



Lignes directrices internationales pour l'estimation des coûts de l'abus de substances

Sommaire de l'édition de 2001

Eric Single, David Collins, Brian Easton, Henrick Harwood, Helen Lapsley, Pierre Kopp and Ernesto Wilson

Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT)

2001

Introduction

Dans de nombreux pays, on s'intéresse vivement à l'établissement d'estimations crédibles et scientifiquement fondées des coûts économiques liés aux drogues et à l'alcool. Les coûts liés à l'alcool et aux drogues suscitent un grand intérêt auprès des intervenants, des décideurs et des médias. La connaissance des coûts des ressources dans le domaine de l'alcoolisme et des toxicomanies éclaire les décisions ayant trait au financement et aux interventions pour la lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. Les pays qui ont essayé d'estimer les coûts de l'abus de substances sont relativement peu nombreux. Ces estimations, qui sont associées à beaucoup de difficultés méthodologiques, sont très variables.

Il y a eu trois symposiums internationaux ayant pour objet les questions entourant l'estimation des coûts sociaux et économiques de l'abus de substances et la création d'un consensus quant au modèle le plus indiqué. Le premier symposium, qui s'est tenu à Banff en 1994, visait à analyser les possibilités d'élaboration d'une méthodologie commune acceptable partout dans le monde pour l'estimation des coûts liés à l'alcool et aux autres drogues. Le symposium, qui a rassemblé des personnes ayant de l'expérience et des compétences en matière d'estimation des coûts, a produit la première série de lignes directrices, qui ont été publiées par le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies.

Le deuxième symposium a eu lieu en 1995 à Montebello (Québec). Tandis que la première réunion traitait surtout de questions de modélisation et de méthodes, ce symposium portait davantage sur les questions épidémiologiques et pratiques se rattachant au calcul des estimations de coûts. En 2000, le troisième symposium s'est déroulé à Banff (Alberta). L'accent était mis sur les résultats des études sur les coûts qui avaient appliqué les lignes directrices de même que sur les questions particulières entourant la réalisation d'études sur les coûts dans les pays en développement et dans les pays producteurs de drogues. Ces réunions ont entraîné la révision des lignes directrices.

Pourquoi il importe d'estimer les coûts de l'abus de substances avec précision

Les estimations des coûts sociaux et économiques de l'abus de substances servent à diverses fins. En premier lieu, les estimations des coûts économiques servent souvent à signaler qu'il faudrait accorder une grande priorité aux politiques sur l'alcool, le tabac et les autres drogues dans le programme gouvernemental. La population est en droit d'évaluer les études d'estimation des coûts en fonction d'une norme de qualité. Faute de pareille norme, les défenseurs œuvrant dans le domaine des problèmes sociaux auront tendance à renchérir sur les résultats et à ajouter d'autres éléments pour que leurs préoccupations aient l'importance qui leur revient (voire une importance exagérée).

Deuxièmement, les estimations des coûts aident à cibler correctement des problèmes et politiques en particulier. Il importe de savoir quelles substances psychoactives s'accompagnent des coûts économiques les plus élevés. Les catégories de coûts en cause pourraient également éveiller notre intérêt pour des domaines précis vers lesquels il faudrait que l'attention de la population soit tournée ou dans lesquels des mesures particulières pourraient être efficaces.

Troisièmement, les études sur les coûts économiques aident à définir les lacunes en matière d'information, les besoins en recherche et les améliorations qu'il serait souhaitable d'apporter aux systèmes nationaux de déclaration de données statistiques. En fait, les lignes directrices font valoir qu'il faudrait tenter dans la mesure du possible d'établir de meilleures méthodes internationalement comparables pour l'estimation des coûts de l'abus de substances dans le cadre du Système de comptabilité nationale (SCN) existant. Le produit intérieur brut (PIB), mesure de l'activité totale sur le marché, est l'élément le mieux connu du système. L'élaboration d'estimations des coûts de l'abus de substances dans ce cadre favoriserait l'amélioration et le perfectionnement des systèmes de comptabilité nationale et en améliorerait la pertinence et l'utilité.

Enfin et surtout, l'élaboration de meilleures estimations des coûts de l'abus de substances permettrait d'établir des mesures de référence afin de déterminer l'efficacité des politiques et des programmes sur les drogues qui visent à réduire les conséquences néfastes de la consommation d'alcool, de tabac et d'autres drogues. Les estimations des coûts sociaux peuvent aider les décideurs à évaluer les résultats exprimés sous forme de fluctuations des coûts sociaux en dollars constants. Elles peuvent aussi faciliter les comparaisons transnationales ayant pour objet les conséquences de l'abus de substances et les diverses mesures visant à y faire face. En bout de ligne, les estimations de coûts pourraient servir à mettre au point des fonctions de coûts sociaux pour des politiques fiscales optimales et la détermination de cibles nationales.

