

## COMPTE RENDU DE LECTURE

MARIE-MONIQUE ROBIN, *Le monde selon Monsanto*

Paris, Éditions La Découverte/Arte éditions, 2008, 371 p.

Le livre de Marie-Monique Robin, *Le monde selon Monsanto*, présente une enquête journalistique à charge sur les méthodes et pratiques des dirigeants de la compagnie Monsanto et les carences des autorités responsables de la réglementation des produits fabriqués par elle.

Le livre concerne différents produits de la firme et couvre une période longue. La première moitié de l'ouvrage s'intéresse à l'activité de Monsanto dans le domaine de la chimie, antérieure aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Elle met en avant les problèmes de toxicité de différents produits chimiques mis au point et fabriqués par Monsanto au fil des années, en détaillant les cas des PolyChloroBiphényles (PCB), de l'agent orange, du Roundup et de l'hormone de croissance bovine recombinante. Elle décrit les stratégies de la firme visant à minimiser la réglementation sur ces produits et à éviter le paiement de dommages et intérêts le cas échéant. La seconde moitié du livre s'intéresse aux OGM en Amérique du Nord ainsi que dans différents pays en voie de développement. Elle examine le comportement de Monsanto et ses relations avec les autorités réglementaires, la communauté scientifique et les médias, ainsi qu'avec les agriculteurs. Elle présente également différents effets négatifs de la diffusion des OGM dans les pays en voie de développement.

Le livre décrit différentes pratiques problématiques de la firme dans ses relations avec les autorités réglementaires et la communauté scientifique. Il détaille des cas de dissimulation de connaissances sur la toxicité des produits, de falsification de résultats d'études et de publicité mensongère. Il présente plusieurs exemples documentés de responsables de la *Food and Drug Administration* (FDA) et de l'*Environmental Protection Agency* (EPA), également anciens et/ou futurs responsables de Monsanto ou d'un de ses cabinets d'avocats, qui ont été amenés à prendre des positions clairement favorables à la firme. Il atteste des efforts déployés par Monsanto pour noyauter les comités et agences réglementaires internationaux, grâce au soutien d'experts. Il met en évidence des cas de conflits d'intérêt au sein de la communauté scientifique, allant de recherches financées par la firme au contrat de consultance extrêmement rémunérateur signé avec un chercheur ayant pris des positions en faveur de la firme.

La collusion entre Monsanto et les agences réglementaires est également illustrée par des exemples de lanceurs d'alerte, mis au placard ou licenciés des agences où ils travaillaient, pour avoir porté au regard de leur employeur ou à l'extérieur des faits qu'ils estimaient dangereux pour l'homme ou pour l'environnement. Le livre présente également des exemples de lanceurs d'alerte travaillant dans la recherche publique, confrontés à d'importants obstacles dans la conduite de leurs recherches, et subissant, quand ils arrivent à les mener à bien, des campagnes de dénigrement de leurs résultats, secrètement lancées et alimentées par la firme. Il expose aussi des cas de lanceurs d'alerte dans les médias : journalistes licenciés d'une chaîne de télévision pour avoir refusé d'adapter un reportage selon les souhaits de représentants de Monsanto.

Concernant les OGM, le livre montre la position de force de Monsanto dans ses relations avec le secteur agricole. Contrairement aux semences conventionnelles, les semences génétiquement modifiées sont protégées par des brevets. En Amérique du Nord, les agriculteurs qui utilisent ces OGM doivent s'engager à ne pas autoproduire leur semence. Pour défendre ses droits de propriété intellectuelle, Monsanto a engagé des détectives privés et intenté de multiples procès contre les agriculteurs contrevenants. En Inde, Monsanto a une position quasi-dominante dans l'offre de semences, ce qui lui permet d'en imposer un prix élevé. De plus, le caractère OGM est introduit dans des semences peu adaptées aux aléas climatiques locaux. Ce double inconvénient a conduit de nombreux agriculteurs utilisant ces OGM au surendettement : l'augmentation constatée des suicides dans cette catégorie de population est retenue ici comme une conséquence de cette situation. En Argentine, le prix des semences transgéniques était initialement faible parce que le brevet sur la résistance du soja au Roundup n'y était pas reconnu. Néanmoins, Monsanto a été en mesure récemment de prélever des royalties sur la production argentine de soja transgénique après avoir poursuivi en justice plusieurs exportateurs argentins de soja à destination de l'Europe, où ce brevet est reconnu.

