Quelles théories économiques pour réglementer les organismes génétiquement modifiés ?

Julien Milanesi

▶ **To cite this version:**

Julien Milanesi. Quelles théories économiques pour réglementer les organismes génétiquement modifiés ?. Revue Française de Socio-Economie, 2016, 2 (17), pp.163-177. 10.3917/rfse.017.0163 . hal-01531080

HAL Id: hal-01531080
https://hal.science/hal-01531080

Submitted on 2 Nov 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.

Quelles théories économiques pour réglementer les organismes génétiquement modifiés ?

Julien MILANESI
Laboratoire d'études et de recherches appliquées en sciences sociales, Université Toulouse 3 – Paul Sabatier
julien.milanesi@iut-tlse3.fr

Nous défendons dans cet article l'idée qu'une théorie économique permettant de penser la réglementation des organismes génétiquement modifiés (OGM) doit articuler une réflexion sur la justice à celle sur la recherche d'efficacité. Nous proposons l'hypothèse selon laquelle les choix normatifs sur ces biens sujets à controverse scientifique se concrétisent dans différentes conventions de qualité des OGM qui structurent, à leur tour, les réponses réglementaires.

What economic theories for genetically modified organisms regulation?

In this article we argue that an economic theory on GMOs regulation should associate both thinking on justice and efficiency. We suggest that normative choices related to these controversial goods translate into different conventions of GMO quality that shape regulation answers.

Mots clés : OGM, réglementation, externalités, qualité, conventions

Keywords: GMO, regulation, externalities, quality, conventions

1. Introduction

La réflexion proposée dans cet article est issue de recherches empiriques sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) réalisées ces cinq dernières années [Milanesi, 2009, 2012]. Ces travaux portaient sur les coûts liés à la coexistence entre filières agricoles GM (génétiquement modifiées)

et non GM, sur les surcoûts qui peuvent en résulter pour les éleveurs ayant fait le choix d'alimenter leurs animaux sans OGM et sur l'amélioration variétale de plantes non GM dans des contextes à fort taux d'adoption d'OGM (soja dans les Amériques). Ils aboutissent tous à des questions réglementaires qui sont au cœur du débat public : quels produits faut-il étiqueter et à quel seuil ? Comment organiser la coexistence entre filières ? Qui doit en supporter les coûts ? Comment ne pas s'enfermer dans une trajectoire technologique ? Avec quels instruments réglementaires, contraignants ou incitatifs doit-on faire vivre ces décisions ?

Pour répondre à ces questions, nous cherchons à présent à développer un cadre théorique cohérent que la consultation de la littérature économique sur la réglementation des OGM ne nous a pas permis, jusqu'à présent, de trouver. À la lecture, on constate en effet souvent que des réponses différentes sont apportées à une même question réglementaire sans qu'il soit réellement possible de contester la légitimité scientifique des différentes propositions. C'est le cas par exemple, comme le notent Gruere *et al*. [2008, p. 1473], à propos de l'étiquetage des produits contenant des OGM :

> « Countries that have chosen mandatory labelling maintain that this policy provides consumer information and lets the consumer choose. Environmental and consumer groups supporting mandatory labelling argue that uncertain effects of this new technology create potential risks for human health and the environment and that consumers should be able to choose what they eat. Some scientists have denounced labelling policies, because, they argue, GM and non-GM food products are virtually the same from a nutritional standpoint, and they present the same food safety risks. According to this view, mandatory labeling is objectionable because it sends a signal that GM food may be undesirable. The North American food industry views the EU labeling policy as disguised protectionism[1]. »

Comment choisir entre une réglementation cherchant à garantir le libre choix des consommateurs, une autre visant à les protéger et une troisième se préoccupant de la liberté du commerce international ? Chacune peut se justifier d'un point de vue analytique, et le même constat peut être fait, dans des termes différents, pour les réglementations touchant aux autres dimensions économiques des OGM (amélioration variétale ou culture des plantes GM par exemple).

Pour sortir de cette confusion, nous défendrons l'idée qu'une théorie économique de la réglementation doit articuler une réflexion sur la justice à la recherche d'efficacité. Nous nous inscrirons en cela dans la perspective de la « gestion normative sous contrainte » définie par René Passet [1996, p. 210], selon laquelle le calcul

[1] *« Les pays qui ont opté pour un étiquetage obligatoire soutiennent que cette politique fournit des informations aux consommateurs et les laisse libres de leurs choix. Les associations de consommateurs et de défense de l'environnement défendant cette forme d'étiquetage le font au nom des incertitudes et des risques portés par cette nouvelle technologie, ils estiment que les consommateurs doivent être en mesure de choisir ce qu'ils mangent. Certains scientifiques ont quant à eux dénoncé l'étiquetage obligatoire en arguant que les produits GM et non GM étaient équivalents sur un plan nutritionnel et présentaient le même risque sanitaire. De ce point de vue, l'étiquetage obligatoire est critiquable, car il envoie au consommateur des signaux négatifs sur les produits GM. L'industrie agroalimentaire nord-américaine perçoit la politique d'étiquetage de l'Union européenne comme du protectionnisme déguisé. »*

d'optimisation ne doit intervenir qu'une fois que l'objectif normatif d'une réglementation – qui « suppose une vision globale mettant en cause des valeurs morales, métaphysiques ou religieuses, débordant largement le domaine du scientifiquement démontrable » – a été fixé. Cette perspective nous oblige à l'interdisciplinarité. Nous mobiliserons ainsi, en plus de travaux issus des sciences expérimentales, plusieurs champs disciplinaires des sciences sociales.