La perspective qui pourrait être la plus prometteuse vient de la possibilité qu'on applique les estimations des coûts aux analyses coût-efficacité et coût-avantages, plus complètes, au sujet de politiques et de programmes sur les drogues en particulier. Faute de norme nationale (ou internationale, de préférence), l'utilité de chaque analyse est limitée, car les résultats ne sont pas comparables et les conclusions qui en découlent peuvent dépendre d'hypothèses idiosyncrasiques.

Questions théoriques relatives à l'estimation des coûts

Il faut considérer l'édition de 2001 des lignes directrices internationales comme un document évolutif qui fera l'objet de modifications et d'améliorations à mesure qu'on acquerra plus d'expérience et que les bases de données s'amélioreront.

Un cadre d'élaboration des estimations des coûts est présenté. Le grand principe qui sous-tend la décision relative à la sélection des coûts a pour objet la solidité des estimations, qui est fonction

des données disponibles. La matrice des facteurs qu'il faut examiner se limite en général aux *coûts*. Il est recommandé de recueillir des données sur les *avantages* pour le calcul des répercussions budgétaires (gouvernementales).

On aborde en détail les enjeux conceptuels et méthodologiques que suppose la mise en application de ce cadre. L'objectif poursuivi n'est pas de faire valoir une méthode en particulier, mais plutôt de décrire les différentes possibilités et d'analyser les avantages et les désavantages se rattachant à chaque méthode pour des fins précises. Les éléments suivants font l'objet de l'analyse :

- définition et mesure de l'abus;
- définition des coûts;
- traitement et mesure de la consommation engendrant une dépendance;
- méthode démographique et méthode du capital humain dans l'estimation des coûts;
- choix des taux d'actualisation indiqués;
- traitement des coûts et des avantages privés;
- traitement et mesure des coûts intangibles, y compris les méthodes d'évaluation de la disposition à payer;
- comparaison et présentation d'estimations de la valeur de la vie humaine;
- effets économiques positifs de la consommation;
- estimations des coûts évitables;
- méthodes fondées sur la prévalence c. méthodes fondées sur l'incidence;
- criminalité et abus de substances;
- qui supporte les coûts sociaux liés à l'abus de substances;
- répercussions budgétaires de l'usage de substances et des politiques antidrogue;
- questions particulières dans les pays producteurs de drogues.

Matrice des coûts et enjeux de mesure

Sélection des substances pour l'étude

Le premier enjeu dans la conception d'un cadre prévoyant les facteurs à examiner dans l'estimation des coûts économiques de l'abus de substances relève de la question de savoir quelles substances psychoactives devraient faire l'objet de l'étude. Les études peuvent raisonnablement porter sur une seule ou sur plusieurs substances. Ceci dit, la détermination de la portée a des répercussions précises aux chapitres du niveau d'effort, des données requises et des exigences analytiques. Dans la pratique, les analystes effectuent généralement des études portant sur le coût lié à l'abus ou à la dépendance à l'égard...

- des boissons alcoolisées;
- des produits du tabac;
- de l'ensemble des drogues illicites (autres substances psychoactives);
- d'une combinaison d'au moins deux substances, comme l'alcool et d'autres substances psychoactives (à l'exclusion du tabac), ou l'alcool, le tabac et d'autres substances psychoactives.

Bien que les drogues licites, comme les médicaments de prescription ou en vente libre et les substances volatiles, soient des substances psychoactives qui ont de l'importance sur le plan épidémiologique dans bon nombre de sociétés, elles n'ont pas été étudiées d'un point de vue économique. Encore que les lignes directrices ne les abordent pas de façon particulière, les

problèmes liés à l'abus de drogues licites constituent un aspect valable et important du problème d'abus de substances qu'il conviendrait d'analyser.

Principaux coûts inclus dans les études d'estimation des coûts

L'usage de substances psychoactives entraîne une vaste gamme de conséquences indésirables. Jusqu'à maintenant, quatre principaux types de coûts ont été analysés pour les estimations des coûts :

- 1) les coûts des soins de santé
 - traitement de l'abus de substances et de la dépendance;
 - traitement des troubles chroniques et aigus attribuables à l'abus de substances;
 - traitement des troubles concomitants et des traumatismes;
- 2) les coûts liés à la productivité
 - mortalité prématurée;
 - morbidité – perte d'emploi ou de productivité au travail;
 - mortalité et morbidité en dehors de l'effectif;
- 3) les frais d'application de la loi et de justice pénale
 - dépenses de justice pénale (application de la loi, tribunaux et services correctionnels);
 - temps perdu par la victime du crime;
 - incarcération (perte de productivité de la personne incarcérée);
 - coûts liés aux carrières criminelles;
- 4) d'autres coûts, comme la destruction de biens causée par des accidents ou des crimes attribuables à la consommation d'alcool ou de drogues
 - frais de recherche, d'éducation et d'application de la loi;
 - prévention et autres initiatives de santé publique;
 - pertes matérielles ou pertes attribuables à un crime ou à un accident;
 - coûts économiques.

