



PREMIER MINISTRE



Socio-économie des risques sanitaires

- *Quelles approches pour quels usages ?* –

29 novembre 2011

Synthèse de la journée

1. Pour une approche normative et économique des risques sanitaires : Christian Gollier (CAS/Ecole d'économie de Toulouse)

Objectiver les dépenses publiques : l'intérêt de l'analyse socioéconomique

Christian Gollier a dirigé pour le *Centre d'Analyse Stratégique* (CAS) le rapport intitulé 'le calcul du risque dans les investissements publics'. Ce rapport est à la fois un plaidoyer pour la mise en œuvre du calcul économique dans les décisions collectives et une présentation des développements récents de l'analyse économique des risques. Plaidoyer puisque pour l'économiste, le calcul socioéconomique permet d'objectiver l'utilité des dépenses publiques en vue de déployer des mesures de gestion raisonnées. Techniquement, cela implique de ramener des questionnements non marchands à une même unité de mesure. Cela permet alors de débattre de la bonne allocation des ressources publiques, limitées et contraintes, en vue de maximiser le bien-être collectif. Les outils mobilisés à cet effet sont les études de coût social, les analyses coût-efficacité et analyses coût-bénéfice. Or, dans des contextes caractérisés par de nombreuses incertitudes – ce qui est caractéristique dans l'univers des risques sanitaires - ces outils restent sous utilisés en France, pour des raisons qui seraient à la fois culturelles et techniques. Les avancées réalisées par la discipline doivent donc contribuer à favoriser l'usage de techniques d'évaluation économique des choix et des politiques publiques de gestion des risques.

Pour encourager l'usage croissant de l'analyse économique, le rapport opère des recommandations pratiques et techniques pour la mise en œuvre du calcul :

- Intégrer systématiquement les risques dans l'évaluation économique des projets d'investissement en cherchant à les identifier, à la qualifier puis à les quantifier

- Utiliser dans les calculs, des démarches probabilistes et raisonner sur l'espérance des gains et des coûts engendrés par le projet
- Introduire une prime de risque dans les calculs lorsque les fondamentaux du projet sont fortement corrélés à l'activité économique
- Lancer une révision du taux d'actualisation sans risques destinée à le rendre compatible avec la valeur de la prime de risque utilisée dans le calcul
- Mieux valoriser les projets qui favorisent la flexibilité dans des situations d'incertitude.

Socio économie ou analyse économique du point de vue de la société ?

Pour l'économiste, la mise en œuvre de ces recommandations favorise la production d'argumentaires qui, versés au débat public, encouragent un débat démocratique sur les choix de gestion en matière d'expertises sanitaires. La mise en œuvre du calcul économique doit donc devenir une priorité pour l'action publique dans le domaine de la gestion des risques sanitaires, encore trop négligé par la communauté des économistes.

Le verbatim restitué en intégralité les propos de monsieur Christian Gollier.

2. La socio-économie vue par ...

Objectifs : *Mettre en évidence la pluralité des outils de l'économiste, leur intérêt respectif dans le schéma général évaluation-gestion-communication sur les risques sanitaires. Montrer que les séquences de mobilisation de ces outils correspondent à celle du management des risques : on évalue, on recherche des modalités de gestion pour ces risques, on discrimine ces options en fonction de critères précis comme leur efficacité sanitaire, le coût de mise en œuvre, puis on met en œuvre l'option retenue, et on réévalue l'efficacité ex post. La socio économie ne se résume pas à la mobilisation des analyses coûts bénéfiques(ACB). Cette focalisation sur le déploiement des ACB crispe les débats et la pénétration des outils d'analyse économique dans le management général des risques sanitaires.*

2.1 Nicolas Durand, IGAS

L'analyse socioéconomique, une séquence de l'expertise

En 2010, l'Inspection générale des affaires publiques (IGAS) a réalisé un tour d'horizon des pratiques des institutions françaises chargées de réaliser des travaux d'expertise sanitaire. Cette mission d'inspection a mis en évidence des situations très contrastées sur l'intérêt porté, la mise en œuvre et le positionnement de l'analyse socioéconomique des risques sanitaires. La nécessité d'une clarification sur le contenu et le positionnement de cette analyse socioéconomique n'en est que plus évidente. Du point de vue de l'IGAS, l'analyse socioéconomique se conçoit comme 'une séquence de l'expertise sanitaire', elle-même définit comme 'une synthèse des connaissances disponibles, élaborée à l'intention des pouvoirs publics, en vue de garantir la sécurité sanitaire'. Cette évaluation socioéconomique intervient en aval de l'expertise de l'évaluation des risques. Elle vise à affiner le 'design' des mesures de gestion.

L'analyse socioéconomique est-elle alors affaire d'expert ou de gestionnaire ? Ce positionnement à l'interface des deux séquences se traduit par des revendications d'appartenance contrastées, à la séquence d'expertise pour les uns, de gestion pour les autres. Or, d'un côté comme de l'autre, ces revendications ne sont pas accompagnées par une réelle capacité de mise en œuvre. Pourquoi alors un tel débat ? Rappelons que la doctrine ayant présidée à la construction des agences visait à assurer leur indépendance scientifique et soulignait la nécessité de séparer strictement les phases d'évaluation et de gestion du risque. Dans cette conception, les dispositifs d'analyse socioéconomique intervenants dans cette séquence évaluation-gestion ne peuvent pas exister à l'interface de l'évaluation et de la gestion, cette interface n'ayant pas d'existence prévue. Dans la pratique, la diversité des institutions 'analysées' met en évidence une pluralité de mécaniques d'expertise qui se distinguent au niveau des procédures d'expertise mais également au niveau des objectifs poursuivis.