Enfin, la production d'OGM génère certaines externalités coûteuses à maîtriser par les pays en voie de développement, qui en subissent les conséquences. Dans de nombreux cas, il est (trop) coûteux pour un pays de refuser les OGM. Au Mexique, certaines populations traditionnelles de maïs sont contaminées par les OGM parce que des graines importées des États-Unis et destinées à l'alimentation ont été utilisées comme semences. Le Brésil et le Paraguay ont initialement refusé les OGM, mais la culture d'OGM en contrebande les a contraints à revenir sur leur choix. En effet, les autorités ont dû rendre leur législation cohérente avec la présence d'OGM dans leurs exportations, présence qui devait être déclarée dans certaines zones importatrices comme l'Union européenne où la réglementation est stricte ; continuer à refuser les OGM les aurait conduits, de fait, à perdre une très grande part de leurs débouchés. Enfin, la forte expansion des surfaces cultivées en soja en Amérique du Sud a généré différentes externalités négatives : déforestation, concentration des terres entre les mains de quelques grands propriétaires, maintien difficile des petites exploitations et exode rural, épandage incontrôlé de Roundup conduisant parfois à de graves maladies, voire à la mort, chez les habitants encerclés de champs OGM.

Le livre est efficace, tient en haleine et ne manquera pas de provoquer chez le lecteur un sentiment profond de malaise, d'abasourdissement et de sidération devant l'ampleur et la gravité des faits qui sont relatés. Le livre insiste sur les faits dramatiques qui résultent des produits de la firme : morts ou problèmes de santé graves liés à l'utilisation de produits toxiques, suicides face aux difficultés financières, carrières brisées de lanceurs d'alerte. Ces faits et pratiques à problème sont très étayés sur l'ère chimique de Monsanto parce que le matériel disponible est riche : documents internes à Monsanto déclassifiés au cours des procès, comptes rendus de procès, rapports, articles scientifiques, articles de presse. La seconde partie du livre concernant les OGM est souvent moins étayée parce que les faits relatés sont plus récents. En effet, il faut parfois attendre plusieurs décennies avant que les faits soient mis à jour ou que les preuves apparaissent sur les autres produits. L'auteur fait l'hypothèse que les actes passés des responsables de la firme jettent le doute sur ce qu'ils font actuellement sur les OGM.

Si d'aucuns trouveront que certains exemples ne sont présentés qu'à travers un prisme unique, les faits restent tout de même suffisamment documentés et l'argumentation

suffisamment pertinente pour, au minimum, semer le doute, remettre en cause certaines idées reçues et faire naître la volonté d'en savoir plus. Le choix de couvrir une large période et un vaste ensemble de produits fait en partie la force du livre, parce qu'il permet de mettre en évidence de manière percutante une large palette d'exemples problématiques et de documenter de manière récurrente certaines pratiques.