Plus spécifiquement, nous proposerons l'hypothèse selon laquelle ces choix normatifs se concrétisent dans différentes conceptions de la qualité des OGM qui structurent les réponses réglementaires et expliquent leur désordre apparent. Nous adopterons pour cela une approche conventionnaliste de la qualité, que François Eymard-Duvernay définit comme suit : « Un même produit peut donner lieu à des interprétations différentes de sa qualité, c'est-à-dire à une pluralité de qualifications, ce qui induit des disputes structurelles sur les bonnes façons d'organiser une activité économique. La coordination suppose un accord préalable sur ce qu'est la qualité des biens. Cette hypothèse va bien au-delà de l'idée que les marchés de produits sont segmentés […]. Elle engage une conception de nature politique sur le fait que les sociétés modernes sont traversées par des disputes récurrentes liées à la pluralité des conceptions du bien. Il en résulte une reformulation très profonde de l'approche économique » [Musselin *et al.*, 2002, p. 268].

Nous essaierons ici de contribuer à cette reformulation en montrant dans un premier temps comment, à travers la notion d'externalités, la théorie économique standard aborde ces questions réglementaires. Nous reviendrons particulièrement sur les hypothèses sous-jacentes à cette approche en matière de justice et de définition du bien commun. Ces développements nous conduiront à proposer, dans un second temps, une approche théorique articulant la réflexion réglementaire à différents principes de qualification des OGM.

2. La recherche de la réglementation optimale : externalités et optimum de Pareto

En théorie économique, la manière la plus classique d'aborder la question de la réglementation des OGM est celle de l'économie publique qui s'articule autour du concept d'externalité. L'objectif d'une telle approche est de rétablir l'optimum parétien perturbé par les effets externes de l'action de certains agents. Nous analyserons ici les difficultés de mise en œuvre de ce projet et les questions qu'il pose en termes de définition du bien commun.

2.1. Corriger les externalités

La définition du concept d'externalité n'étant pas stabilisée [Grolleau et Salhi, 2009 ; Papandreou, 2007], plusieurs types d'externalités peuvent être associés aux OGM. Le cas le plus évident est celui de la coexistence entre cultures GM et non GM, qui peut être abordé en termes d'externalités générées par les productions GM sur les producteurs non GM ; il correspond parfaitement à la définition de l'externalité donnée par Pigou en 1920, puis précisée par Meade en 1952. Selon ce dernier, comme pour Scitovsky [1954] qui regroupe sous cette définition les externalités « technologiques »,

une économie ou déséconomie externe existe dès lors que la fonction de production d'un producteur A contient comme arguments non seulement les facteurs de production qu'il utilise, mais également la production ou l'utilisation des facteurs de production d'un producteur B [Meade, 1952]. Nous sommes bien dans une telle situation lorsque des producteurs non GM modifient leurs pratiques agricoles (et donc leur fonction de production) pour éviter les contaminations liées à des flux de pollen venant de champs GM voisins. Les surcoûts liés au transport, au séchage et au stockage séparé des grains GM et non GM entrent également dans cette catégorie des externalités technologiques [Milanesi, 2009].

La question des surcoûts portés par les filières animales sans OGM peut également se poser en termes d'externalités, mais pécuniaires cette fois, telles qu'elles furent définies par Viner en 1931, puis par Scitovsky [1954]. Dans ce cas de figure, les interdépendances entre producteurs passent par le canal des prix : l'activité des producteurs de maïs OGM génère des surcoûts sur les producteurs de maïs non GM qui provoquent une augmentation du prix d'achat (une externalité pécuniaire) des matières premières pour les éleveurs souhaitant alimenter leurs animaux en maïs non GM [Milanesi, 2009].

Mais la définition des externalités peut être encore plus extensive, étendant son champ de validité hors des activités productives, à toutes les interactions entre agents comme pour Buchanan et Strubblebine, ou seulement à celles portant sur l'utilité ou la production des agents et ne faisant pas l'objet de compensation monétaire comme pour Baumol et Oates [Papandreou, 2007]. Dans ce cadre et de façon symétrique, des externalités positives ou négatives peuvent être attribuées aux OGM, selon qu'on leur attribue des effets bénéfiques ou nocifs sur la santé des consommateurs ou sur l'état des écosystèmes.

Ces différentes externalités peuvent être Pareto-pertinentes ou non, c'est-à-dire remettre en cause ou non une allocation efficace des ressources. Lorsqu'elles le sont, ce qui est notamment le cas quand elles interviennent hors marché, la théorie économique de l'économie publique préconise, dans la lignée des travaux de Pigou, une intervention de l'État. La forme canonique de cette intervention est une taxe payée par le responsable de l'externalité. Son montant est calculé de manière à rétablir le bon fonctionnement des marchés et la « Pareto-optimalité ».

Appliqué au pied de la lettre, ce principe de réglementation demanderait d'identifier les responsables d'externalités négatives liées aux OGM, d'évaluer les bénéfices de ces producteurs et les coûts liés aux externalités afin de calculer le niveau optimal de pollution lié aux OGM et le montant de la taxe permettant de l'atteindre. Symétriquement, ce même type d'opération devrait être réalisé pour calculer le montant de la subvention à verser aux producteurs d'OGM générateurs d'externalités positives.