Socio économie experte versus socio économie profane ?

Le mapping institutionnel réalisé par l'IGAS met à jour deux grandes conceptions de l'expertise socioéconomique. Elles se distinguent essentiellement sur la qualification des personnes habilitées à réaliser le volet socioéconomique de l'expertise.

Nous aurions ainsi :

- (1) Une expertise collective 'experte' associant, en deux séquences, expertise scientifique *stricto sensu* et expertise socioéconomique, toutes deux réalisées par les experts académiques, avec des positionnement institutionnels contrastés en matière de localisation des personnes chargées de la réalisation du volet socioéconomique de l'expertise, placées soit dans les instances d'évaluation, soit dans celles de gestion et,
- (2) une alternative articulant 'experts et profanes', qui consiste à réaliser une 'expertise' collective en deux temps, mais qui articule une expertise scientifique réalisée par les pairs à une expertise socioéconomique instruite par les parties prenantes. Ce modèle d'expertise en deux cercles convie à penser l'expertise en dépassement du sanitaire, puisque le second cercle en charge de l'analyse socioéconomique s'autorise l'instruction de questions liées à l'utilité et au caractère éthique de certaines innovations.

Ces deux conceptions projettent ainsi des visions différentes du contenu et des procédures de l'analyse socioéconomique. L'une s'appuie sur les outils d'analyse économique visant à évaluer le coût d'une décision ou d'une non décision, l'autre interroge en continu les valeurs sociales justifiant un choix qui engage la collectivité. L'IGAS épouse la première des deux conceptions : l'analyse socioéconomique est « une expertise, c'est-à-dire une synthèse critique des connaissances, qui porte sur la faisabilité et/ou l'opportunité des mesures de gestion sur le plan économique et social. Ce n'est pas la consultation des parties prenantes, ce n'est pas la négociation, ce n'est pas l'analyse budgétaire, juridique et politique ».

Le verbatim restitué en intégralité les propos de monsieur Nicolas Durand.

2.2 Olivier Borraz, sociologue, CSO CNRS/Sciences PO

Réflexions actuelles autour de la socio économie : l'impasse

A rebours de l'analyse IGAS, Olivier Borraz met en évidence l'intérêt d'une expertise organisée en deux cercles en s'appuyant sur 'une synthèse des synthèses' d'un séminaire tenu entre 2010 et 2011, organisé par le réseau Risques et société et financé par l'Institut francilien recherche innovations

sociétés (IFRIS), et co organisé avec Pierre-Benoît Joly et Christine Noiville. Ce séminaire entendait préciser le contenu et les formes possibles d'une analyse socioéconomique. Les séances tenues ont confirmé la croissance de la demande d'analyse socioéconomique dans un contexte assez confus : les attentes des institutions restent à éclaircir mais sont souvent très différentes, et les outils mobilisables, du point de vue des sciences sociales sont nombreux, mais ne visent pas le même travail d'évaluation.

Pour Olivier Borraz, l'absence d'avancées en matière de déploiement de l'analyse socioéconomique est la résultante d'une double réduction du problème qui débouche sur une impasse. La première réduction conduit à envisager la place du dispositif d'analyse plus que son objet et les méthodes afférentes à sa poursuite. Cela conduit à taire les débats épistémologiques de compatibilité entre disciplines, méthodes, pourtant nécessaire à la construction d'un dispositif d'expertise socioéconomique. La seconde réduction repose sur l'idée qu'une évaluation socioéconomique relève des sciences sociales, et que le public habilité à réaliser ces travaux doit être issu de ces disciplines.

Pour un processus d'expertise continue : pertinence du modèle d'expertise en deux cercles

Il est nécessaire de sortir de cet écueil en réinterrogeant plus en profondeur l'objet de l'analyse socioéconomique, son contenu comme ses objectifs. Premier point souligné par Olivier Borraz : une analyse socioéconomique ne peut être une analyse uniquement ponctuelle ; elle doit s'inscrire dans la durée pour capitaliser, accumuler des connaissances nécessaires à la construction et au réajustement des décisions dans des domaines controversés. Sa réalisation suppose de mobiliser en continu les parties prenantes, sans interdire de recourir à des évaluations ponctuelles. Dans ce processus expérimental et continu, les sciences sociales interviennent pour cadrer et analyser. En termes de contenu, la pluralité des outils disponibles doit pouvoir, selon les situations, être envisagée. Il faut multiplier les formes de savoirs produits et considérer que l'analyse socioéconomique doit, après coup également, mettre en discussion les résultats que l'on produit. Sous cet angle, l'analyse socioéconomique entend « repolitiser la décision, autrement dit de montrer qu'un moment donné, il y a des décisions qui amènent à faire des choix, ou des *trade-offs* ou des alternatives qui ne sont pas forcément réductibles à des dimensions comparables, mais qui impliquent des visions du social, de la société, qui sont forcément différentes, contrastées, qui amènent des valeurs différentes et qu'il n'y a pas une vraie décision politique ». En ce sens, une vision unidimensionnelle que tend à promouvoir l'analyse coût-bénéfice au nom d'un discours qui se veut démocratique pourrait obscurcir ce débat plus que l'alimenter : la promotion d'une approche qui va réduire les différentes dimensions à des valeurs comparables écarte en fait tout débat démocratique.

