



HAL
open science

Quels instruments économiques de régulation de la qualité? Marchés et réglementation dans le secteur agro-alimentaire.

Stephan Marette

► **To cite this version:**

Stephan Marette. Quels instruments économiques de régulation de la qualité? Marchés et réglementation dans le secteur agro-alimentaire.. INRA sciences sociales, 2009, 1, pp.1-4. hal-01172915

HAL Id: hal-01172915

<https://hal.science/hal-01172915v1>

Submitted on 30 May 2020

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

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

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

Quels instruments économiques de régulation de la qualité ? Marchés et réglementation dans le secteur agro-alimentaire

Face aux problèmes d'obésité et de malnutrition, aux crises sanitaires, à la présence de résidus chimiques dans l'alimentation, aux questions d'autorisation sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de viande issue d'animaux clonés, etc., la puissance publique doit souvent intervenir pour garantir la transparence de l'information auprès des consommateurs et un niveau satisfaisant de qualité. Les effets de telles interventions ne sont cependant pas simples et nécessitent des études minutieuses. Ainsi, l'introduction d'un standard de qualité minimal peut, lorsque l'information du consommateur est imparfaite, se traduire par une réduction de la concurrence. A l'inverse, une politique collective d'information comme la publicité générique permet, en favorisant le partage de son coût entre producteurs, de contrecarrer la réduction de concurrence inhérente aux dépenses de publicité, de qualité ou de sécurité. On montre en outre, à partir d'une analyse du comportement des consommateurs face aux risques (méthyle-mercure) et aux bénéfiques (oméga-3) liés à la consommation de poissons, qu'une politique de taxation/subvention est plus efficace que les politiques d'information le plus souvent mises en œuvre dans ce cas. Un choix judicieux des niveaux de taxes appliquées aux espèces accumulant le produit toxique et de subventions aux espèces plus saines peut même se traduire par une régulation du marché à budget public équilibré.

Les questions liées à la qualité et la sécurité alimentaire posent avec acuité la question de l'intervention publique qui est efficace quand elle garantit, à moindre coût, la crédibilité des informations essentielles au fonctionnement des marchés et un niveau satisfaisant de qualité. Cependant, son efficacité n'est jamais gagnée d'avance. En effet, l'intervention publique a un coût tant pour les finances publiques que pour les producteurs et les consommateurs, à cause des distorsions de prix et de concurrence qui en résultent. Le risque est grand d'avoir une réglementation inutile et coûteuse. L'analyse économique a pour but d'essayer de rationaliser ce recours à la réglementation.

Après un rappel des avantages et limites des principaux instruments d'intervention sur les marchés, on illustre ces risques à l'aide de résultats théoriques récents portant sur l'impact de la réglementation sur la concurrence entre firmes. Une méthode de quantification des effets économiques des instruments de réglementation s'appuyant sur une démarche d'économie expérimentale permet, quant à elle, d'analyser les réactions des consommateurs face aux risques et bénéfices liés à la consommation de poisson (méthyle-mercure versus oméga-3). Ces exemples nous amènent à insister sur l'importance de tels travaux en vue de la définition d'analyses coûts-bénéfices aidant à la décision publique.

Les principaux instruments de réglementation

L'intervention publique est utile pour contrecarrer certaines défaillances de marché qui, en l'absence d'intervention réglementaire, entraînent souvent des choix sous-optimaux de la part des entreprises ou des consommateurs (voir Encadré 1). On peut regrouper les différents instruments d'intervention et de réglementation des marchés en trois catégories :

- (1) **Les normes et les standards** qui imposent aux producteurs un **niveau minimal de qualité/sécurité**, peuvent prendre de nombreuses formes comme des obligations de résultat concernant les résidus de pesticides dans les produits ou des spécifications sur les procédés concernant, par exemple, la chaîne du froid ou l'irradiation des aliments pour lutter contre les bactéries pathogènes (E. Coli O157 :H7, salmonelle...). Les standards concernent également les procédures d'autorisation des nouveaux produits comme les organismes génétiquement modifiés ou la viande clonée. En assurant un niveau minimal de qualité/sécurité aux consommateurs, les standards facilitent les échanges. Les standards présentent cependant l'inconvénient de réduire à la fois la diversité des produits en éliminant les faibles qualités et la concurrence en limitant l'entrée sur le marché de certaines entreprises. Il

est en outre rarement possible d'atteindre un niveau de risque zéro en matière d'innocuité des produits alimentaires, ce qui peut engendrer d'intenses controverses, notamment en périodes de crises sanitaires.

