



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Laurent Tippenhauer

Évolution des usages et de la gestion  
d'un système ressourciel agroalimentaire  
fromager suisse : Le cas du Gruyère (Vol. 3)

Working paper de l'IDHEAP 15/2014  
Unité Politiques publiques et durabilité





UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Laurent Tippenhauer

**Évolution des usages et de la gestion d'un système ressourciel  
agroalimentaire fromager suisse :  
Le cas du Gruyère (Vol. 3)**

Working paper de l'IDHEAP 15/2014

Unité Politiques publiques et durabilité – Novembre 2014

**Projet de recherche : Le patrimoine, une ressource renouvelable ? Construction,  
Exploitation, Entretien et Labellisation.**

**Monographie**

Laurent Tippenhauer

<b>0. Projet de recherche « Le Patrimoine, une ressource renouvelable ? »</b> .....	<b>7</b>
0.1.1 Dimensions d'analyses des études de cas .....	9
0.1.2. Design de recherche .....	15
<b>0.2 Structuration des études de cas</b> .....	<b>15</b>
<b>1. Le cas de la ressource Gruyère</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1 Éléments de chronologie générale de la ressource</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2 Évolution du volume de production, des exportations, des prix et des effectifs</b> .....	<b>24</b>
<b>1.3 Des périmètres d'exploitation de la ressource</b> .....	<b>30</b>
<b>2. Les dimensions d'analyses lors de la période I</b> .....	<b>34</b>
<b>2.1 Régime institutionnel encadrant le système ressourciel du Gruyère (1884 à 1992)</b> .....	<b>34</b>
2.1.2 Composants fédéraux corporatistes.....	38
2.1.3. Les signes d'essoufflements du régime corporatiste USF.....	39
<b>2.2 La configuration des acteurs durant la période I</b> .....	<b>43</b>
<b>2.3 Principales rivalités entre les acteurs</b> .....	<b>47</b>
2.3.1 Rivalités de faibles intensités .....	47
2.3.2 Rivalités entre services de la ressource .....	48
<b>2.4 Les régulations locales</b> .....	<b>50</b>
2.4.1 Les règles d'appartenance .....	51
2.4.2. Les règles d'exploitation et d'entretien.....	56
2.4.3 Les règles d'arbitrage des conflits et des rivalités : .....	64
<b>2.5 État de la ressource</b> .....	<b>65</b>
2.5.1 Services monétaires .....	65
2.5.2 Services sensoriels.....	66
<b>2.6 Bilan intermédiaire du point de vue des dimensions d'analyses lors de la période I :</b> <b>le constat des répartitions inégalitaire des charges financières de la ressource</b> .....	<b>68</b>
<b>3. Les dimensions d'analyses lors de la période II</b> .....	<b>70</b>
<b>3.1 Régime institutionnel encadrant le système ressourciel du Gruyère (1992 à 1997)</b> .....	<b>70</b>
3.1.1 La suppression programmée du régime USF.....	71
3.1.2 La mise en place d'une conception de la protection qualitatives des ressources agroalimentaires.....	76
<b>3.2 La configuration des acteurs durant la période II</b> .....	<b>78</b>
<b>3.3. Les principales rivalités entre acteurs</b> .....	<b>79</b>
<b>3.4. Les régulations locales lors de la période II</b> .....	<b>82</b>
3.4.1 Lutttes pour et autour du contenu de la régulation en devenir.....	84
3.4.2 Les enjeux clefs de la régulation du Gruyère : zone de production, production et organisation collective .....	89
3.4.2 Vers la création d'un cahier des charges de la production de Gruyère.....	92
3.4.3. L'institutionnalisation de l'Interprofession du Gruyère .....	93
<b>3.5 État de la ressource</b> .....	<b>94</b>
3.5.1 Services monétaires .....	94
3.5.2 Services sensoriels.....	95
3.5.3 Services symboliques.....	96
<b>3.6 Bilan intermédiaire du point de vue des dimensions d'analyses lors de la période II :</b> .....	<b>97</b>
<b>4. Les dimensions d'analyses lors de la période III</b> .....	<b>100</b>
<b>4.1 Régime institutionnel encadrant le système ressourciel du Gruyère (1997 à 2007)</b> .....	<b>100</b>
<b>4.2 La configuration des acteurs durant la période III</b> .....	<b>103</b>