Le verbatim restitué en intégralité les propos de monsieur Olivier Borraz.

2.3 Olivier Godard, économiste, CNRS/Ecole Polytechnique

Dépasser l'analyse économique du point de vue de la société

Comme Olivier Borraz, Olivier Godard ne peut concevoir une analyse socioéconomique réduite aux travaux présentés par Christian Gollier. Les travaux présentés relèvent d'une analyse économique du point de vue de la société que les Anglais appellent *social cost benefit analysis*, et qui consiste à réaliser une application systématique de l'analyse économique à l'ensemble de la société et pas seulement au calcul de l'intérêt d'un acteur individuel. Or, l'analyse socioéconomique doit prendre en compte les boucles qui existent entre phénomènes économiques et phénomènes sociaux, l'inscription des phénomènes économiques dans des institutions, dans des régimes juridico-politiques qui encadrent la formation des préférences individuelles. L'analyse économique repose sur

un postulat de psychologisme. Dans le modèle normatif qui soutient l'analyse, il y a, de toute éternité, des individus dotés de préférences, axiome auquel on cherche désormais, à travers les neurosciences, un fondement biologique qui permettrait de conférer une stabilité définitive à cette idée de préférence préalablement constituée indépendamment du social.

La socio économie : comprendre les boucles de rétroaction entre le social et l'économique

Le rapport à l'intérêt public est sensiblement différents selon qu'il s'agit d'une analyse économique du point de vue de la société et d'une analyse socioéconomique. Pour l'analyse économique, c'est le meilleur équilibre entre les intérêts et entre les préférences individuelles. L'essentiel du problème réside alors dans l'agrégation de ces préférences individuelles dans une fonction d'utilité collective. Inversement, du point de vue de l'analyse socioéconomique, il y a une distinction de nature entre l'intérêt général et l'intérêt privé sous plusieurs aspects. Une approche socioéconomique introduit un impératif de délibération et de justification publique dans l'espace public. Le décideur doit justifier ce qu'il fait, il ne peut pas dire « tel est mon bon plaisir », du moins en démocratie.

Cette nécessité de justification publique ne se retrouve pas pour les préférences privées ; aucun acteur n'a à justifier de ses préférences personnelles. Enfin, pour la socioéconomie, l'enjeu est d'intégrer des valeurs qui sont cristallisées dans les institutions alors que l'analyse économique véhicule l'idée de mécanismes de décisions qui seraient rationnels en soi indépendamment des logiques institutionnelles dans lesquelles elles s'inscrivent.

Si l'on considère les différents aspects supra, il devient, à suivre Olivier Godard, possible de poser les jalons d'une définition de l'analyse socioéconomique qui s'empare des phénomènes de retour des processus sociaux sur les dynamiques économiques. Par exemple la contestation sociale des biotechnologies a eu un effet économique sur la dynamique industrielle du secteur. Mais les mécanismes économiques filtrent, amplifient, hiérarchisent la portée des phénomènes sociaux, donnent de l'importance à certains et évacuent d'autres. La restitution des approches socioéconomiques, c'est la restitution de ces boucles complètes entre phénomènes sociaux et phénomènes économiques. C'est une analyse positive et non une analyse normative. *Le verbatim restitue en intégralité les propos de monsieur Olivier Godard.*

3. Contributions réelles à l'expertise, la communication et la gestion des risques

Objectifs : *mettre en évidence une diversité d'expertises socioéconomiques en cours ou réalisées. Trois cas sont présentés et font écho à divers usages de l'analyse économique. La première étude de cas entend vérifier le coût collectif d'une absence de décision sanitaire. Elle se situe en amont de la gestion. La seconde est déployée pour calibrer les mesures de gestion d'un risque. Elle se situe directement à l'interface de l'évaluation et de la gestion, et fait l'objet de revendications contradictoires par les agences sanitaires et les tutelles. La troisième étude de cas s'attache à mettre en évidence des facteurs industriels, organisationnels et réglementaires susceptibles de faire évoluer une situation concurrentielle donnée et de moduler directement les niveaux de risques sanitaires au sein desdites filières productives. Ce travail permet de recenser des variables génératrices de risques qui pourraient être intégrés dans l'analyse quantitative de risque.*

3.1 Analyser les coûts liés à la pollution de l'air intérieur. Séverine Kirchner CSTB/OQAI & Pierre Kopp Université Paris 1

Un domaine encore imparfaitement caractérisé du point de vue des risques sanitaires

Séverine Kirchner travaille au *Centre scientifique et technique du bâtiment* (CSTB). Elle y coordonne l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI). Pierre Kopp est professeur d'économie à l'Université Paris 1. Le domaine d'expertise de Séverine Kirchner est l'exposition des populations à la pollution de l'air. Celui de Pierre Kopp la mesure des coûts qui en résultent.

