efficience et compléter les données déjà disponibles. De nouvelles recherches, spécifiques, peuvent alors s'imposer comme nécessaires.

Par ailleurs, les analyses économiques se révèlent indispensables pour comparer et sélectionner les programmes. Elles permettent de juger de l'intérêt des plans d'action et des politiques publiques. L'objectif final réside dans la priorisation des actions compte tenu du contexte de disette budgétaire.

Parmi les exemples pouvant être cités, la pollution d'une tête de bassin dans le Beaujolais en raison du traitement des vignes a posé la question de l'investissement dans la prévention en amont ou du traitement de la pollution au niveau du réseau de distribution de l'eau en aval. Les études économiques ont porté sur les possibilités d'action en aval et ont conduit les différents acteurs à s'interroger et à échanger entre eux. D'autres exemples prennent la forme de la limitation de la vitesse de circulation des automobiles à Toulouse compte tenu des enjeux de pollution afférents ou des PCB dans le fleuve du Rhône. Les décisions prises par les autorités publiques se sont appuyées à chaque fois sur des analyses économiques. Il est toutefois regrettable que les études économiques en santé environnement puissent sous-estimer les impacts sur les écosystèmes. Ces études prennent, en outre, rarement en considération la qualité de vie des habitants. Les études permettent toutefois de mobiliser les élus sur les questions de santé environnement en mettant en avant le coût de l'inaction d'une part et de mettre en exergue les responsabilités des acteurs défaillants.

Catherine CECCHI souhaite savoir les conditions dans lesquelles les analyses économiques sont utiles, notamment au niveau local.

Carlos DORA répond qu'elles le sont lorsqu'elles intègrent les enjeux locaux. La méthodologie retenue doit également permettre de répondre aux questions soulevées. Les acteurs locaux, et notamment les universités, doivent s'impliquer dans les évaluations.



Philippe HUBERT s'enquiert de la possibilité de mesurer l'efficacité des politiques publiques sans recours à l'analyse économique.

Alexis TSOUKIAS explique que la méthodologie utilisée fait appel à une approche multicritères. Il serait toutefois possible d'utiliser une valeur révélée à travers la subjectivité des acteurs à condition de trouver un dispositif technique assurant la faisabilité de cette mesure. Il s'avère qu'une telle démarche est compliquée à mener. Il convient donc de révéler ces valeurs en observant les comportements.

Du point de vue technique, des méthodes statistiques telles que la régression ou des outils d'intelligence artificielle sont utilisés pour révéler les valeurs et préférences des individus. L'idée consiste alors à mesurer les valeurs sans passer par l'argent et en recourant à des méthodes indirectes. La mesure ordinale constitue également une possibilité. Il s'agit alors de comparer un élément par rapport à une référence établie.

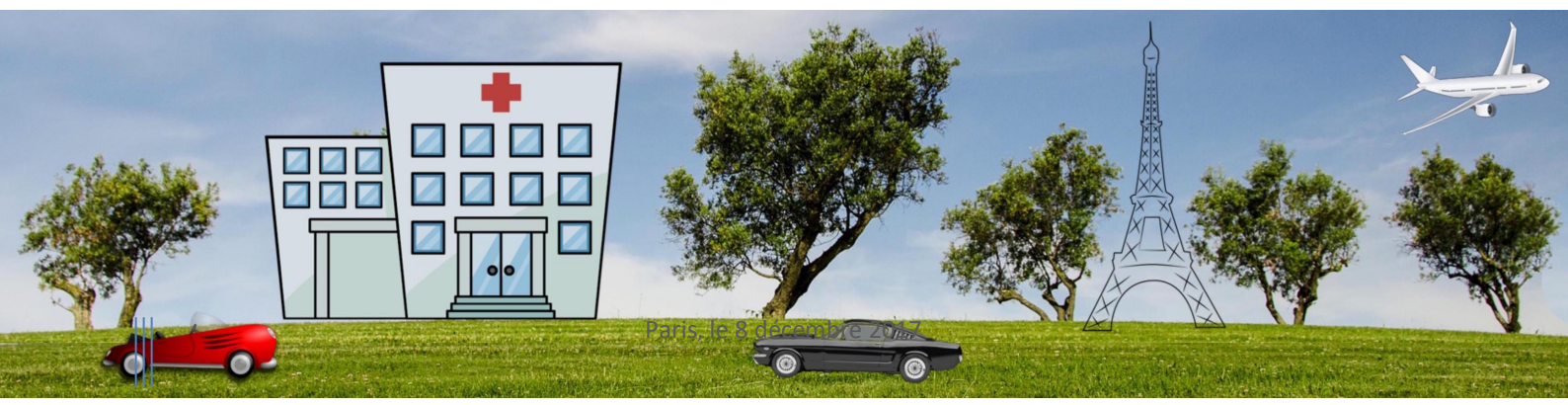
Philippe HUBERT constate que le décideur fait de son mieux en étant soumis à différentes contraintes selon Olivier Chanel. Des conflits d'intérêts peuvent voir le jour et empêcher l'établissement d'une décision commune.