<b>4.3. Les principales rivalités entre acteurs.....</b>	<b>106</b>
<b>4.4. Les régulations locales lors de la période III .....</b>	<b>107</b>
4.4.1 Luites pour et autour du contenu du cahier des charges de l'AOC.....	108
4.4.2 La reconfiguration d'éléments corporatistes.....	117
4.4.3 Pressions domestiques sur les modalités de gestion de la ressource .....	125
<b>4.5 État de la ressource .....</b>	<b>129</b>
4.5.1 Services monétaires .....	129
4.5.2 Services sensoriels.....	130
4.5.3 Services symboliques.....	131
<b>4.6 Bilan intermédiaire du point de vue des dimensions d'analyses lors de la période III .....</b>	<b>131</b>
<b>5. Comparaison entre les trois périodes, retour sur la proposition théorique et conclusion de l'étude de cas.....</b>	<b>133</b>
<b>5.1 Éléments de comparaison entre les dimensions d'analyses des trois périodes .....</b>	<b>133</b>
5.1.1 Retour sur les principaux résultats.....	135
<b>5.2. Retour sur la proposition théorique .....</b>	<b>137</b>
<b>5.3. Conclusion de l'étude de cas .....</b>	<b>138</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>140</b>
<b>Législations fédérale.....</b>	<b>145</b>
<b>Entretien .....</b>	<b>146</b>

## **Abréviations** (à compléter)

AOC = Appellation d'origine contrôlée

AOP = Appellation d'origine protégée

ARL = Arrangement réglementaire local

BUTYRA = Centrale suisse du ravitaillement en beurre

CEE = Communauté économique européenne

FOSC = Feuille officielle suisse du commerce

FR 1 à 3 = Fonction de régulation 1 à 3

FPSL = Fédération suisse des producteurs de lait

GATT = *General agreement on tariffs and trade*

IGP = Indication géographique protégée

LAgr = Loi sur l'agriculture de 1951 et 1998

LPM = Lois sur la protection des marques

LRMF = Loi fédérale sur la réglementation du marché fromager suisse de 1969.

ODési = Ordonnance sur la désignation des sortes de fromages de 1981

OFAG = Office fédéral de l'agriculture

OGA = Office fédéral de guerre pour l'alimentation

OIC = Organisme intercantonal de certification

OFSP = Office fédéral de la santé publique

OFPI = Office fédéral de la propriété intellectuelle

Procert = Pro certification (entreprise)

RIR = Régimes institutionnels de ressources

UCPL = Union suisse des producteurs de lait

UE = Union européenne

USF = Union suisse du commerce de fromages

USAL = Union suisse des acheteurs de lait

TAF = Tribunal administratif fédéral

TF = Tribunal fédéral

VMO = Vacherin Mont d'Or

## 0. Projet de recherche « Le Patrimoine, une ressource renouvelable ? »

### Fiche technique

Titre :	Le patrimoine, une ressource renouvelable ? Construction, Exploitation, Entretien et Labellisation.
Financement :	Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS, Division I projet n° 100017-132225).
Durée :	Janvier 2011 - Juin 2014
Auteurs :	Peter Knoepfel, Stéphane Boisseaux, Laurent Tippenhauer, Melaine Laesslé

### 0.1 Présentation

La présente monographie se consacre à l'analyse de l'évolution des usages et de la gestion d'un système ressourciel fromager suisse : le Gruyère. Elle constitue l'un des résultats de la recherche « Le patrimoine, une ressource renouvelable ? Construction, exploitation, entretien, labellisation »<sup>1</sup> réalisée par une équipe de l'Institut des Hautes études en Administration Publique (IDHEAP). Cette recherche de quatre ans, centrée sur des ressources agroalimentaires vitivinicoles et fromagères, a été conduite entre janvier 2011 et décembre 2014.

La perspective théorique adoptée dans le cadre du projet est dite « ressourcielle », dans la mesure où elle se propose d'appréhender les objets « production de vins et de fromages », comme des ressources faisant l'objet d'usages divers et, pour partie, rivaux. Une monographie de thèse réalisée par M. Laessle porte sur le vin. Le présent document fait partie de la monographie de thèse consacrée au fromage.