- (2) **Les politiques d'information et de labels** sont plus favorables à la diversité des produits, car elles permettent la présence de différentes qualités achetées en connaissance de cause par des consommateurs informés. Ces politiques concernent les signes de qualité comme les Labels Rouges ou les produits « bio ». Les labels sont parfois obligatoires, comme dans le cas des messages d'information sur les dangers de l'alcool durant la grossesse. Ces politiques visent à responsabiliser les consommateurs tout en garantissant leur liberté de choix. Une des limites des labels réside dans la faible capacité de mémorisation des consommateurs et les confusions possibles dès lors que l'information transmise est technique ou complexe. On observe par ailleurs une tendance à la prolifération des labels avec notamment la multiplication des allégations sur la santé ou l'environnement, qui peuvent limiter leur impact en matière de signalement auprès des consommateurs.
- (3) **Les mécanismes de taxation des produits dangereux et/ou de subvention des produits sains** reposent sur une influence des prix sur les choix des consommateurs, puisqu'une taxe/subvention par unité vendue est répercutée dans le prix. Si les taxes visent à réduire les achats de produits dangereux, les recettes qu'elles génèrent libèrent une ressource fiscale mobilisable pour financer des subventions aux produits sains ou d'autres actions comme des campagnes d'information. Un tel processus se traduit par un double bénéfice (*double dividend*). Mais, la faible élasticité de la demande alimentaire par rapport aux prix limite l'impact des changements de prix induits par les taxes/subventions sur les quantités consommées.

Encadré 1 : Défaillances de marché

Le secteur alimentaire est caractérisé par des problèmes d'information sur la qualité/sécurité des produits, des risques pour les producteurs et/ou des problèmes d'environnement. Trois grandes catégories de défaillances de marché peuvent être recensées : (a) les défaillances touchant les consommateurs, comme des informations imparfaites relatives à la sécurité alimentaire ou à la qualité organoleptique, mais aussi les préoccupations des consommateurs à l'égard des méthodes de production comme les démarches d'agriculture biologique ou le recours aux organismes génétiquement modifiés ; (b) les défaillances touchant les producteurs, comme les épizooties (fièvre aphteuse ou grippe aviaire) ; (c) les externalités environnementales et les problèmes affectant les ressources collectives comme la pollution de l'eau ou la diffusion des pesticides.

En se limitant à l'information imparfaite du consommateur sur la qualité/sécurité des produits, cette dernière peut aller jusqu'à entraîner une absence d'échange si, par manque d'information, la disposition à payer des consommateurs est insuffisante pour couvrir les coûts de production, alors que l'échange aurait eu lieu en situation d'information parfaite. Si la disposition à payer des consommateurs est inférieure au coût de production des biens de bonne qualité, seuls les biens de faible qualité (moins coûteux à produire) sont échangés et la bonne qualité se trouve exclue du marché. Pour pallier ces dysfonctionnements, les vendeurs peuvent signaler la qualité de leurs produits et les consommateurs peuvent avoir recours à des intermédiaires, mieux informés, les renseignant de manière crédible sur la qualité des biens offerts. Ces actions trouvent rapidement leurs limites en présence de nombreux producteurs empêchant une traçabilité effective des efforts des producteurs ou dans un contexte d'incertitude scientifique rendant difficile une communication simple et claire.

Les analyses économiques ne donnent pas de conclusions définitives sur l'utilisation optimale de ces instruments. Leur combinaison permet souvent de limiter certains des inconvénients présentés ci-dessus, même si la redondance inutile d'instruments est coûteuse pour le contribuable. En règle générale, il apparaît préférable de permettre aux entreprises de choisir la manière de remplir un objectif donné, ce qui leur permet de choisir le procédé à moindre coût et d'innover pour l'atteindre. Il est alors important d'examiner systématiquement les coûts réglementaires liés à chaque type d'instruments, qui peuvent affecter la compétitivité des entreprises comme leur viabilité, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Des travaux récents se sont intéressés à l'impact de la réglementation sur la concurrence entre firmes.