C'est dans le contexte des limites inhérentes aux données plutôt qu'à cause de désaccords quant à leur pertinence théorique que des coûts n'ont pas fait l'objet de certaines études. Les coûts, qui sont tangibles ou intangibles, peuvent être supportés par l'utilisateur, par d'autres, par le gouvernement ou par le secteur privé. Les coûts intangibles et les coûts privés que supportent les usagers ne font généralement pas l'objet des études d'estimation des coûts.

Données requises

Les lignes directrices internationales présentent une méthode dont tous les pays pourraient se servir pour préparer des estimations des coûts sociaux liés à l'abus de substances. La mise en application de la méthode repose toutefois sur un ensemble important de données et de renseignements auxquels bon nombre de pays pourraient ne pas avoir accès.

La compréhension de la nature, de la portée et des conséquences de la toxicomanie sous toutes ses formes suscite un vif intérêt dans un grand nombre de pays, y compris des pays en développement. C'est ainsi que les 34 pays de l'hémisphère occidental des Amériques ont

convenu d'établir des estimations des coûts sociaux liés à l'abus de substances dans le cadre du Mécanisme multilatéral d'évaluation (MME) de l'Organisation des États américains. Des organismes internationaux comme l'OMS, le PNUCID et l'OEDT prennent aussi part aux efforts déployés pour l'élaboration de ces estimations. Même si l'approche méthodologique dresse un cadre uniforme pour tous les pays, sa mise en application fera l'objet de variations considérables à cause des différences transnationales au chapitre des données. L'application fructueuse de la méthode pourrait aussi être confondue par les plus grandes difficultés d'utilisation auxquelles les pays en développement sont susceptibles de se heurter à cause de problèmes liés à leur infrastructure de données.

Après avoir décidé d'estimer les coûts sociaux de l'abus de substances, les pays devront d'abord se poser la question de savoir s'il y a suffisamment de données pour mettre en application la méthode en vue de produire des estimations solides dans les grandes catégories de coûts associés aux toxicomanies. Voici une ébauche de liste des données requises pour la réalisation d'une étude d'estimation des coûts :

- Des données sur la structure de la population selon l'âge et le sexe et des données sur l'espérance de vie selon l'âge et le sexe.
- Les données requises pour l'estimation de la morbidité et de la mortalité : des données sur la prévalence d'usage de drogues et d'usage de drogues injectables; le nombre de décès et de cas hospitalisés, idéalement selon la cause, l'âge et le sexe; la liste des maladies attribuables à l'usage de drogues selon des recherches épidémiologiques, ainsi que les risques relatifs connexes; des estimations des fractions attribuables pour certaines causes de mortalité et de morbidité, selon les données locales, p. ex., accidents d'automobile, voies de fait, homicide, suicide.
- Coûts des soins de santé : les frais d'hospitalisation, les honoraires médicaux, les frais liés à d'autres services professionnels et le nombre de cas examinés par les médecins et les autres prestataires de services selon l'âge et le sexe; les frais de transport par ambulance (coûts totaux, nombre total de déplacements, nombre de déplacements pour des cas liés à la consommation de drogues); coûts des médicaments utilisés dans le traitement des maladies liées à l'usage de drogues (nombre total de prescriptions, nombre de prescriptions selon la cause).
- Coûts de politique : coûts liés aux services de police, aux tribunaux et aux services correctionnels; dépenses pour la prévention et la recherche dans le domaine des toxicomanies; coûts liés à la formation des médecins, des infirmières et des autres professionnels de la santé, ainsi que de la police.
- Coûts liés au PAE et estimation de la proportion de problèmes attribuables aux drogues.
- Coûts liés indirectement à la productivité : revenu moyen selon l'âge et le sexe (pour l'estimation des coûts liés à la morbidité) et valeur actuelle des revenus durant toute la vie selon l'âge et le sexe (pour l'estimation des coûts liés à la mortalité prématurée).