L'évaluation exhaustive des coûts ou bénéfices, environnementaux par exemple, pose des problèmes importants d'évaluation [Milanesi, 2010], mais apparaît dans cette logique réglementaire une difficulté d'un autre ordre. Dans le cas de biens controversés, comme les OGM, comment établir ce qui constitue ou non une externalité ?

Le cœur de la controverse est justement que la société comme la communauté scientifique sont divisées sur les effets négatifs ou positifs de ces biens. Considérer qu'il faut corriger des externalités négatives ou compenser des externalités positives, c'est reconnaître l'existence d'effets positifs ou négatifs et donc prendre parti dans la controverse. C'est valider une définition de la qualité des OGM (« peu fiables, dangereux, etc. » ou bien « progrès technologique », « solutions pour l'environnement et l'alimentation », etc.).

Il ne suffit pas en effet qu'un individu subisse un surcoût lié à l'activité d'un autre pour qu'on puisse parler d'une externalité à compenser. Il faut que ce préjudice acquière une légitimité. Le surcoût d'un double vitrage destiné à étouffer le chant d'un coq voisin est-il par exemple une externalité ? Les exemples de ce type sont innombrables et révèlent un des problèmes majeurs du concept d'externalité. Construit dans un cadre théorique où la qualité des biens est naturalisée (voir partie suivante), il évacue la question de la reconnaissance de la légitimité du préjudice et donc de la définition du bien commun sous-jacent à la réglementation. Dans ce cadre, tout peut être externalité, et le concept perd ainsi tout intérêt opérationnel.

Consciente de l'impossibilité de penser ces questions sans envisager leur lien avec le système juridique existant, la tradition économique initiée par Ronald Coase propose de répondre à ce choix réglementaire par un calcul économique généralisé.

2.2. La réglementation optimale

Ronald Coase [1960], dans un de ses articles qui fit date, remit en cause l'approche réglementaire de Pigou (et plus généralement de l'économie publique) en soulignant qu'il ne peut y avoir d'effets préjudiciables non compensés (c'est-à-dire d'externalités, mais il n'emploie jamais le terme) d'un producteur sur un autre que si le fonctionnement ou l'existence des marchés sont perturbés par des coûts de transaction. S'il n'y avait pas de coûts de transaction, avance-t-il, les défaillances de marché n'existeraient pas car les agents s'entendraient en marchandant jusqu'à ce que la situation de l'un ne puisse être améliorée sans détériorer la situation de l'autre, ce qui est la définition de l'optimum de Pareto.

La coexistence entre cultures de maïs GM et non GM permet d'illustrer cette réflexion sur les coûts de transaction. En effet, même en présence d'un cadre réglementaire donnant les droits aux producteurs non GM, il est peu probable qu'en cas de contamination ceux-ci fassent valoir leurs droits devant un tribunal pour demander compensation. Il est en effet très difficile et coûteux (en tests pratiqués en laboratoires) d'identifier la source du pollen contaminant et donc du producteur à incriminer. Les coûts de transaction liés à cette identification étant supérieurs aux gains à espérer d'un procès, les producteurs non GM auraient peu d'intérêt à aller devant un tribunal et l'externalité persisterait donc. En revanche, si ces coûts n'existaient pas, un accord entre producteurs serait beaucoup plus facilement atteignable et l'externalité serait internalisée.

Il ne peut donc y avoir, selon Coase, d'externalité sans coût de transaction sur les marchés, ce qui le conduit à montrer l'incohérence de Pigou lorsque celui-ci suppose que ces coûts de transaction sont nuls en matière de réglementation : si les externalités

existent, c'est que des coûts de transactions existent et il n'y a pas de raison de considérer qu'ils ne s'expriment que sur les marchés et pas sur les autres modes de coordination comme l'intervention de l'État. Coase propose de réintroduire dans l'analyse des politiques publiques ces coûts de transaction de la réglementation et de comparer ainsi l'efficacité des différentes formes d'interventions (étatiques ou non par exemple), mais également des régimes de délimitation des droits et de responsabilité afférents. Avec Coase et les auteurs s'inscrivant dans la théorie des coûts de transaction de la nouvelle économie institutionnelle, la définition des droits entre donc dans le cadre de la réflexion économique, sous une forme d'analyse coûts-bénéfices très élargie où les bénéfices et les coûts de transaction de chaque solution réglementaire sont mesurés. La solution réglementaire la plus efficace n'est donc plus systématiquement une taxation des producteurs d'externalités comme chez Pigou, mais peut par exemple prendre la forme du statu quo.

Dans les questions de coexistence des OGM, ceci signifie que les coûts de transaction évoqués plus haut, relatifs à l'identification d'éventuels producteurs « contaminants », doivent être inclus dans le calcul économique, tout comme les coûts des mesures à mettre en œuvre pour éviter les pollinisations croisées ainsi que tous les autres coûts permettant de faire exister une réglementation donnant les droits aux producteurs non GM, puis ces coûts doivent être mis en balance avec les bénéfices liés à la séparation des deux types de culture. Un calcul identique doit être fait pour des régimes réglementaires différents, donnant par exemple les droits aux producteurs GM et excluant donc tout problème lié à des mesures de coexistence. Finalement, le cadre réglementaire (et donc l'attribution des droits correspondante) qui sera sélectionné sera celui ayant le meilleur bilan coût/bénéfice.