Standard de qualité, politiques d'information et labels : impact sur la concurrence des coûts induits par la réglementation

Les exigences réglementaires conduisent généralement à une augmentation des coûts variables et des coûts dits « non recouvrables » (*sunk cost*) pour les firmes. Les coûts variables dépendent directement de la production et sont transmis aux consommateurs *via* les prix. A l'inverse, les coûts non recouvrables (une fois la dépense d'investissement engagée) comme l'achat de matériel spécifique de réfrigération et d'irradiation ou des dépenses de formation des personnels ne dépendent pas directement de la production. Ils ne sont pas directement répercutés dans les prix mais influencent la structure de concurrence quand les marges des producteurs ne permettent pas de couvrir ces coûts non recouvrables. En optant pour des normes obligatoires de sécurité relativement élevées, synonymes de coûts non recouvrables importants, certains concurrents potentiels peuvent être éconduits du marché. En conséquence de cette réduction du nombre de producteurs sur le marché, les prix augmentent et la variété des produits tend à diminuer suite à la mise en place de certaines réglementations.

Le choix d'un standard minimal de sécurité maximisant le surplus collectif en tenant compte de l'entrée des firmes a été récemment analysé en présence de coûts non recouvrables liés aux efforts de sécurité (Marette, 2007). Le standard minimal de sécurité corrige un sous-investissement de sécurité réalisé par les producteurs. Mais, si le standard optimal sélectionné en situation d'information parfaite des consommateurs conduit à une situation concurrentielle, celui qui est sélectionné en situation d'information imparfaite conduit à une situation réduisant le nombre de producteurs. En effet, à cause de l'information imparfaite des consommateurs, un effort de sécurité plus important qu'en situation d'information parfaite est imposé aux firmes, ce qui entraîne une restriction du nombre de firmes. Ce résultat pose la question de l'information des consommateurs quand une politique de standard est décidée.

Un travail plus récent a donc étudié le lien entre standard minimal de sécurité et label informant les consommateurs (Marette, 2008). Il est montré qu'un standard et un label peuvent être substitués ou compléments dans une optique d'amélioration du fonctionnement des marchés. Le standard changeant également le choix de label du producteur, l'imposition du standard de sécurité conduit, par rapport à une situation sans réglementation, à l'absence de label (substitution entre instruments) ou à l'émergence d'un label volontaire ou obligatoire (complémentarité).

D'autres travaux se sont interrogés sur la possibilité d'empêcher la réduction de concurrence induite par la réglementation en présence de coûts non recouvrables importants. Lence *et al.* (2007) montrent que le mode d'organisation des producteurs pour une politique de labels dépend fortement de cette structure de coûts non recouvrables. De même, Crespi et Marette (2009) montrent que les politiques de publicité générique de type « manger des fruits et des légumes » permettent un partage des coûts de publicité entre producteurs et le maintien de la concurrence (le même mécanisme s'applique pour des dépenses mutualisées de R&D). En mutualisant la dépense non recouvrable de publicité générique entre les producteurs, la publicité générique contrecarre le phénomène inhérent de réduction de concurrence lié à des dépenses de qualité, de sécurité ou de publicité quand celles-ci sont non recouvrables. Cet effet de maintien d'une structure concurrentielle doit être pris en compte quand un choix réglementaire est décidé.

Ces différents travaux conceptuels donnent les pistes de réflexion nécessaires à la conduite d'analyses quantifiées permettant de choisir les instruments réglementaires les plus efficaces. La prise en compte explicite des structures de coûts et de concurrence manque très souvent dans les analyses empiriques. Mais, les travaux théoriques sont limités pour aider le décideur public confronté à une question alimentaire particulière.