Conceptuellement, nous considérons qu'une ressource telle que le fromage résulte d'un processus d'interaction entre un savoir-faire spécifique aux mains des producteurs (agriculteurs, fromagers, affineurs), des infrastructures et des dispositions de réception des consommateurs que l'on qualifie de constituants de la ressource. Cette interaction entre constituants, dont l'usage est soumis à des règles, produit trois catégories de services : monétaires, symboliques et sensoriels. Observables à un temps  $t^n$ , ces services forment ce que nous qualifions un « profil de la ressource »<sup>2</sup> en situation d'équilibre ou de déséquilibre. Par exemple, des efforts durables en matière d'action stratégique collective uniquement centrés sur la création d'une plus-value monétaire peut se faire au détriment d'une production de qualité. L'observation empirique d'une part trop grande faite aux services monétaires par les acteurs-usagers d'une ressource déséquilibre cette dernière.

La spécificité de l'approche ressourcielle est de considérer les règles institutionnelles encadrant l'exploitation des constituants et l'usage des services de la ressource comme un déterminant puissant de son profil et, plus largement, de sa gestion durable. Nous analysons tout

---

<sup>1</sup> Requêteur principal Peter Knoepfel (IDHEAP), co-requêteur Stéphane Boisseaux (IDHEAP), financement : FNS Division I (projet n°100017-132225).

<sup>2</sup> Pour plus de précisions quant au développement conceptuel ressourciel des patrimoines, voir le *Working paper* Boisseaux et al. (2012).

spécialement, dans ce document, les « règles en action » ainsi que les rivalités entourant la production et l'usage d'un fromage en Suisse.

Notre angle d'analyse consiste à interroger, au travers des changements de réglementation, les effets de la libéralisation sur trois systèmes ressourciels fromagers. Ces systèmes se caractérisent par la présence d'organisations socioprofessionnelles réunissant généralement trois corps de professions (les producteurs de lait, les fromagers et les affineurs)<sup>3</sup> autour d'un même produit. C'est par l'action plus ou moins régulée de ces groupes d'acteurs-usagers que des constituants vont être articulés et des services créés. Sur la base d'une procédure de sélection de cas détaillée dans la thèse de l'auteur, les systèmes ressourciels fromagers suivants ont été choisis : il s'agit du Vacherin Mont d'Or, le Gruyère et le Raclette du Valais. Tous trois ont pour seul point commun d'être inscrits au registre fédéral des Appellations d'origine protégée (AOP). En revanche, ils diffèrent tous du point de vue des configurations locales d'acteurs et des arrangements réglementatifs locaux (cf. ci-après).

Nous incluons principalement dans le vocable « libéralisation », les réformes successives de la politique agricole suisse. Nous serons également attentifs à la manifestation concrète, i.e. à l'échelle des périmètres fonctionnels des bassins de production des systèmes ressourciels, de l'évolution des législations fédérales sur la concurrence, sur les denrées alimentaires et la propriété intellectuelle. Toutes trois, depuis la fin des années 1990 intègrent en effet peu à peu les exigences internationales et de l'Union européenne en matière d'échanges commerciaux. Plus précisément, l'analyse a pour objectif d'identifier comment les acteurs gestionnaires de ces trois systèmes ressourciels réagissent sur la formulation des règles structurant leur comportement pour faire face, par exemple, aux objectifs et instruments partiellement contradictoires de la nouvelle politique agricole que sont l'amélioration de la compétitivité entre opérateurs au sein des marchés agricoles, la conservation des ressources naturelles, patrimoniales (ou culturelles), la protection de l'environnement ou la protection des consommateurs.

Nous étudierons jusqu'à quel point les acteurs parviennent – ou non – à maintenir les règles du régime institutionnel d'« avant » ou de les recombinaison dans celui d'« après », notamment à travers les nouveaux dispositifs institutionnels du secteur agricole (AOP) ou des dispositifs privés (des accords interprofessionnels sur les prix et/ou les quantités). Il apparaît en effet que certains éléments du régime corporatiste (cf. Tippenhauer 2014) encadrant ces systèmes ressourciels, notamment ceux qui règlent l'accès à l'aire de production des biens tangibles et l'autonomie des entreprises agricoles en son sein (sociétés de laiteries, fromageries et entreprises d'affinage), soient restés opérants. On fera ainsi l'hypothèse que les acteurs ont essayé, avec plus ou moins de succès, de garantir certains acquis du passé en sauvant quelques pièces de l'ancien édifice institutionnel.