Depuis deux décennies, les progrès de la connaissance – caractérisation des dangers, connaissance des situations d'exposition- ont permis de mettre en évidence l'importance des effets sanitaires de l'exposition à des polluants de l'air intérieur. Cela soulève des interrogations sur la nécessité de prévenir ses risques *via* la mise en œuvre de politiques publiques. Les réflexions sur les mesures de prévention à mettre en œuvre conduisent inévitablement à évoquer le coût et l'intérêt desdites mesures. Pour cette raison, l'OQAI et l'Anses ont décidé de poser les jalons d'une analyse de coût social, qui entend comptabiliser les coûts sanitaires liés à l'absence d'action préventive dans le domaine de la qualité de l'air intérieur. De fait, les Français passent en moyenne 16 h 10 par jour dans leur logement et 90% de leur temps dans des milieux intérieurs ; le logement, comme les habitats professionnels, sont des lieux importants en termes de pollution, d'impacts sanitaires, d'exposition. Ces environnements sont hétérogènes, tout comme les populations exposées.

Comment mesurer le coût de ces impacts sachant qu'il existe des milliers de substances dont il faut attester la présence, évaluer les dangers, puis soulever la question des expositions et des personnes exposées pour 'mesurer des effets sanitaires' qui peuvent être très divers. Il faut considérer des symptômes aussi divers que l'inconfort, des symptômes non spécifiques, des irritations de la peau, des yeux, du nez, de la gorge, des maux de tête, de la fatigue et ce qu'on appelle le *sick building syndrome*, qui concerne environ 30% des bâtiments de bureau dans le monde. De façon générale, l'instruction est complexe puisque les relations simples entre la dose et l'effet sont indisponibles. Comment dans ces conditions, gérer cette incertitude pour arriver à 'fabriquer' du coût ?

Vers une étude de coûts social de la mauvaise qualité de l'air intérieur : objectifs, et difficultés

Cette question est au cœur du travail piloté par Pierre Kopp et financé par l'Anses et le CSTB. Il s'agit d'un travail pionnier, difficile, car il n'y a pas de bon calcul économique dans le domaine de la santé sans bonne 'épidémiologie', et il n'y a pas de bonne épidémiologie dans bonnes données scientifiques sur l'évaluation du risque. Selon Pierre Kopp, dans ce domaine, la qualité du travail d'analyse économique réside essentiellement dans la capacité à collecter les données en amont. Dans le cas présent, le travail engagé entend évaluer, le coût collectif des expositions des populations dans l'air intérieur. Cela s'appelle le coût social de la mauvaise qualité de l'air intérieur. Il s'agit d'une étude rétrospective, qui entend informer sur le coût en France et en 2011 liées aux expositions passées. Cela pose un problème lorsqu'on veut parler de prospectif : il faut dans ce cas que le taux d'actualisation utilisé pour le passé soit le même pour le futur, ce qui n'est pas évident et soulève des questions de solidarité intergénérationnelle.

La réalisation de travail oblige l'économiste à se confronter au problème de disponibilité ou d'indisponibilité de liens de causalité entre un effet sanitaire et une substance. Parfois, comme pour

le tabac, la relation existe ; Avec l'alcool, c'est plus compliqué puisque le risque dépend du comportement adopté en état d'ébriété. Trois verres sont, pour certains, neutre. Cinq verres, pour un motard conduisent à une situation dramatique parce qu'il se sent maître du monde et accélère. Huit verres, inversement, c'est l'ivresse mais le motard n'enfourche plus sa machine et ne génère pas de risque collectif. Le coût de cette externalité est donc loin d'être monotone croissant. Les données présentées par Séverine suggèrent que l'air intérieur soulève des difficultés plus importantes encore.

Au-delà de la disponibilité de liens de causalité ou non entre des substances et des effets sanitaires, il faut également s'interroger sur ce qu'on appelle réellement externalité : le cas des maladies mentales est exemplaire. Personne n'achète une maladie mentale ; de ce point de vue, une maladie mentale est une externalité dont on peut calculer le coût pour la collectivité. C'est un peu différent dans le cas du tabac : l'information sur les dangers du tabac et les risques de fumer est disponible pour les consommateurs. La discussion est de savoir si... on peut parler de véritable externalité ou bien d'internalité au sens d'un auteur comme Gruber¹. Si c'est une externalité, l'instrument correctif est une taxe, dans le cas d'une internalité, une part de la responsabilité du comportement du fumeur est assignée au fumeur : il ne s'agit plus d'un problème de taxation pour diminuer la quantité de fumeur, mais essentiellement des problèmes d'assurances et d'exclusion d'assurances ou de primes d'assurances. Les études de coûts social vont donc exprimer un coût collectif ; derrière s'engagent les questionnements sur la responsabilité publique et celle des agents exposés, qui aura un rôle à jouer dans le cadre du déploiement des mesures de gestion.

Le verbatim restitué en intégralité les propos de madame Séverine Kirchner et de monsieur Pierre Kopp.

3.2 Analyse cout-bénéfice et économie comportementale, l'exemple de l'optimisation du contrôle sanitaire dans la fabrication de steaks hachés. Julien Fosse (DGAL) & Nicolas Treich (Ecole d'économie de Toulouse)

Une analyse coûts bénéfice pilote : enjeux et cadrage

Julien Fosse, responsable du bureau de l'appui scientifique et technique à la DGAL et Nicolas Treich, économiste à l'école d'économie de Toulouse présentent les grandes lignes d'une ACB conduite par l'Inra. L'ACB est, pour la DGAL, une expertise scientifique, quantitative ou semi-quantitative, des impacts sociaux et économiques en termes de coûts et de bénéfices pour la société, d'une mesure de gestion. Cette ACB portait sur la généralisation des autocontrôles pour la recherche d'un danger pour le consommateur, les Escherichia coli O157 H7 dans la filière viande hachée. Les Escherichia coli producteurs de shigatoxines sont des bactéries responsables de toxi-infections alimentaires collectives aux conséquences cliniques très variables, allant d'une infection gastro-intestinale bénigne qui va régresser spontanément sans traitement, jusqu'à des pathologies notamment rénales extrêmement graves, avec des insuffisances rénales chroniques pouvant éventuellement conduire à des décès. La filière steak haché a été retenue puisque parmi l'ensemble des véhicules alimentaires qui peuvent transmettre cette bactérie, il s'agissait de la filière et du véhicule alimentaire pour lesquels l'analyse quantitative des risques précisait que le risque était sans doute parmi les plus importants.