Cependant, l'ampleur du champ couvert conduit l'auteur à se consacrer surtout à une description très détaillée des exemples problématiques qu'elle a pu documenter et à laisser de côté d'autres aspects qui apporteraient un éclairage intéressant sur le sujet traité, ce qui peut parfois frustrer le lecteur. Par exemple, le livre ne discute pas dans quelle mesure les faits mis en évidence pour les produits chimiques de Monsanto pourraient se reproduire ou non à l'identique, étant données les évolutions réglementaires qui ont eu lieu depuis, notamment aux États-Unis. Il n'analyse pas non plus si les effets observés sur les OGM pourraient l'être aussi avec d'autres types de changements techniques conduisant à une intensification de l'agriculture. Ainsi, concernant les pays en développement, la déforestation ou le développement d'une monoculture destinée à l'exportation au détriment de cultures vivrières peuvent se produire aussi sans OGM. Quoiqu'il en soit, le livre souligne la faiblesse de ces pays pour contrôler les effets de cette intensification et met en évidence des problèmes nouveaux liés aux OGM qui rendent leur faiblesse encore plus criante : les nouvelles externalités négatives liées à la contamination génétique, la stratégie agressive de Monsanto de recherche du profit qui renforce le déséquilibre vis-à-vis des petits agriculteurs.

Enfin, l'auteur aborde, sans les étayer beaucoup, certaines questions moins centrales à son propos et pour lesquelles la mise en perspective balancée de toutes les informations disponibles n'est pas forcément présentée. Par exemple, le livre avance, sans vraiment le démontrer, que pour les agriculteurs, les OGM ne sont pas rentables à court terme dans certains cas, ou ne le sont plus à moyen terme dans d'autres cas. Or sur les aspects de rentabilité à court ou moyen terme, on peut constater que la littérature en économie sur l'impact des OGM ne conduit pas à des conclusions aussi dramatiques que celles du livre. Ce contraste s'explique non seulement par des sources de données différentes, mais également par des différences dans les effets qui sont étudiés. Ainsi, dans le cas du coton transgénique en Inde, l'effet sur l'endettement des agriculteurs est rarement pris en compte dans les travaux en économie agricole. Cet exemple montre que si le livre peut constituer un relais des lanceurs d'alerte, il présente également un intérêt pour faire évoluer la manière d'étudier certains impacts économiques des OGM.

Au-delà du résumé et de la discussion, il nous semble intéressant de mettre ce livre en perspective avec la littérature économique traitant du contrôle public du risque, d'une part, et de la capture du régulateur, d'autre part, deux sujets qui y sont abordés.

L'activité de Monsanto peut générer un effet externe négatif, sous forme d'un risque de dommage sur la santé ou l'environnement (ou d'un dommage incertain). La littérature sur le contrôle public du risque examine le rôle du régulateur pour corriger les imperfections de marché qui résultent de ces externalités négatives de production, dans une approche de théorie de l'intérêt public. Le livre illustre particulièrement bien cette littérature, notamment l'article pionnier de Shavell (1984). L'auteur examine comment utiliser au mieux deux approches, la responsabilité *ex post* et la régulation *ex ante*, pour contrôler les activités qui créent des risques de dommage à autrui. La responsabilité *ex post* agit indirectement sur les comportements par l'effet dissuasif de la menace d'une action en justice une fois le

dommage survenu. La régulation *ex ante*, quant à elle, modifie directement les comportements par des obligations imposées avant la survenue du dommage (normes, interdictions, taxes ...) – le processus d'homologation d'un produit, au cœur du livre, conduisant à autoriser ou interdire celui-ci, pouvant être entendu comme un instrument de régulation *ex ante*.

Cet article de Shavell argumente qu'il est préférable de donner un poids important à la régulation *ex ante* si la firme peut échapper à la menace de poursuites judiciaires (période très longue avant que les dommages ne se manifestent, dommages dispersés entre un nombre important de victimes, difficulté à tracer la source des dommages), si elle est incapable de payer pour l'ensemble des dommages causés, ou s'il est plus adapté qu'un régulateur consacre des ressources et une expertise pour obtenir et évaluer l'information sur les risques. Des exemples présentés dans le livre montrent que ces trois déterminants sont souvent présents pour des produits de Monsanto (bien qu'il soit difficile de trancher sur l'argument de l'insolvabilité sans investigation supplémentaire : Monsanto a causé par le passé des dommages majeurs sur l'environnement et la santé, mais il n'est pas exclu que l'entreprise soit en mesure de compenser intégralement ces dégâts). Ceci conforte donc l'argument du livre selon lequel il est indispensable d'agir avant la survenue des dommages, notamment par un processus d'homologation fort. Seul un dernier déterminant, l'ampleur des coûts du processus d'homologation, peut mitiger le poids à accorder à une régulation *ex ante*. Les développements récents de la littérature du contrôle public du risque, qui étudient les effets de réglementations rendant les partenaires de la firme civilement responsables ou ses dirigeants pénalement responsables, sont également en phase avec le livre.