Plus précisément, nous examinons cette hypothèse en tentant de répondre aux trois questions suivantes : (1) quelle est l'importance de la libéralisation et, quasi simultanément, de nouveaux instruments de la politique agricole et l'utilisation qui en est faite respectivement, pour et par les acteurs impliqués de près ou de loin par la gestion et les usages de ce type de ressources ainsi que pour les réglementations structurant leurs activités ? (2) Dans ce contexte de changements, les acteurs-gestionnaires-usagers sont-ils parvenus à garder le contrôle sur le processus de (re-)formulation du contenu des réglementations structurant leurs activités ? (3) Ont-ils réussi à

---

<sup>3</sup> A ce stade, les termes de filières, d'organisations socioprofessionnelles et d'organisation de défense des intérêts de professionnels ou de producteurs sont utilisés de manière équivalente.

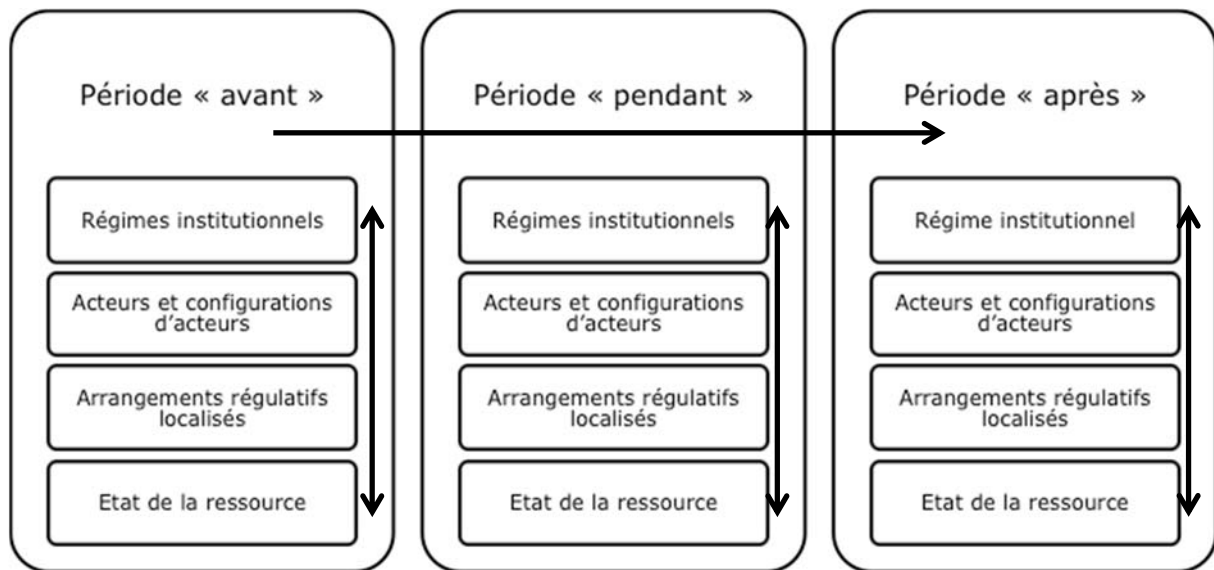


maintenir certaines dimensions régulatrices anciennes et si tel est le cas dans quelles conditions et suivants quelles stratégies y sont-ils parvenus ?

### 0.1.1 Dimensions d'analyses des études de cas

Pour répondre à ces questions, nous structurerons nos études de cas selon les quatre dimensions analytiques suivantes, qui s'appliqueront à chacune des périodes (avant, pendant et après) et chacun des cas (cf. figure 1) : (1) le type de régime institutionnel régissant la filière (2) les configurations d'acteurs (locales) (3) les régulations mises en place ou ce que nous nous proposons d'appeler un *arrangement régulateur local* (4) l'état de la ressource et l'articulation de ses constituants.