Dans l'absolu, ces calculs doivent également intégrer les autres interdépendances économiques, sanitaires ou environnementales liées aux OGM, ce qui pose les mêmes problèmes de mesure qu'à l'approche par les externalités. Mais même Coase [1960, p. 43] doutait de la possibilité de faire un tel calcul puisqu'il notait dans son article séminal, « qu'il est bien sûr désirable que le choix entre différents arrangements sociaux devant résoudre un problème économique soit conduit en des termes plus larges et que l'effet global de ces arrangements sur toutes les sphères de la vie soit pris en compte. Comme le soulignait souvent Frank H. Knight, les problèmes d'économie du bien-être doivent au final se fondre dans une analyse esthétique et morale[2]. » Ces questions de réglementation soulèvent ainsi inévitablement le problème de définition d'un critère de justice permettant de trancher entre différentes conceptions du bien engageant notamment ces dimensions esthétiques et morales.

2.3. Optimalité et justice

L'approche standard en économie de la réglementation, centrée autour des différentes formes de défauts de marché (dont l'externalité est le pivot), consiste à proposer des interventions publiques permettant de rétablir ou d'atteindre une forme particulière d'allocation des ressources où on ne peut améliorer la situation d'un

[2] *C'est moi qui traduis.*

agent sans détériorer celle d'un autre. Dans ce cadre, celui du théorème de l'économie du bien-être, le mécanisme de coordination qu'est le marché de concurrence pure et parfaite est ainsi associé à ce critère de justice qu'est l'optimum de Pareto [Favereau, 2010]. Cette référence à l'optimum parétien (ne serait-ce que de second rang) comme objectif de la réglementation est également au cœur des travaux plus récents de la nouvelle économie publique et de sa théorie des incitations et des contrats [Lévèque, 1998, pp. 7 et 21].

On retrouve aussi cette articulation marché/justice dans les travaux de la nouvelle économie institutionnelle développant l'intuition de Coase. Ce cadre théorique relativise d'un côté la place du marché en le définissant comme un mode de coordination économique parmi d'autres (avec par exemple les régulations étatiques ou les relations hiérarchiques dans les entreprises), mais aboutit finalement à la construction d'un « supermarché des formes institutionnelles » [Favereau, 2010, p. 119] permettant d'identifier un optimum institutionnel faisant également office de critère de justice. Les caractéristiques concrètes de cet optimum – la définition des droits de propriété par exemple – traduisent en effet, *de facto*, un choix entre différentes conceptions de ce qu'est une « société bonne ».

Cette approche de la « réglementation optimale » donne ainsi une place centrale au calcul économique (et donc à l'économiste) dans la définition du bien commun. Pour ce qui nous intéresse, c'est lui qui devrait ainsi présider aux choix sur la mise en culture ou non d'OGM, sur le niveau de contamination à accepter, sur l'existence de filières séparées, etc.

Au-delà des difficultés pratiques liées aux problèmes d'évaluation qu'elles posent, ces théories conduisent à s'interroger sur la légitimité de la science économique à venir s'immiscer dans un domaine qui relève *a priori* du politique. Il y apparaît une étonnante inversion des fins et des moyens, dont nous essaierons à présent de prendre le contre-pied en replaçant la réglementation au service d'une définition préalablement établie du bien commun.

3. Réglementer pour stabiliser une définition de la qualité

Nous considérerons ici l'optimum de Pareto et plus généralement l'optimalité marchande comme un critère de justice parmi d'autres, qui peut entrer en conflit avec d'autres critères tels que, par exemple, la légitimité démocratique. En adoptant une perspective d'économie politique, nous renoncerons ainsi à l'idée que c'est à l'économiste, à l'aide d'outils en apparence justes et incontestables (car issus du calcul économique), de trancher entre différentes conceptions du bien commun qui se matérialisent, comme nous le verrons ici, dans différentes définitions de la qualité des OGM.

Pour ce type de bien, l'objectif de la réglementation doit être selon nous de stabiliser une définition de leur qualité préalablement établie. Ceci demande de pouvoir préalablement proposer un ordonnancement, un système de compréhension, permettant d'appréhender les différentes dimensions de cette qualité.

3.1. De la justice à la qualité

Comme le rappelait Mark Blaug [1982, p. 129], « les postulats parétiens ne suscitent d'aucune manière l'assentiment universel » et à l'encontre de cette approche consistant à chercher un critère de justice transcendantal, Amartya Sen [2010, p. 38] souligne qu'il existe des « logiques de justice plurielles et concurrentes, qui peuvent toutes prétendre à l'impartialité, mais n'en sont pas moins différentes ». C'est dans ce sens que se déploient les travaux de Boltanski et Thévenot pour qui « la justice s'incarne dans différentes conceptions du bien, avec l'impossibilité de prendre une conception surplombante : ce qui apparaît juste dans une cité est considéré comme injuste dans une autre » [Eymard-Duvernay, 2001, p. 290].

Reprenant ce modèle des cités, l'économie des conventions appréhende le marché comme un principe de justice parmi d'autres [Favereau, 2010] qui ne peut donc à lui seul définir de façon légitime le bien commun. Nous adopterons à présent cette perspective en considérant que trouver la « bonne » réglementation pour les OGM ne se limite pas à un problème de calcul et à un arbitrage entre « plusieurs solutions logistiques », mais doit aussi intégrer le choix réalisé par la société « entre systèmes de valeurs concurrents » [Eymard-Duvernay, 2004, p. 82]. Conscient qu'« on ne peut concevoir une action publique neutre à l'égard des conceptions du bien » [Eymard-Duvernay, 2001, p. 291], mais soucieux de ne pas nous substituer à la société dans ses choix, nous adopterons ici l'idée que l'objectif de la réglementation est de stabiliser une définition du bien commun ayant fait l'objet d'un accord légitime (par l'intermédiaire d'un principe de justice ou d'un autre) entre les différents membres de la société considérée [Eymard-Duvernay, 2006b].