¹ GRUBER J.; KOSZEGI B. (2004), « Tax Incidence When Individuals Are Time-inconsistent: the Case of Cigarette Excise Taxes », Journal of Public Economics, 88, 1959-1987.

L'objectif était de conduire une étude à vocation méthodologique, pédagogique, permettant d'identifier les étapes de l'ACB, mais aussi d'identifier les gisements de données sanitaires nécessaires à la conduite des ACB. Deux types de mesures de gestion du risque ont été testés. Un scénario de référence correspondant à l'application de la réglementation en vigueur en 2009, lequel consiste à conduire des autocontrôles aléatoires pour chaque tonne de viande hachée produite. Un scénario alternatif, qui visait une systématisation de ces autocontrôles à l'ensemble de la production de viande hachée commercialisée en France.

La 1^{ère} étape de l'ACB a consisté à caractériser les scénarii de gestion et à mesurer les impacts des différentes mesures de gestion qui peuvent être envisagées en considérant qu'il existe deux filières très différentes pour lesquelles les mesures de contrôle du danger sont assez distinctes. La filière de production de la viande hachée surgelée, pour laquelle on a des autocontrôles libératoires (le producteur de viande attend d'avoir un résultat d'autocontrôle négatif pour mettre sur le marché sa viande hachée) et la filière de production de viande hachée fraîche où les autocontrôles sont non libératoires (la viande est commercialisée mais dans le cas d'un autocontrôle positif, on opère un retrait et un rappel des lots de viande potentiellement contaminés). Sur la filière viande surgelée, on estime que 75 % des lots sont testés ; pour la filière viande hachée fraîche, uniquement 5 % de la production ferait l'objet d'autocontrôles.

Autre élément d'importance, les limites de fiabilité du test. Un test positif ne signifie pas systématiquement que la bactérie recherchée est bien présente. Dans ce cas particulier, on estime que la valeur prédictive positive du test est de 60 %. A défaut de posséder l'ensemble des données d'entrée, des hypothèses de simplification et des extrapolations ont été réalisées pour quantifier ces effets sanitaires (Cf. slides).

À partir de ces données sanitaires qui présentaient un certain nombre de biais, d'incertitudes, il y a eu une monétisation des impacts en distinguant la mortalité. Idéalement, une ACB se fonde sur consentement à payer des individus ; or, dans ce cas particulier, il n'existait pas de donnée permettant de quantifier le consentement à payer d'un consommateur pour éviter ou réduire les risques d'infection alimentaire à *Escherichia coli* shigatoxinogène. Pour contourner cette difficulté, ces effets sanitaires ont été estimés en DALY – années de vie ajustées sur le handicap – puis monétisés en euros. Pour le traitement de la mortalité, la valeur statistique de la vie humaine (VSL) utilisée était de 3,4 millions d'euros, conformément aux recommandations de la Commission européenne.

L'ACB, une méthode, des résultats, et...des débats.

Les résultats de l'ACB sont intéressants : en termes de coût pour les producteurs, la systématisation des autocontrôles induit un coût beaucoup plus important ; en termes de quantification de monétisation de l'incidence sur la qualité de vie, les bénéfices sont relativement faibles avec un bénéfice net social négatif. Reste que ces éléments peuvent être discutés. Une analyse de sensibilité, conduite sur les différents paramètres faisant l'objet d'incertitudes a montré que quelles que soient les options utilisées, les coûts restaient largement supérieurs aux bénéfices, ces coûts étant essentiellement dus à la hausse des retraits et des rappels déclenchés suite à un autocontrôle positif pour la filière viande hachée réfrigérée.

Les faibles bénéfices sur la santé d'une systématisation des autocontrôles, doivent pourtant être relativisés du fait de limites de détection très importantes, de la faible couverture du risque permise par les plans de contrôle... Ceci conduit au point de discussion qui traverse tout débat sur la conduite d'une ACB : le manque de données épidémiologiques et économiques. Autre manque patent : l'absence d'étude concernant une des dimensions qui concernait l'impact des scénarii de gestion sur

le comportement des consommateurs et la manière dont cette modification du comportement des consommateurs avait elle-même un impact socioéconomique.

Ce travail exploratoire est en ce sens une source d'apprentissage ; il montre qu'il est indispensable de poursuivre la sensibilisation des agents au concept de l'ACB. Eu égard au temps et aux ressources nécessaires pour réaliser ces travaux, il est également nécessaire d'identifier au mieux les besoins et d'identifier les sujets pour lesquels la conduite d'une ACB serait intéressante. Nicolas Treich poursuit en revenant sur certaines considérations générales sur l'ACB. Il cible certaines questions que soulèvent la réalisation et l'usage des ACB. Il propose un classement en trois catégories des critiques et des difficultés concernant l'ACB.