Figure 1: Rapports de causalité entre dimensions d'analyses



Nous supposons qu'au sein de chaque « bloc » de période, les quatre variables d'analyses entretiennent des rapports de causalité. Le concept de « variables » doit être pris dans le sens de schèmes heuristiques permettant de rendre compte de rapports intelligibles de causalités. La flèche verticale établit ses rapports, mais c'est à l'issue de l'étude de cas que nous serons plus en mesure de déterminer une direction causale. À ce stade, nous gardons donc cette question ouverte. La flèche horizontale indique, d'une part, la temporalité du cas et, d'autre part, elle stipule que certaines propriétés de ces quatre variables sont recombinaisonnées ou qu'elles se maintiennent dans le temps, malgré les changements. La première période débute aussitôt que la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'agriculture est édictée. Les autres périodes sont ponctuées par un élément de césure qui ouvre aussitôt la période suivante : la publication du 7<sup>e</sup> Rapport sur l'agriculture de 1992 ouvre la seconde période et affiche le programme de libéralisation du secteur agricole, tandis que l'édition de la nouvelle loi fédérale du 7 décembre 1998 sur l'agriculture ouvre la troisième période ponctuée par la mise en œuvre de la libéralisation sectorielle (cf. Tippenhauer 2014a).

#### **Régimes institutionnels**

Nous entendons par « régime institutionnel » la mise en rapport d'éléments issus du droit public (ci-après les politiques publiques) et du droit (de la propriété intellectuelle) « privé » (ci-après

le système régulateur)<sup>4</sup>. Une monographie présente l'évolution des composants fédéraux structurant les systèmes ressourciels fromagers (Tippenhauer 2014). Cette variable d'analyse nous permet d'appréhender les effets des règles institutionnelles sur l'encadrement plus ou moins précis des acteurs-usagers exploitant les ressources analysées dans le cadre de la partie consacrée à la production de fromages. Dans le cadre d'un régime institutionnel « corporatiste », créé par et pour les puissantes associations agricoles avant la réforme de la politique agricole suisse (Streck et Schmitter 1985 : 16 ; Farago 1985 : 168ss ; Wagemann 2005), des prérogatives de régulations sont laissées aux acteurs locaux en échange de leur engagement et de leur capacité à mettre en œuvre efficacement la politique agricole.

La réorientation de la politique agricole suisse a eu pour effet, entre autres, d'affaiblir les associations corporatistes du secteur agricole, notamment la profession des producteurs de lait et, dans une certaine mesure, celle des fromagers. L'acteur politico-administratif (office fédéral de l'agriculture) a dès lors repris l'administration du secteur en main. En échange de la libéralisation de certaines dimensions de régulation, il a mis à disposition des gestionnaires de ressources agroalimentaires de nouveaux instruments centrés sur l'encadrement qualitatif des produits agricoles et de la gestion plurielles des actions collectives afin de renverser la tendance séculaire à l'exploitation (cartellaire) quantitative des services monétaires. Aussi, ces instruments n'ont pas eu d'effets uniformisants sur les acteurs dépendants de ces systèmes ressourciels fromagers. Les cas de réussite ou d'échec varient en fonction de l'organisation de l'action collective de ces acteurs.

Sur la base du volume consacré au relevé des composants fédéraux du régime (Tippenhauer 2014a), ce dernier se caractérise par les dimensions clefs comme suit :

- la ou les *normes dominantes* de la régulation sectorielle (régulation fondée sur la compétition, le corporatisme, ou hybridation des normes par ex. compétition-coordination-qualité). L'idée de « norme dominante » correspond au concept de paradigme régissant une politique publique (Hall 1993). Cette dimension institutionnelle paraît anodine et superflue, mais son évaluation nous renseigne aussi sur les paradigmes cachés qui pourraient gouverner un secteur. En effet, en marge des objectifs concrets d'une politique publique (par ex. 60% d'auto-provisionnement alimentaire), des normes communément partagées par une profession peuvent exister (par ex. la solidarité organique au sein d'une profession ou dans un registre antagoniste, la compétition entre les opérateurs pour atteindre cet objectif) ;
- l'existence *d'un ou de plusieurs organismes* chargés de piloter le marché fromager ou un système ressourciel fromager donné et leurs *statuts juridiques* (coopérative, entreprise de droit privé, publique, structure interprofessionnelle, coopérative fédérée, etc.) seront observés et documentés. Cette dimension permet d'avoir une vision fine de la conception organisationnelle dominante que les acteurs ont voulu donner au marché fromager (par ex. un marché cartellaire) et la façon qu'ils avaient d'envisager la gestion en matière d'exploitation des systèmes ressourciels (par ex. exploitation principalement économique). D'après Howlett, Ramesh et Perl (2009 : 126 à 128), certains types d'entreprises (monopoles publics ou organismes privés) peuvent tout à fait compléter le portfolio d'instruments d'action publique.