Dans chacun de ces domaines de données, les principaux enjeux tiennent aux questions de savoir si des données sont disponibles et, dans l'affirmative, sous quelles formes et dans quelles sources. On espère que certaines de ces données seront tirées de recensements nationaux, d'enquêtes ou d'études spéciales sur la population. Dans certains cas, il pourrait se révéler impossible de trouver ces renseignements dans des enquêtes officielles. En revanche, ces renseignements pourraient figurer dans des dossiers administratifs. L'établissement d'estimations des coûts dépend de l'accès à ces données. Le défi analytique consiste à recueillir des données qui jetteront des fondements solides pour attribuer à l'abus de drogues certains des coûts associés avec une conséquence indésirable particulière.

Dans un monde idéal, tous les pays disposeraient des données requises pour la mise en application de la méthode d'estimation des coûts sociaux de l'abus de substances. Normalement, la plupart de ces renseignements seraient nécessaires pour l'élaboration et le perfectionnement continus des stratégies nationales antidrogue. En fait, les pays qui ont accès à autant de données sont rares. Il faudra donc trouver des solutions à court terme. Une démarche qui gagne en popularité est le recours aux outils d'évaluation rapide mis au point par l'OMS et par d'autres organismes internationaux pour la collecte de données sur des sujets précis. Une autre démarche tient à la réalisation d'évaluations spéciales pour produire des estimations plausibles d'un élément du calcul des coûts sociaux. Cette démarche se révèle particulièrement utile dans l'estimation de la proportion des coûts associés avec une conséquence indésirable en particulier qui sont attribuables à l'abus de drogues (le facteur d'attribution).

En ce qui concerne certaines catégories de coûts sociaux, il pourrait arriver qu'un pays ne soit pas en mesure de recueillir des renseignements auprès de sources internes. En pareil cas, plutôt que d'abandonner le calcul d'une estimation auxiliaire, on pourrait chercher des renseignements pour les estimations auxiliaires auprès de sources externes, c'est-à-dire des renseignements représentatifs provenant d'autres pays aux prises avec des situations ou des problèmes semblables. Les renseignements provenant de sources externes peuvent permettre d'établir des estimations raisonnables dans des catégories de coûts tandis qu'une stratégie de collecte de données à plus longue échéance est mise en œuvre. Par exemple, jusqu'à ce que des études internes soient disponibles, il pourrait être plus opportun d'utiliser la proportion des crimes attribuables à l'abus de substances dans un autre pays (semblable) que d'abandonner un élément de coût susceptible d'être important.

Évaluation économique des politiques et programmes

Il est essentiel, pour éclairer les politiques publiques, d'effectuer une évaluation des politiques et programmes visant à réduire l'abus de substances. L'évaluation économique est aussi importante pour faire en sorte que les ressources sont utilisées de la façon appropriée. L'estimation des coûts économiques et sociaux de l'abus de substances offre des outils pour l'évaluation économique des politiques et programmes.

Les estimations globales des coûts sociaux de l'abus de substances ne visent *pas* à révéler les avantages que pourraient produire des programmes efficaces de prévention et de réduction des méfaits, étant donné ...

- que certains coûts se rapportent à des abus antérieurs (p. ex., la morbidité attribuable au tabagisme) et, par le fait même, ne peuvent pas être évités;
- qu'il ne serait pas réaliste de s'attendre à l'élimination absolue de l'abus d'une substance en particulier. Même lorsqu'il est question de périodes dans le futur éloigné, lorsque les effets d'abus antérieurs auront été éliminés du système, on peut réduire les coûts liés à l'abus de substances, mais certainement pas les éliminer au complet.

C'est pourquoi il faut estimer les coûts évitables de l'abus de substances afin d'être en mesure de définir la portée des retombées éventuelles des interventions. Ceci dit, les estimations des coûts évitables n'indiquent pas de quelle façon on peut parvenir à ces réductions de coûts ou si les avantages sociaux découlant de ces programmes sont supérieurs aux coûts sociaux qui s'y rattachent. Seule l'évaluation de projet permettra de répondre à ces questions.

L'évaluation de projet s'attache à l'efficacité de divers projets ou de diverses politiques. Elle vise à déterminer, par l'énumération des avantages et des coûts se rattachant aux projets ou aux politiques en question, le degré indiqué de ressources publiques qu'il faudrait consacrer au problème et les solutions auxquelles ces ressources devraient être affectées. L'objectif de l'évaluation de projet est d'optimiser, dans la sphère sociale, le taux de rendement consécutif à l'utilisation des ressources publiques afin qu'elles soient utilisées de la façon la plus efficiente possible.