- 1) Quel traitement pour l'incertitude et le risque.
- 2) La place des questions liées à l'équité et à l'éthique dans les ACB ? Elle est restreinte puisque l'objet de l'analyse coût-bénéfice, c'est l'étude de l'efficacité, l'efficacité au sens de Kaldor-Hicks, c'est la maximisation du surplus. Dans l'ACB, l'analyse se concentre sur une dimension des politiques publiques. Cette dimension est utile. C'est une information qui devrait être disponible pour le décideur, mais évidemment, ce n'est pas l'unique dimension à considérer, d'autres, et notamment les dimensions relatives à l'équité qu'il convient d'instruire en parallèle.
- 3) Comment intégrer dans cette analyse la rationalité limitée des agents économiques ? Et comment, en tant que régulateur, se comporter si l'on émet l'hypothèse que les agents disposent d'une rationalité limitée ? L'exemple du tabac est ici pertinent : les consommateurs ont des problèmes de self-control. Ils aimeraient arrêter, mais ils n'y arrivent pas...ce qui n'est pas compatible avec l'analyse économique standard. Un agent rationnel a les moyens de réaliser une action rationnelle, autrement dit, s'il veut arrêter de fumer, il le fait ! Comment intégrer ces problèmes de self control dans une ACB ? Et comment les décideurs doivent-ils se comporter dans cette situation ? La régulation, c'est une volonté de prendre en charge les consommateurs, d'être responsable de la gestion des risques. Mais aborder l'ACB sous cet angle conduit à se mettre en contradiction avec son postulat de base. L'ACB est une approche citoyenne. Pour évaluer les coûts et les bénéfices d'une politique publique, l'économiste regarde normalement les préférences telles qu'elles nous sont révélées ou annoncées par les citoyens. Mais sachant que les préférences sont censées tenir compte des risques, implicitement, on obtient des informations sur les risques perçus par les consommateurs. Or, dans le cas de l'étude DGAL, les consentements à payer liés aux VSL sont évalués, mais l'analyse des risques n'en est pas dérivée, elle repose sur les risques tels qu'ils nous sont donnés par les experts en charge de la DGAL. Faut-il se baser sur les risques tels que perçus par la population ? Ça a du sens à réduire les risques qui inquiètent la population, mais si les risques perçus sont faibles ou inexistantes... Aujourd'hui, un champ de recherche se développe en économie et s'appuie notamment sur les recherches en psychologie pour travailler sur ces différents aspects qui découlent de la rationalité limitée des agents. L'outil a donc un bel avenir dans le domaine de la régulation des risques sanitaires.

Le verbatim restitué en intégralité les propos de messieurs Julien Fosse et Nicolas Treich

3.3 Analyse de filière et connaissance des déterminants de la qualité et des prix dans la transformation agroalimentaire. Quelles perspectives pour la mise en évidence de déterminants économiques des risques sanitaires ? Henri Bastos (Anses)&Louis Georges SOLER (Inra)

Reach : mesurer l'impact économique des mesures de restriction

Le règlement REACH introduit, sur la volonté du législateur, le terme 'analyse socioéconomique' dans le cadre notamment des propositions de mesures de gestion. Reach est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, avec production de nouveaux concepts, de nouveaux paradigmes entre guillemets, avec un renversement de la charge de la preuve ; désormais, ce sont les industriels qui apportent les informations sur les propriétés toxicologiques et éco-toxicologiques des substances, les propriétés physico-chimiques et qui doivent faire la démonstration de l'innocuité des substances mises en marché. Cela concerne environ 30 000 substances d'ici à 2018.

Ce sont les états membres qui contribuent à l'évaluation des risques des substances chimiques et qui sont à l'initiative des mesures de gestion des risques suite à ces évaluations. Un état membre peut identifier une problématique liée à la santé humaine ou l'environnement. L'évaluation peut le conduire à deux sortes de conclusions.

1. Soit la préoccupation initiale n'est pas justifiée et c'en est terminé pour cette substance.
2. Soit il y a identification claire d'un danger ou d'un risque pour la santé humaine ou l'environnement et des outils à notre disposition pour pouvoir gérer ces risques, voire ces dangers. Dans cette situation, trois outils de gestion sont à disposition.
 - a. La classification et l'étiquetage, premier outil, qui informe sur les propriétés toxicologiques et écotoxicologiques des substances qui permettent aux utilisateurs de prendre les mesures de prévention adéquates pour se soustraire aux risques éventuels.
 - b. L'autorisation et,
 - c. la restriction de l'autorisation, pour gérer dans un objectif à long terme de substitution des substances les plus préoccupantes. La restriction permet aux états membres, pour tout risque inacceptable identifié pour la santé humaine ou l'environnement, de proposer une soustraction complète de la substance du marché ou des restrictions très ponctuelles sur différents usages.