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails sur ce concept, nous renvoyons le lecteur aux publications suivantes : Knoepfel et al. (2007) et Gerber et al. (2009). Pour la mise en œuvre de ce concept voir Knoepfel et al. (2003) ; Varone et al. (2002) ; Nahrath (2003) ; Gerber (2006). La conceptualisation qui appréhende le patrimoine fromager sous l'angle de l'approche ressourcielle (Boisseaux et al. 2012) découle de cette littérature.

Afin d'appréhender l'état d'un ou de plusieurs systèmes ressourciels fromagers, il est également pertinent, sur la base du volume 1 (*ibid.*) et de la spécificité de l'objet d'étude (la production de fromage), de retenir les dimensions suivantes et par ordre d'importance :

- la ***régulation économique*** par les prix, les quantités, mais aussi les mesures prises aux frontières (limitation des importations de fromages européens et soutiens aux exportations des fromages suisses) et l'orientation de la production, par la priorisation des circuits de mise en valeur du lait en fonction du potentiel de création de valeur ajoutée (par ex. lait de consommation, beurre, fromage, autres produits laitiers tels que des glaces, des yogourts, etc.). La régulation des prix et des quantités structurent individuellement ou de manière coordonnée les usages d'un ou de plusieurs constituants de ressource. Seront ici principalement visés les infrastructures de production : par exemple, un « bon prix du lait » peut inciter le producteur à accroître son cheptel afin d'augmenter ses quantités. Autrement, une limitation des quantités va forcer le producteur de lait à moins utiliser ses infrastructures de production, à nouveau son cheptel de vaches surtout, ou à payer une taxe en cas de livraison excédentaire. Je me refuse à opérer une distinction entre régulation de l'offre ou de la demande, car historiquement, les moyens d'action publique à destination du secteur agricole visent principalement à structurer l'offre.
- la ***régulation des ayants-droit***, soit les dispositions stipulant les acteurs autorisés à participer à l'exploitation de la ressource ;
- la ***régulation des charges d'entretien*** - plus spécifiques à notre objet d'étude et souvent implicitement ou indirectement prévues par les acteurs nationaux - sont les contraintes liées à l'obligation d'articuler les constituants de la ressource. Ces régulations se traduisent par des coûts de renoncement à certains gains par des usages alternatifs des constituants de la ressource. Toutefois, ce type de régulations peut aussi dépendre des régulations présentées ci-dessus (économique, ayant-droit) ou ci-dessous (qualité/productivité,), voire même de la coordination entre des dimensions de régulations (par ex. assortir une prime monétaire - soit signaler un prix de revenu supérieur aux producteurs (« pôle régulation économique ») - en fonction de la qualité (« pôle qualité »), rémunérant les coûts de renoncements à court terme au détriment de la quantité)<sup>5</sup>. Il faut aussi prendre en compte le mode de financement et de distribution des ressources économiques à destination du groupe cible de la politique agricole ;
- la ***régulation de la qualité et de la productivité*** par la formation, la recherche et la vulgarisation en matière d'agriculture. Elle vise de manière directe, et indirecte aussi, tous les constituants de ressources. En Suisse, il n'existe presque pas de disposition fédérale relative à la méthode d'obtention d'un produit intermédiaire avant le transfert du dispositif AOC-IGP européen dans la politique agricole (en 1997). Celles-ci sont principalement délivrées au cours des parcours professionnels. Viennent s'ajouter à la dimension de régulation de la qualité toutes les dispositions issues de la législation sur les denrées alimentaires, à savoir les normes d'hygiène de production des denrées alimentaires. Celles-ci contraignent également le comportement des acteurs.

---

<sup>5</sup> L'exemple du contingentement laitier, soit la régulation des quantités à produire un bien (du lait consommable) et des services, limite à court terme les flux économiques tirés de l'exploitation du troupeau d'un producteur de lait, ou l'oblige à réorienter sa production parmi d'autres circuits, dans le but d'éviter une surproduction, celle-ci affectant potentiellement l'accès aux flux de revenus à long terme.