Le livre illustre, de manière complémentaire, une autre branche de la littérature économique, la théorie des groupes d'intérêt, ou de la capture, qui étudie le rôle des groupes d'intérêt – notamment ceux de l'industrie – dans la formation des politiques publiques. Une référence particulièrement pertinente dans ce domaine est l'article de Laffont et Tirole (1991). Dans un cadre avec asymétrie d'information, les auteurs étudient comment une firme peut convaincre une agence réglementaire de ne pas révéler d'information en sa défaveur, afin d'obtenir une réglementation favorable. Le gouvernement délègue la réglementation à l'agence parce que celle-ci a le temps, les ressources et l'expertise pour obtenir de l'information sur la technologie de la firme, mais il est conscient que l'agence est en mesure de lui cacher de l'information. Les auteurs analysent comment le gouvernement peut intervenir pour limiter les risques de collusion. Tout en supposant pour simplifier que le gouvernement étudié est bienveillant, Laffont et Tirole soulignent qu'en pratique ses membres sont eux-mêmes sujets à l'influence des groupes d'intérêt, ce qui est effectivement mis en évidence par le livre au sujet de Monsanto. Dans le modèle de Laffont et Tirole, la corruption prend la forme d'un pot de vin, mais les auteurs décrivent les autres moyens dont dispose l'industrie pour influencer les agences réglementaires. Ces pratiques sont décrites dans le livre à propos de Monsanto : emploi futur espéré dans la firme ou dans un cabinet d'avocats travaillant pour elle, relations personnelles incitant les représentants publics à traiter leurs partenaires industriels avec bienveillance, industries s'abstenant de critiquer publiquement la gestion de l'agence pour satisfaire son souhait de tranquillité, transferts indirects de l'industrie vers certains élus ayant une influence sur l'agence (contributions monétaires à des campagnes politiques, par exemple).

La littérature sur la capture, présentée et discutée dans Dal Bo (2006), a également considéré d'autres aspects abordés dans le livre, notamment des réponses institutionnelles complexes visant à limiter l'intérêt de la collusion (séparation des pouvoirs par la répartition des tâches réglementaires entre plusieurs agences, participation de parties prenantes différentes dans la conception de la répartition des tâches réglementaires), les avantages et inconvénients des chaises musicales entre industrie et agence de réglementation, ou encore d'autres formes d'incitations que les pots de vin fournies par l'industrie. Cette littérature, tout comme celle sur le contrôle du risque décrite plus haut, fournit donc un complément intéressant au livre sur les aspects positifs et normatifs de la réglementation d'activités risquées et de la capture du régulateur par les firmes.

Marion DESQUILBET  
École d'Économie de Toulouse, GREMAQ, INRA  
Stéphane LEMARIÉ  
GAEL, INRA et Université Pierre Mendès-France, Grenoble

## Bibliographie

- Dal Bo E. (2006) Regulatory capture: A review, *Oxford Review of Economic Policy* 22, 203-225.
- Laffont J.-J., Tirole J. (1991) The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture, *The Quarterly Journal of Economics* 106, 1089-1126.
- Shavell S. (1984) Liability for harms versus regulation of safety, *Journal of Legal Studies* 13, 357-374.