Lorsqu'une substance est identifiée par un état membre comme substance très préoccupante, il faut, à terme, la substituer par une substance ou une technologie plus appropriée ; de fait, cette substance sera à terme interdite sauf si l'industriel prouve que les risques sont maîtrisés. Si les risques sont maîtrisés, la Commission européenne peut, sur la base du dossier de la demande d'autorisation de l'industriel et surtout sur la base de l'avis d'un comité d'évaluation des risques et d'un comité d'analyse socioéconomique, autoriser la substance pour un temps limité, éventuellement renouvelable, sous réserve qu'il y ait aussi un inventaire des technologies de substitution disponible. Cette autorisation sera accordée s'il n'existe pas de technologie adéquate d'un point de vue technologique et... économique. Dans le cas de substances pour lesquelles la démonstration de maîtrise du risque par l'industriel n'est pas possible, il a une obligation de produire une analyse de l'impact socioéconomique de l'interdiction, en tout cas de la non-autorisation. Si l'industriel prouve que les bénéfices pour l'ensemble de la société, sont supérieurs aux risques qu'ils génèrent, une autorisation pour un temps déterminé et éventuellement renouvelable.

La restriction, implique donc la préparation d'un dossier par une agence sanitaire en appui des autorités compétentes. Cette proposition est examinée par les comités respectifs d'évaluation des risques et d'analyse socioéconomique, puis la Commission qui rend les décisions en matière de restriction. Dans le dossier de restriction, il faut produire une évaluation de l'impact économique de la proposition restriction et de prouver qu'il s'agit de l'alternative la plus appropriée pour gérer ce risque. Cela suppose donc de comparer des options de gestion.

L'annexe XVI du règlement qui cadre les pré requis pour l'analyse socioéconomique. Il y est demandé d'évaluer l'impact sur l'industrie, pour les fabricants, les importateurs, mais également l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement, d'appréhender les répercussions sur l'innovation, les coûts de fonctionnement, donc la mise en conformité suite à ce processus de restriction ; l'impact sur les consommateurs en termes de santé, mais aussi de l'augmentation éventuelle du prix des produits, les variations de la qualité de ces produits ; également les conséquences sociales, sur l'emploi, la sécurité de l'emploi, mais aussi la sécurité de l'emploi en termes sanitaires pour les gens qui vont utiliser ces substances ; d'apporter toutes les informations disponibles sur les technologies ou les substances de remplacement...mais également les informations ayant trait au commerce international et aux conséquences plus macroéconomiques de la restriction envisagée.

Economie des standards minimum et des relations verticales : l'appui potentiel à la socioéconomie de Reach ?

La réalisation de deux dossiers a permis de constater le déficit d'information auquel les agences font face pour réaliser l'exercice au sein des agences sanitaires : il est extrêmement difficile d'identifier les relations contractuelles et commerciales qu'entretiennent les industries impliquées. Pour Henri Bastos, les agences gagneraient à produire, à capitaliser de manière récurrente des informations essentielles dans l'évaluation des impacts des propositions de restriction. A cet effet, la rencontre avec Louis George Soler est fructueuse. Son travail d'économiste consiste à comprendre ces mécanismes sectoriels puis, à vérifier comment ces déterminants organisationnels interviennent sur les décisions des agents dans une filière caractérisée par des changements exogènes (nouvelle norme publique) ou endogènes (choix de standards privés de qualité). Dit autrement, comment la création ou le renforcement d'une norme sanitaire peut-elle influencer sur les décisions des agents économiques dans cette filière eu égard au design organisationnel de cette filière ? Quelles pourraient être les conséquences sur les coûts, les gains, les prix et les niveaux de sécurité ou de qualité des produits mis en marché ?

Pour discuter de ces deux questions, les économistes s'appuient sur les travaux de *l'économie des standards de qualité minimum*, vu comme le niveau de qualité minimum auquel doivent se soumettre l'ensemble des produits qui arrivent sur le marché. Ces standards s'imposent lorsque des défaillances de marché sont constatées : dans cette situation, les opérateurs ne font pas les bons choix de qualité au regard de ce que le régulateur ou la société attend. Il y a alors nécessité d'introduire un standard de qualité minimum. Mais comment le déterminer en sachant que si ce niveau n'est pas correctement déterminé, la collectivité en subira des pertes : perte de compétitivité pour une norme trop stricte, mauvaise couverture du risques si elle est trop faible, etc.

Pour instruire ces questions, il faut intégrer ce qu'on appelle *l'économie des relations verticales*. Elle vise à comprendre les mécanismes économiques, les interactions stratégiques entre toute une série d'opérateurs qui s'enchaînent depuis des niveaux amonts, le producteur agricole par exemple, jusqu'aux grands distributeurs. Ces relations verticales peuvent générer des inefficacités, souvent liées à des pouvoirs de marché. Dans le cas présent, un des enjeux serait de comprendre comment la question de la qualité ou de la sécurité du produit intervient dans le jeu des acteurs et dans leurs interactions stratégiques dans ces schémas de relations verticales.

Ces travaux, appliqués dans le domaine de l'économie des risques sanitaires, pourraient permettre d'éclairer sur les mécanismes de marché qui sont en jeu lorsque l'on intervient sur cette filière, in

extenso, comment une réglementation publique, comment l'instauration d'une norme ou son renforcement va venir affecter les mécanismes de marché et du coup, avec quels effets ?