Dans nombre de cas, il est possible que les objectifs de l'analyse des dépenses publiques soient encore plus modestes. L'objectif de cette évaluation peut être établi au préalable (p. ex., une réduction de 10 % de la prévalence du tabagisme chez les jeunes), de sorte que l'analyse est réduite à une comparaison ayant pour objet les coûts des divers programmes conçus à cette fin. Dans d'autres situations, il pourrait être impossible d'effectuer une analyse coût-avantages (ACA) à cause des difficultés que suppose l'évaluation des résultats d'un programme. Dans ces cas-là, l'analyse coût-efficacité (ACE) est indiquée.

L'ACE peut être définie comme une comparaison détaillée des coûts de diverses techniques ayant pour objet le même objectif établi au préalable. Dans la pratique, l'ACE peut servir à déterminer de quelle façon un objectif donné peut être atteint à moindre coût ou de quelle façon un résultat souhaité peut être optimisé à un coût donné. L'avantage de l'ACE dans son sens habituel, qui est aussi le plus limité, tient à ce qu'il n'est pas nécessaire d'attribuer une valeur aux avantages liés aux résultats. Par conséquent, cette analyse est beaucoup plus simple que l'ACA, car elle n'exige que la définition des coûts des diverses interventions. En général, il s'agit d'un processus beaucoup plus simple que l'évaluation des avantages des programmes, encore que des problèmes importants puissent se présenter dans l'attribution des frais généraux. Le principal inconvénient de l'ACE vient de ce que l'objectif stratégique est établi au préalable plutôt que de découler de l'analyse. En soi, l'ACE n'aide pas à déterminer les objectifs stratégiques. Comme l'indiquent Murray et ses collaborateurs, « l'hypothèse implicite (dans l'ACE) voulant que les ressources supplémentaires requises doivent provenir d'une autre intervention de la santé ou d'un autre secteur est rarement discutée. »

Conclusions

On a proposé un cadre général d'élaboration des estimations des coûts. On a fait valoir que les études sur les coûts économiques devraient suivre le cadre des études sur le coût des maladies. Les effets de l'abus de substances sur le bien-être matériel d'une société sont estimés au moyen de l'examen des coûts sociaux liés au traitement, à la prévention, à la recherche, à l'application de la loi et à la perte de productivité, de même qu'au moyen d'une mesure des années de vie perdues pondérées par la qualité. On reconnaît qu'il manque souvent des données nécessaires pour bon nombre de ces coûts. Il sera néanmoins possible, dans de nombreux pays, d'élaborer des estimations raisonnables de certains des coûts associés avec l'abus de substances, si ce n'est de la plupart. C'est pourquoi les lignes directrices doivent être considérées comme un cadre plutôt que comme une méthode rigoureuse qu'il faut appliquer dans toutes les situations.

La possibilité que soient élaborés, dans le Système de comptabilité nationale (SCN), des « comptes satellites » pour l'estimation des coûts de l'abus de substances éveille la curiosité. En 1993, les personnes chargées de la définition du cadre du SCN ont fait paraître un nouveau manuel, qui comprenait la notion de compte satellite. Le premier objectif visé a pour objet une meilleure représentation du milieu physique dans le SCN. Ces comptes serviront aussi à la caractérisation du comportement des activités hors marché, comme les travaux ménagers. Dans la mesure où c'est possible, il semblerait sensé d'élaborer les études sur le coût des maladies en général, et celles qui portent sur l'abus de substances en particulier, dans un cadre de compte satellite du SCN. Cette

utilisation des comptes satellites permettrait presque certainement d'accélérer la mesure et la mise en ordre des activités hors marché, mais pour le moment, ce domaine demeure sous-développé. Les personnes qui souhaitent effectuer des études sur le coût des maladies dans un cadre relevant du SCN pour y intégrer les effets dans le secteur non marchand seront aux premières lignes de ces activités de mise au point.

Les lignes directrices ne représentent qu'une étape de plus dans le long processus visant à élaborer des estimations plus fiables et crédibles des coûts de l'abus de substances. La prochaine étape consistera à mettre en application dans de nouvelles études les modalités recommandées. Cette étape devrait permettre d'apporter de nouvelles améliorations aux lignes directrices. L'objectif à long terme consiste à passer de l'estimation des coûts aux analyses coût-efficacité puis, par la suite, aux analyses coût-avantages portant sur les politiques et programmes dans le domaine de l'abus de substances. Entre-temps, l'élaboration de meilleures estimations des coûts économiques contribuera à faire en sorte qu'on accorde aux questions d'abus de substances la priorité qui leur revient dans les programmes gouvernementaux, produira des renseignements pertinents pour cibler des interventions et aidera à définir les lacunes en matière d'information.