Encadré 2 : Economie expérimentale et modèles calibrés

Il existe de nombreuses méthodes d'identification de la valeur accordée par les consommateurs à des biens marchands ou non marchands (comme les biens environnementaux). Ces méthodes supposent d'interroger directement les individus sur leur propension à payer pour réduire le risque de maladie, ou, plus généralement, pour obtenir un bien de meilleure qualité. *L'économie expérimentale* (qui comprend les expériences de laboratoire ou sur le terrain) place un groupe d'individus dans une situation où leur comportement réel est simulé (laboratoire) ou influencé (sur le terrain) afin de révéler leur propension à payer pour des qualités données. Les avantages de la méthode expérimentale résident dans le paiement du bien selon les valeurs sélectionnées et dans la précision du contrôle de l'information révélée aux consommateurs, y compris avec une mesure de leur connaissance initiale au moyen de questionnaires *ex ante* et *ex post*.

Quand les participants modifient leur propension à payer de manière statistiquement significative, l'économie expérimentale fournit une mesure moyenne de la disposition à payer pour une caractéristique particulière. La variation relative de cette disposition à payer isole la propension à payer pour la caractéristique additionnelle, indépendamment de la dotation initiale ou de la valeur originelle du produit proposé pendant l'expérience.

Cette variation relative permet de calibrer et de mesurer le changement potentiel de la demande des produits concernés par rapport à (1) une situation d'équilibre où les agents ne sont pas conscients des caractéristiques du produit ou à (2) une situation où le produit n'est pas encore introduit sur le marché, comme c'est le cas en France avec de nombreux organismes génétiquement modifiés ou de la viande clonée. Si les consommateurs ne sont pas conscients de la caractéristique spécifique, alors celle-ci n'est pas internalisée dans la demande, mais elle est prise en compte dans le surplus collectif *via* le coût de l'ignorance.

Comme tous les paramètres de la demande sont caractérisés, il est possible de faire de même pour les producteurs, de calculer les surplus (les gains) et de quantifier l'impact des différents types d'instruments tout en maximisant le surplus collectif. Un modèle très simplifié permet de calculer les gains des consommateurs liés à la présence ou à l'absence d'une caractéristique dépendant d'une réglementation.

Information des consommateurs ou taxation/subvention ? Une analyse quantitative des politiques de régulation des risques et des bénéfices liés à la consommation de poissons

Plusieurs travaux empiriques ont eu recours à des méthodes d'économie expérimentale pour faire des évaluations quantitatives des politiques publiques (Marette, Roosen et Blanchemanche, 2008a et 2008b). Ces méthodes peuvent mesurer les réactions des consommateurs qui peuvent alors être intégrées dans des modèles calibrés (voir Encadré 2). En effet, les méthodes expérimentales permettent de mesurer la valeur donnée à une caractéristique particulière par un groupe de consommateurs représentatifs de la population générale. Cette valeur permet de quantifier les modifications de demande faisant suite à différentes décisions réglementaires liées à cette caractéristique. Le cadre proposé tend vers une analyse des surplus (ou gains) des agents qui peut être alors calibrée et qui permet de guider un choix optimal d'instruments maximisant l'ensemble de ces surplus.

Une expérimentation menée en laboratoire révèle des changements statistiquement significatifs de comportements de consommation suite à la révélation d'informations sur les risques liés aux substances toxiques (méthyle-mercure) et aux bénéfices pour la santé liés aux oméga-3 présents dans le poisson. Ces réactions ont été intégrées dans un modèle calibré représentant les demandes de thon et de sardine en France. Différents scénarios réglementaires ont été comparés en vue de maximiser le surplus collectif des consommateurs. En particulier, les impacts d'une diffusion d'information à destination des consommateurs sur les risques et bénéfices du poisson, d'une taxe par unité vendue sur le thon contaminé au mercure et d'une subvention par unité vendue sur la sardine riche en oméga-3 (diminuant les risques de maladies cardiovasculaires) ont été calculés et comparés (Marette, Roosen et Blanchemanche, 2008a).

Sauf dans le cas où l'information est effectivement reçue par plus de 95 % des consommateurs concernés, le mécanisme de taxation/subvention est plus efficace que la diffusion d'information liée à la consommation de poisson, ce dernier outil étant pourtant largement utilisé dans de nombreux pays de l'OCDE. En l'absence de révélation d'informations, les valeurs attribuées aux oméga-3 et au mercure sont internalisées *via* un changement des prix provenant de la taxation/subvention. Cela conduit à proposer les taxes et subventions optimales du Tableau 1.