Olivier CHANEL explique que le décideur public doit chercher à prendre la meilleure décision possible pour la collectivité. Des mécanismes de compensation peuvent être utilisés, lorsque c'est possible, pour compenser les perdants, afin de garantir l'équité. Par ailleurs, le jeu des lobbys est parfois insidieux en ce que ces derniers financent des chercheurs dont les travaux (lorsqu'ils sont favorables au financeur) seront diffusés et mis au même niveau que ceux des chercheurs n'ayant aucun intérêt financier lié au sujet. Ceci peut biaiser la décision publique

Catherine CECCHI souligne la nécessité d'une « référence » au sein d'un système ordinal. La qualité de vie pourrait être celle-ci.

Alain CHABROLLE explique que les cultures différentes entraînent des perceptions diverses et donc, *in fine*, des grilles de lecture différentes. Ceci pose la question de la pertinence des études qualitatives. Le champ de l'économie comportementale doit donc être développé pour compenser le peu d'analyses économiques intégrant le domaine culturel.

Alexis TSOUKIAS rappelle qu'il convient de faire attention à l'utilisation d'études quantitatives dans la prise de décision. En effet, il s'agit de s'interroger en premier lieu sur les objectifs poursuivis par la politique mise en place afin de définir les processus d'analyse pertinents.



Un membre de l'assistance interroge la FNE sur des combats locaux s'étant révélés être des déceptions. Par ailleurs, de telles situations posent la question de la réaction des citoyens. Enfin, faire de la qualité de vie la référence semble être une décision pertinente.

Alain CHABROLLE souligne l'exemple des PCB au sein du Rhône comme symbole d'une situation ne se concluant pas par une action concrète. En dépit des études d'impact sanitaire, la problématique n'a pas été traitée au niveau du Rhône. Les enjeux de santé environnement sont identifiés par les citoyens. L'engagement de la population constitue une question importante. Celle-ci peut se mobiliser sur différents sujets tels que les sites Seveso à proximité des lacs. Il s'agit alors de s'attaquer à la source des problèmes.

Un membre de l'assistance souhaite savoir si les économistes mènent des travaux sur les retours d'expérience afin d'améliorer les processus de prise de décision. Par ailleurs, ce circuit de décision est parfois raccourci de telle manière que les évaluations, sanitaires et socio-économiques, ne sont pas menées.

Olivier CHANEL explique que les études sur les retours d'expérience sont nécessaires afin d'améliorer les processus. Elles sont par exemple utilisées 10 ans après la construction de certains aménagements publics afin d'évaluer la pertinence des chiffres initiaux avancés lors de la prise de décision.

Carlos DORA ajoute que l'évaluation des risques et de l'impact sur la santé donne régulièrement à des questionnements sur le cadre analytique utilisé.

Catherine CECCHI s'enquiert de la prise en considération des remarques des utilisateurs des analyses économiques.

Alain CHABROLLE souligne que ces retours sont assez peu pris en compte. Il convient donc d'y travailler.

Un membre de l'assistance explique sa frustration compte tenu du nombre très réduit de cas où l'analyse économique a influencé la prise de décision publique d'une quelconque manière. L'exemple des sols pollués est symptomatique en ce sens. Il semble que les décisions soient prises sans analyse préalable.



Alain CHABROLLE relève que les études économiques ont tendance à pousser les décideurs à réfléchir et trouver des solutions innovantes. La question de la pollution de l'air dans la vallée de l'Arve a ainsi été traitée par la mise en place du fonds Air-bois grâce à la mise en exergue des conséquences sanitaires de la situation initiale. Les études peuvent donc susciter l'innovation et la création de solutions inattendues.

Philippe HUBERT s'enquiert de *success-stories* existantes ou à venir.

Olivier CHANEL évoque les législations sur la suppression du plomb dans l'essence, la forte diminution de la teneur en SO2 dans les carburants ou dans une moindre mesure et avec beaucoup de retard, le traitement de l'amiante.

Alexis TSOUKIAS remarque que les publications concernent surtout les ratés. Par ailleurs, nombre d'applications fonctionnelles, et donc de *success-stories*, sont réalisées par des professionnels et non par des académiques. Or, les professionnels ne publient pas.

Carlos DORA explique que la prise en considération de l'ensemble des risques est désormais effective. Les analyses économiques réalisées ont participé à cette prise de conscience.

Denis BARD remercie les organisateurs du congrès, les participants et les membres du comité scientifique de la Société Française de Santé et Environnement.

Document rédigé par la société Ubiquis – Tél : 01 44 14 15 16 – www.ubiquis.fr – infofrance@ubiquis.com