L'analyse étant ici centrée sur la réglementation relative à des biens, les OGM, nous nous intéresserons plus particulièrement à la définition de leur qualité. De la même façon que la justice est ce qui permet d'opérer un classement (et un choix) entre différents états de la société, la qualité est en effet ce qui permet de classer, de hiérarchiser les produits. En reprenant Olivier Favereau [2010, p. 124], nous pouvons ainsi dire que la qualité est « aux objets ce que la justice est aux personnes » et adopter, comme pour la justice, une conception plurielle de la qualité. Nous dirons alors qu'il existe plusieurs principes de qualification, la qualification étant l'opération qui « fixe les propriétés des êtres et en détermine la valeur » [Boltanski, 2009, p. 26].

Dans cette perspective la réglementation doit donc stabiliser une conception du bien commun qui s'incarne dans une définition de la qualité de l'objet considéré. L'enjeu de cette qualification par les pouvoirs publics est d'autant plus fort que, comme pour les OGM, le bien à réglementer suscite une controverse socio-technique.

3.2. Controverses socio-techniques

La controverse socio-technique [Pestre, 2006] autour des OGM est alimentée par une abondante production scientifique réalisée dans de nombreux domaines disciplinaires (biologie moléculaire, agronomie, économie, toxicologie, etc.) et régulièrement mobilisée par les différents acteurs du débat comme autant de preuves validant leur regard sur ces objets. Ces acteurs (gouvernements, institutions internationales, industriels, associations, groupements de producteurs…) participent également

eux-mêmes, sous forme de commandes ou de rapports internes, à ce foisonnement d'argumentaires.

Qui veut montrer l'intérêt des cultures d'OGM pour les agriculteurs mettra ainsi en évidence des études agronomiques prouvant la simplification des pratiques culturales (semis directs par exemple, pour les plantes ayant un gène de résistances aux herbicides). Qui veut défendre les intérêts des industries européennes de semences fera produire un rapport sur le retard technologique qu'elles accumulent dans le secteur des biotechnologies par rapport à leurs concurrents d'outre-Atlantique. Qui veut démontrer leur impact environnemental positif des OGM insistera sur les résultats concluant à une diminution de l'usage des pesticides dans les cultures intégrant des gènes insecticides Bt[3]. Qui veut au contraire montrer leur impact négatif sur les milieux mobilisera les données montrant l'usage croissant d'herbicides et ses conséquences dans les pays ayant développé massivement l'usage de cultures résistantes à certains de ces produits. Que ce soit encore pour prouver l'intérêt ou l'inutilité des OGM pour lutter contre la faim dans le monde, pour montrer la maîtrise ou le bricolage technologique dont ils sont issus, les sciences sont en permanence mobilisées à charge ou à décharge, sans qu'il soit la plupart du temps possible de mettre en cause la scientificité des arguments développés.

Le constat peut apparaître frustrant pour qui cherche la « vérité pure » qu'est censée nous délivrer la science. Mais les enseignements des *sciences studies* nous sont utiles pour nous mettre en garde contre ce regard « positiviste et scientiste, trop idéalisant » et nous engager à regarder plutôt la science « telle qu'elle se fait » [Pestre, 2006, p. 108], notamment dans ses variations spatiales. Les résultats scientifiques relatifs aux OGM peuvent ainsi être appréhendés comme des vérités locales, temporaires, contingentes à la nature des questions posées qui sont elles-mêmes construites dans des contextes socio-politiques ou économiques différents. Ces « dires et faire sont toujours en passe d'être redéfinis », « traduits et adaptés par ceux qui peuvent en faire usage ici et maintenant », ils restent ainsi « à jamais spécifiés, non passibles d'un tribunal universel » [Pestre, 2006, p. 48].

Dire cela, c'est admettre que les OGM, hybrides latouriens par excellence – « imbroglios de science, de politique, d'économie, de droit, de religion, de technique, de fiction » [Latour, 1997, p. 9] – sont des objets différents lorsqu'ils sont appréhendés, par exemple, d'un côté ou de l'autre de l'Atlantique, et que la réflexion réglementaire doit partir de ces définitions localisées. Nous dirons à présent que ces produits sont qualifiés différemment, c'est-à-dire que ces différents contextes socio-techniques aboutissent à différentes définitions de leur qualité.

3.3. La qualité objective

Sur des biens controversés comme les OGM, l'analyse économique en matière de réglementation passe donc nécessairement par une réflexion sur la définition de la qualité des OGM, ou autrement dit sur leur qualification. Refusant à l'économiste le

[3] *La bactérie* Bacillus thuringensis *(Bt) a un effet insecticide ciblant certains insectes (les lépidoptères).*

rôle de définir ce qui est la « bonne » qualité à soutenir dans un cadre réglementaire, nous cherchons à présent à comprendre comment s'opère cette définition.

Les économistes se sont longtemps désintéressés de la définition de la qualité des biens. Focalisant l'analyse sur la formation des valeurs d'échange, le modèle d'équilibre général comme les réflexions de Smith ou Ricardo sont ainsi fondés sur ce que Benetti et Cartelier appellent « l'hypothèse de nomenclature », à savoir « la possibilité de définir *ex ante* la liste des biens soumis à l'échange », une liste « constituée de biens élémentaires à la qualité supposée homogène et parfaitement connue de tous les échangistes » [Aglietta et Orléan, 2002, p. 20].