Tableau 1 : Effet d'une taxe et d'une subvention sur le marché du thon et de la sardine

	Taxe et subvention sans équilibre budgétaire	Taxe et subvention avec équilibre budgétaire	Aucune politique
Taxe unitaire sur le thon (€/kg)	1,45	1,38	0
Subvention unitaire sur la sardine (€/kg)	5,31	5,64	0
Budget public (Million €)	8,44	0	0
Surplus collectif (Million €)	336,86	336,81	325,17

Source : Marette, Roosen et Blanchemanche (2008a)

L'importance de la subvention unitaire attribuée à la sardine provient d'une forte valorisation de l'effet bénéfique des oméga-3 sur la santé mise en évidence dans le protocole expérimental. Les taxes et subventions de la première colonne maximisent le surplus collectif sans contrainte d'équilibre budgétaire, alors que la deuxième colonne impose un budget public équilibré pour lequel les recettes issues de la taxe sur le thon sont strictement égales aux dépenses issues des subventions pour la sardine. Comme les taxes et les subventions génèrent un excédent du budget public dans le programme de la première colonne, le budget est strictement équilibré avec une taxe un peu plus faible et une subvention un peu plus forte dans le scénario de la deuxième colonne.

Les surplus collectifs à l'optimum indiqués à la dernière ligne du Tableau 1 sont très proches pour les deux programmes de taxation/subvention. La combinaison d'une taxe et d'une subvention permet d'augmenter le surplus collectif des consommateurs de poisson d'environ 11 millions d'euros par rapport à l'absence de politique, en réorientant la consommation de poisson du thon vers la sardine via un mécanisme d'ajustement des prix. Ce bénéfice social plaide pour la mise en place de ce mécanisme de taxes et de subventions.

Vers une aide à la décision publique

Les résultats de l'analyse précédente dépendent de la configuration des paramètres et de la qualité des données utilisées. Pour déterminer la fiabilité des résultats et mettre en avant les limites de l'étude, on peut procéder à une analyse de sensibilité au moyen d'autres hypothèses, de fourchettes de valeur des paramètres différentes et de scénarios distincts. Cet exemple illustre le caractère applicable, la faisabilité et la flexibilité du cadre proposé. Il mériterait bien sûr d'être couplé à des analyses sociologiques, afin de mieux comprendre les perceptions et les réactions de certains groupes socio-économiques.

L'intégration de résultats d'économie expérimentale dans des modèles calibrés permet d'évaluer les impacts de mesures réglementaires *ex ante*, c'est-à-dire avant la mise en place effective des politiques alimentaires, environnementales ou sanitaires considérées. Les résultats de l'expérimentation servent de base pour anticiper les réactions des consommateurs et les modèles ainsi calibrés permettent d'anticiper les ajustements de prix sur les marchés et de réaliser des analyses quantifiées directement utilisables par le décideur public. Ces méthodes peuvent être mobilisées pour des études coûts-bénéfices éclairant les instances de décision sur les conséquences des différents choix publics.

Stéphan Marette, UMR Economie Publique INRA-AgroParisTech, 78850 Grignon
marette@agroparistech.fr

Pour en savoir plus

Crespi J. and S. Marette (2009). The Pro-Competitive Effect of Demand Enhancing Check-off Programs, *American Journal of Agricultural Economics*.

Lence S., S. Marette, D. Hayes, and W. Foster (2007). Collective Marketing Arrangements for Geographically Differentiated Agricultural Products : Welfare Impacts and Policy Implications, *American Journal of Agricultural Economics*, 89, 4 : 947-963.

Marette, S (2007). Minimum safety standard, consumer's information and competition, *Journal of Regulatory Economics*, 32, 3 : 259-285.

Marette S (2008). Standards and Labels, *Economics Bulletin*, 12, 2 : 1-7.

Marette S., Roosen J., Blanchemanche S (2008a). Taxes and Subsidies to Change Eating Habits when Information is not enough : An Application to Fish Consumption. *Journal of Regulatory Economics*, 34 : 119-143.

Marette S., J. Roosen, S. Blanchemanche (2008b). Health Information and Substitution between Fish : Lessons from Laboratory and Field Experiments. *Food Policy*, 33 : 197-208.