Pour instruire ces questions, on regarde généralement les effets constatés au niveau horizontal : et comment un standard qui était minimum affecte le jeu concurrentiel, les coûts, les prix et la qualité des produits. Dans un deuxième temps, on s'intéresse à l'aspect vertical, en essayant de voir comment l'introduction d'un standard de qualité minimum va interagir, et à quel endroit, avec les décisions dans une relation verticale. Louis George Soler illustre en mobilisant des travaux de ce type conduits dans le champ de l'économie agroalimentaire. Ceci permet de montrer une diversité de travaux qui mettent à plat les facteurs de coûts dans une chaîne, les problèmes de séparabilité ou de non-séparabilité de la dimension de sécurité et de qualité, l'implication des effets de taille en terme d'économie d'échelle, les effets d'un niveau standard de qualité sur les stratégies des producteurs à qualité haute ou basse et impact global sur le niveau de qualité d'une filière... Ces travaux existent pour appréhender des enjeux de qualité environnementale des biens et ont une histoire dans les domaines agroalimentaires. Il convient d'amorcer, mais rien ne s'oppose à la recherche d'application pertinentes dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits.

Le verbatim restitué en intégralité les propos de messieurs Henri Bastos et Louis-Georges Soler

4 Synthèse des travaux : Vers la genèse d'une « socio économie organisée des risques sanitaires » ? Luc Baumstark, Université Lyon II & HAS

Luc Baumstark revient sur la journée. Les débats qui l'ont traversée illustrent la nécessité de créer un lieu pérenne pour poursuivre les questions de positionnement, de méthode et d'intérêt de mise en œuvre de l'analyse socioéconomique. L'analyse socioéconomique qui peut revêtir plusieurs formes, est un élément important pour engager un débat dans une démocratie sanitaire. La capacité d'objectiver l'utilité sociale des dépenses publiques est un élément majeur pour répondre aux attentes des différentes institutions, des différents régulateurs, et de la société tout simplement. La question de la mesure se pose ainsi en permanence. Il existe différentes manières de l'appréhender et cela doit être souligné et ne pas camper sur des principes qui tueraient dans l'œuf toute possibilité de mise en œuvre. Rester théorique ne suffit pas. A un moment, il faut rentrer dans le dur et montrer comment ça fonctionne concrètement, pour se rendre compte que les choses qui paraissent impossibles ou qui paraissent éthérées le sont finalement beaucoup moins. L'ACB présentée par Julien Fosse et Nicolas Treich est modeste. Pourtant, les résultats soulèvent déjà de nombreuses questions et apportent des éléments de réponse non négligeables au gestionnaire. C'est à verser au débat public.

Quelques points plus précis. Il est essentiel que l'action publique se donne les moyens pour créer les lieux pour que cette information soit produite, pour garantir une qualité de l'information, pour, dans la durée, capitaliser un certain nombre de savoir-faire. Dans le cas inverse, on continuera à extrapoler à partir d'études réalisées à l'étranger, nous resterons confrontés aux problèmes de la transférabilité d'un certain nombre de travaux... De deux choses l'une, où des moyens pour mettre en œuvre, ou une stagnation.

Eviter la stagnation c'est aussi se donner les moyens de travailler de concert, cad avec des climatologues sur l'effet de serre, des cliniciens à la Haute autorité de santé, des toxicologues, expologues et épidémiologistes à l'Anses...pour collecter les données d'entrée. Avant toute chose, il y

a déjà un vrai problème sur les données qui sont nécessaires avant toute analyse économique. Il faut donc nourrir et entretenir le dialogue entre communautés concernées ce qui est parfois loin d'être simple. Ensuite, il faut savoir analyser, qualifier, quantifier, modéliser. Mais créer des équipes de modélisation et les fixer sur des thématiques, c'est un travail de long terme, auquel il faut penser en amont de l'urgence : l'implication des universitaires et de la recherche est essentielle pour créer et pérenniser la capacité d'évaluation. Dans le domaine climatique, les équipes sont constituées depuis 30ans.

Axer l'effort sur la 'captation' des milieux universitaires restera néanmoins insuffisant sans appui réglementaire. Pour avoir une administration capable d'avoir des outils pour réaliser un certain nombre d'évaluations, il est indispensable que ces évaluations soient contraintes. Sans appui réglementaire – l'exemple de Reach comme celui de la HAS sont intéressants à ce niveau - les choses avancent moins vite. Pour qu'elles avancent, il faut donc se doter de moyens réglementaires forçant la mise en œuvre, mais également des moyens financiers. Effectivement, les études socioéconomiques sont coûteuses et complexes à mettre en œuvre. Les faire, c'est certainement se donner les moyens, mais aussi travailler pour diminuer le coût de ces études. Sans cet effort, ces travaux seront peut être entrepris sur de grands sujets symboliques, mais pas systématisés. Il faut également se réserver la possibilité de sortir du cadre pour des sujets dont l'impact sociétal est potentiellement très élevé.

Enfin, il ne faut pas s'interdire d'essayer, et d'impliquer les acteurs. Une fois encore, c'est assez long. La HAS est ici encore un bon exemple. Le travail entrepris à la CESP d'introduire les analyses médico-économiques avec des gens rétifs à cette approche là, représente trois ans de travail, un guide méthodologique mis en place et discuté avec les partenaires, ouvert sur un internet. Bref, du temps. Pour cette raison, il faut cadrer l'évaluation. Il y a différents niveaux de référentiels qu'il faut bien avoir en tête, et certains choix –taux d'actualisation, valeur statistique de la vie humaine, etc.- ne doivent pas être laissés à l'initiative de l'évaluateur. Pour d'autres, au contraire, il convient d'adapter en fonction du secteur dans lequel on est. Mais poursuivre ce débat c'est essentiellement se donner un moyen de travailler collectivement, en structurant un réseau et un espace de partage sans lequel les progrès resteront minimes.