La qualité des biens fut ainsi considérée comme un fait de nature, objectif et connu de tous jusqu'à ce qu'Arrow et Akerlof remettent en question l'hypothèse d'information parfaite en introduisant de l'incertitude qualitative dans les échanges. Mais dans la situation de l'aléa moral comme dans celle de la sélection adverse, ce n'est pas tant la définition de la qualité du bien qui est en cause que la capacité des agents économiques à l'appréhender. C'est également le cas dans la typologie des biens élaborée par Nelson en 1970, puis Darby et Karni en 1973, qui différencient les biens d'expérience, de recherche et de croyance sur la base de la difficulté que rencontrent les consommateurs à trouver des informations sur la qualité les biens [Lupton, 2002]. Dans tous ces cadres théoriques, les biens ont une qualité naturelle, objective, mais qui est en partie camouflée aux consommateurs. Par exemple, les *lemons* d'Akerlof sont objectivement des voitures « pourries », mais les acheteurs ne peuvent pas s'en apercevoir lors de la visite chez le vendeur.

Une limite majeure de ces approches est qu'il n'y a, « *a priori*, aucune raison pour que tous les acheteurs hiérarchisent de la même façon les caractéristiques du bien », « rien n'est dit sur la façon dont la qualité est constituée » [Eymard-Duvernay, 1989, p. 337]. Concrètement, pour ce qui nous intéresse ici, rien dans ces théories ne nous permet de déterminer ce qui constitue la bonne et la mauvaise qualité entre les produits OGM et non OGM.

3.4. La définition de la qualité comme bien commun

S'interroger sur la qualification des produits OGM revient à considérer que la qualité des biens n'est pas « naturelle », contenue intrinsèquement dans les biens, mais qu'elle est socialement définie ou construite. Cette démarche s'inscrit dans ce que Lagrange et Valceschini [2007] ont défini comme un des « trois grands fronts de recherche » actuels en économie de la qualité dans le secteur agroalimentaire. Elle intègre des travaux de sociologie comme ceux de Michel Callon ou d'économie, comme ceux issus de l'économie des conventions et notamment de François Eymard-Duvernay [1989].

Selon Coestier et Marette [2004, p. 23], « s'intéresser à la qualification des produits, c'est analyser le processus de détermination de la qualité d'un produit ». La qualification d'un produit peut conduire à la reconnaissance d'une qualité « stabilisée » [Callon *et al*., 2000], mais peut également faire l'objet d'un désaccord persistant entre les différents acteurs économiques et sociaux, comme pour les OGM. Selon Eymard-Duvernay, « un même produit peut [en effet] donner lieu à des interprétations

différentes de sa qualité, c'est-à-dire à une pluralité de qualifications, ce qui induit des disputes structurelles sur les bonnes façons d'organiser une activité économique. La coordination suppose un accord préalable sur ce qu'est la qualité des biens » [Musselin *et al.*, 2002, p. 268]. Les OGM, biens controversés, peuvent ainsi faire l'objet d'instabilité dans la définition de leur qualité. Instabilité temporelle comme en témoigne l'évolution fréquente du cadre réglementaire européen, ou géographique comme le prouve la diversité des réglementations existant dans le monde.

Ce sont les formes, les différentes natures de ces accords sur la qualité des OGM que nous aborderons pour terminer.

3.4.1. Les conventions de qualité

Eymard-Duvernay [2004] propose une typologie de conventions de qualité s'inspirant du modèle des cités de Boltanski et Thévenot [1991] qu'il applique à la définition de la qualité au sein de l'entreprise et que nous pouvons reprendre pour identifier les différents principes de qualification des produits OGM – comme cela a été fait par exemple pour les produits de qualité spécifique [Sylvander, 1994].

Il retient en premier lieu la convention marchande, dans laquelle la qualité est déterminée sur le marché par le consommateur. On reconnaît ici l'idée de souveraineté du consommateur retenue dans l'analyse standard du marché. Dans ce cadre, la qualité des OGM est déterminée par les achats des consommateurs : si ceux-ci désirent et achètent des produits OGM, c'est que ce sont de bons produits.

Eymard-Duvernay [2004, p. 86] propose également de retenir une convention industrielle pour laquelle la qualité est déterminée par le producteur. Celle-ci rejoint la critique de Henry Ford sur la légitimité du consommateur à évaluer correctement la qualité des biens et l'idée selon laquelle c'est l'activité de travail qui « permet un mode de connaissance des biens supérieure ». Appliquée aux OGM, on reconnaît ici l'idée souvent défendue selon laquelle les consommateurs ne sont pas les mieux qualifiés pour évaluer les bénéfices de ces nouvelles technologies, que leurs craintes éventuelles sont irrationnelles et que laisser seul le marché décider de l'avenir des OGM le serait donc tout autant.

D'autres formes de qualification pour les produits OGM sont à définir, notamment autour de l'idée de risque environnemental ou sanitaire portée par exemple par des associations de défense de l'environnement. Dans cette forme de qualification, la légitimité mise en avant est souvent celle du citoyen (et non celle du consommateur ou du producteur), elle découle de l'idée que les OGM engagent la société dans son ensemble. C'est alors un processus démocratique (et non le marché ou les performances techniques du produit) qui doit déterminer si la nouvelle technologie doit être adoptée ou non. En restant dans un cadre conventionnaliste et dans le modèle de Boltanski et Thévenot, on peut qualifier ce principe de qualification de « civique ».

3.4.2. Régime de qualité et attribution des droits

Selon Olivier Godard [1990, p. 221], « conflits de qualifications et de choix d'un bien commun de référence, tentation des arrangements ou des coups de force, tentatives

d'élaboration de compromis susceptibles de rendre compatibles des univers de légitimité qui s'excluent naturellement, tels sont les principaux termes qui jalonnent l'histoire du traitement de la nature dans les processus de décision publique ». Les OGM ne font bien entendu pas exception.

Les cadres juridiques régissant les différentes dimensions de leur production et de leur distribution figent dans le droit une définition de la qualité qui peut concilier différents principes de qualification et/ou trancher en faveur d'un principe unique. Selon cet équilibre, ils attribuent plus ou moins de droits aux différents acteurs de la controverse que sont les consommateurs, les producteurs et les citoyens.

L'adoption d'un « régime de qualité » [Allaire, 2012] légitimant un ou plusieurs principes de qualification est le fruit d'affrontements, de débats, d'un processus historique notamment fait de rapports de force [Stanzioni, 2008]. Sur des biens controversés comme les OGM, l'adoption d'un régime de qualité industrielle ou civique peut ainsi traduire la victoire dans ce processus des industriels ou des associations citoyennes qui ont réussi à faire reconnaître comme légitime leur conception de la qualité, et donc du bien commun. L'adoption d'un régime de qualité marchand peut par contre être l'expression d'un choix de « moindre mal », permettant de déplacer la délicate question de la détermination de la qualité (et donc du bien commun) dans la froide addition des intérêts individuels des consommateurs. Comme l'a montré Jean-Claude Michéa, le recours au marché est souvent le plus petit dénominateur commun, la solution de « moindre mal » qui donne aux décideurs l'impression de ne pas avoir à prendre une position normative, fondée sur les valeurs.

Les cadres réglementaires existant dans le monde sur les OGM reflètent cette diversité de régimes de qualification. Ainsi, le principe d'« équivalence en substance » adopté aux États-Unis en 1992 peut être associé à un régime de qualité industriel. Façonné par les industriels des biotechnologies par un phénomène classique de capture du régulateur [Joly, 2012], ce cadre réglementaire revient à donner l'intégralité des droits aux innovateurs-semenciers. L'amendement législatif voté par le Congrès et approuvé par la Maison-Blanche en avril 2013[4] qui rend de fait inopérant tout recours contre la mise en culture de plantes OGM, qu'elles aient été préalablement autorisées ou non, renforce encore cette caractéristique de ce cadre réglementaire.

Les clauses de sauvegarde activées en France et ailleurs en Europe, ainsi que le cadre norvégien au sein duquel les OGM doivent faire preuve de leur innocuité et de leur utilité sociale [Rosendal, 2007], reposent sur une qualité définie par les citoyens ou les mouvements associatifs, on peut alors parler d'un régime de qualité civique.

Quant à la réglementation de l'Union européenne, qui est fondée sur la liberté de produire et de consommer avec ou sans OGM, elle confie clairement au marché et donc au consommateur le soin de qualifier les OGM ; on peut aisément l'assimiler à un régime de qualité marchand.

[4] *« Le "Monsanto act" met les OGM au-dessus de la loi aux États-Unis »,* Le Monde*, 5 avril 2013.*

4. Conclusion

Nous avons essayé de montrer qu'il n'y a pas de réglementation neutre au regard de la définition de la qualité des OGM. Comme en témoignent les législations européennes ou étatsuniennes, chaque réglementation, notamment parce qu'elle pose la question de l'attribution des droits aux acteurs, s'inscrit dans un régime de qualité particulier. C'est la raison pour laquelle il est vain de chercher un modèle d'intervention réglementaire unique pour répondre aux différentes questions que nous soulevions en introduction. La diversité des recommandations qui était par exemple mise en évidence sur le thème de l'étiquetage ne fait que refléter différentes conceptions de la qualité des OGM (différentes conventions de qualité).

C'est donc à régime de qualification et qualité fixés que la réflexion sur les outils réglementaires (celle de la logistique réglementaire) peut débuter. Dans cette perspective, leur rôle sera de stabiliser une définition de la qualité préalablement établie. Cette stabilité, dépouillée de toute revendication d'optimalité, sera alors la cible, l'objectif qui devra diriger la mise en œuvre et le « calibrage » des taxes et autres outils réglementaires.

L'intérêt de cette approche théorique est de réintroduire le débat politique dans la réflexion réglementaire. Face à une approche standard qui naturalise la qualité des biens et empêche d'appréhender la diversité des solutions, cette perspective s'appuyant sur la pluralité des conventions de qualité ouvre des possibilités de compréhension et d'action. Elle a néanmoins comme corollaire le renoncement au concept d'externalité qui soutient théoriquement la plupart des outils d'intervention. Or nous devons faire le constat qu'aujourd'hui nous ne savons pas théoriser les taxes, quotas ou systèmes de droits échangeables sans recourir à l'externalité.

La notion d'interdépendance, telle qu'elle est développée dans le cadre des travaux s'inscrivant dans l'économie écologique [Paavola et Adger, 2005], peut offrir une alternative. Elle ne retient de l'interdépendance que ce qui la définit et qui permet d'appréhender la diversité et la complexité des liens entre économie, société et biosphère, abandonnant le contenu normatif que contient la notion d'externalité. Elle permet alors de ré-entrelacer et d'appréhender, autant que possible (c'est-à-dire dans la limite des connaissances scientifiques du moment) l'écheveau de ces relations. Elle pourrait constituer, avec la notion de qualité, un des piliers d'une économie politique de la réglementation environnementale.

Bibliographie

Aglietta M., Orléan A. (2002), *La monnaie entre violence et confiance*, Paris, Odile Jacob.

Akerlof G. (1970), « The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism », *The Quarterly Journal of Economics*, 84, 3, pp. 488-500.

Allaire G. (2012), « The Multidimensional Definition of Quality », in Augustin-Jean L., Ilbert H., Rivano S. (Eds.), *Agriculture and International Trade: The Challenge for Asia*, Palgrave Macmillan.

Blaug M. (1982), *La méthodologie économique*, Paris, Economica.

Boltanski L. (2009), *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Coase R.H. (1960), « The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

Coestier B., Marette S. (2004), *Économie de la qualité*, Paris, La Découverte.

Eymard-Duvernay F. (1989), « Conventions de qualité et formes de coordination », *Revue économique*, 40, 2, pp. 329-360.

Eymard-Duvernay F. (2001), « L'économie des conventions a-t-elle une théorie politique ? », in Batifoulier P. (dir.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica, pp. 279-297.

Eymard-Duvernay F. (2004), *Économie politique de l'entreprise*, Paris, La Découverte.

Eymard-Duvernay F. (dir.) (2006a), *L'économie des conventions : méthodes et résultats.* Tome 1. *Débats*, Paris, La Découverte.

Eymard-Duvernay F. (dir.) (2006b), *L'économie des conventions : méthodes et résultats*. Tome 2. *Développements*, Paris, La Découverte.

Favereau O. (2010), « La place du marché », in Hatchuel A., Favereau O., Aggeri F. (dir.), *L'activité marchande sans le marché ?*, colloque de Cerisy, Paris, Presses des Mines, pp. 111-131.

Godard O. (1990), « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, 2, pp. 215-242.

Grolleau G., Salhi S. (2009), « L'externalité et la transaction environnementale : les deux faces de la même pièce ? », *Économie rurale*, 311.

Gruère G.P., Carter C.A., Farzin Y.H. (2008), « What labeling policy for consumer choice? The case of genetically modified food in Canada and Europe », *Canadian Journal of Economics*, 41, 4, pp. 1472-1497.

Joly P.-B. (2012), « Innovation "responsable" et développement durable – Produire la légitimité des OGM et de leur monde », *Futuribles*, 383, pp. 89-110.

Lacroix J. (2001), *Michael Walzer. Le pluralisme et l'universel*, Paris, Michalon.

Lagrange L., Valceschini E. (2007), « L'économie de la qualité : enjeux, acquis et perspectives », *Économie rurale*, 300, pp. 94-99.

Latour B. (1997), *Nous n'avons jamais été modernes : essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.

Lévêque F. (1998), *Économie de la réglementation*, Paris, La Découverte.

Lupton S. (2002), « Incertitude sur la qualité et économie des biens controversés. Le marché d'épandage des boues de stations d'épuration urbaines », thèse de doctorat de l'EHESS sous la direction d'Olivier Godard.

Meade J.E. (1952), « External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation », *The Economic Journal*, 62, 245, pp. 54-67.

Michea J-C. (2007), *L'empire du moindre mal : essai sur la civilisation libérale*, Paris, Flammarion, coll. « Climats ».

Milanesi J. (2009), « Quel avenir pour les filières animales "sans OGM" en France ? Illustration par le poulet Label Rouge », 3es Journées de recherche en sciences sociales INRA, SFER, CIRAD, Montpellier, 9, 10 et 11 décembre 2009.

Milanesi J. (2010), « Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ? », *Vertigo*, 10, 2.

Milanesi J. (2012), « Current and Future Availability of Non-Genetically Modified Soybean Seeds in the USA, Brazil and Argentina », in Bertheau Y. (Ed.), *Genetically Modified and Non-Genetically Modified Food Supply Chains: Co-Existence and Traceability*, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 89-112.

Musselin C., Paradeise C., Callon M., Eymard-Duvernay F., Gadrey J., Karpik L. (2002), « Dossier débat : la qualité », *Sociologie du travail,* 44, pp. 255-287.

Paavola J., Adger W. (2005), « Institutional Ecological Economics », *Ecological Economics*, 53, pp. 353-368.

Papandreou A. (1994), *Externality and Institutions*, New York, Oxford University Press.

Passet R. (1996), *L'économique et le vivant*, Paris, Economica.

Pestre D. (2006), *Introduction aux Science Studies*, Paris, La Découverte.

Rosendal (2007), *Competing Knowledge Claims and GMO Assessment,* by the Norwegian Biotechnology Advisory Board, Fridtjof Nansen Institute.

Scitovsky T. (1954), « Two concepts of external economies », *The Journal of Political Economy*, 62, 2, pp. 143-151.

Sen A. (2010), *L'idée de justice*, Paris, Flammarion.

Stanzioni A. (2008), « La définition de la qualité des produits dans une économie de marché », *L'économie politique*, 37.

Sylvander B. (1994), « La qualité : du consommateur final au producteur, la construction sociale de la qualité : des produits aux façons de produire », *Études et recherches sur les systèmes agraires et le développement*, 28, pp. 27-49.