### ***Acteurs et configuration d'acteurs***

Dans la logique des concepteurs du cadre des régimes institutionnels, la prise en compte des comportements stratégiques des acteurs est importante afin de comprendre les dynamiques et le fonctionnement de l'exploitation d'une ressource. Dans l'étude de systèmes ressourciels fromagers, nous supposons que les acteurs locaux (les professions chargées de produire les biens tangibles) ont peu de chance de modifier le régime institutionnel selon leurs intérêts. En revanche, dans la mise en œuvre et dans la production de régulations locales structurant leurs activités, nous considérons qu'ils peuvent avoir un impact important. Les régulations locales sont le fruit du résultat de jeux d'acteurs dont la configuration varie dans le temps et dans l'espace. Ainsi, différentes coalitions entre acteurs tant publics que privés, aux intérêts potentiellement divergents, vont apparaître dans l'analyse du cas.

### ***Rivalités entre acteurs sur la ressource***

Différentes configurations d'acteurs peuvent réclamer des droits d'accès ou d'usages à l'exploitation d'une ressource agroalimentaire. La production de fromage n'échappe pas à cette règle. Aussi, des rivalités se déploient sur des enjeux relatifs à la production, la fourniture et la consommation des services issus de la ressource. Ainsi, l'analyse risque de faire surgir des stratégies d'action visant à exclure certains acteurs. Au même titre que d'autres types de ressources, la production de fromage et les professions qui y sont intéressées attestent de la conflictualité et des rivalités inhérentes à son développement. Bien que n'apparaissant pas dans le schéma des rapports de causalité (cf. figure 1 ci-dessus), nous intégrons leurs analyses. Dans le cas plus spécifique de ressources agroalimentaires, les rivalités découlent des situations de concurrence entre acteurs pour l'obtention de droit à prendre part à la diffusion des biens tangibles (les fromages) sur le marché. Dès lors, l'encadrement lacunaire en matière de prélèvement d'un service compromet/affecte/prétérise un autre service. Par exemple, un fromage traditionnel au lait pasteurisé séduira les consommateurs novices, mais prive les consommateurs avertis et producteurs traditionnels des services sensoriels plus complexes et spécifiques ; un acteur qui cherche à vendre plus de marchandises risque de le faire au détriment d'une certaine qualité.

Le niveau d'intensité des rivalités et leurs différents impacts sur la ressource peuvent être conditionnés par le positionnement des usagers au sein de la configuration des acteurs entourant le périmètre de la ressource. Une ressource particulièrement convoitée par des acteurs corporatistes au cours du 20<sup>e</sup> siècle va potentiellement diminuer les rivalités parce que les rapports entre professions paysannes sont drastiquement régulées. A la suite de la dérégulation des dimensions économiques - notamment la libération soi disant cadrée du prix du lait - a renforcé les firmes industrielles et les distributeurs. Ces derniers acteurs, contraints à accepter la prégnance du corporatisme et appartenant aux cercles des bénéficiaires de la ressource par la force des rapports imposées par les acteurs ruraux de 1950 à 1990, allouent désormais des accès aux usagers intermédiaires à leurs canaux de commercialisation. Souvent, ces droits sont octroyés aux producteurs qui s'adapteront le plus à leurs exigences, telles que celles de fournir un produit plus « lisse » pour plaire au plus grand nombre de consommateurs.

### ***Arrangements régulatifs locaux***

Nous considérons que le maintien ou la recombinaison d'éléments du passé dans la période d'après s'opère principalement au niveau des régulations locales. La dénomination des « régulations locales » se décline selon les auteurs sous *l'arrangement régulateur local*, *l'arrangement de régulation*, *l'arrangement local*, *le cadre de régulation*. La dénomination « *arrangement régulateur localisée* » (ARL) a récemment été arrêté. L'ARL constitue un set d'institutions locales, c.-à-d. qui se développent au sein du *périmètre fonctionnel* d'une

ressource, formelles ou informelles, prévues par le régime ou à sa marge et, qui prolongent le régime, permettent de le contourner ou de trouver une solution lorsqu'il est trop rigide, de le compléter lorsqu'il est imprécis ou de le détourner, à des fins d'augmentation de gains (matériels et immatériel), etc.

Ce concept permet de désagréger les institutions, notamment lorsqu'elles sont appréhendées comme variables intermédiaires ou dépendantes, selon qu'elles sont nationales ou locales, formelles ou informelles, prévues ou non par le régime. En ce sens, le concept d'ARL s'inscrit pleinement dans la lignée des *operationnal rules*, soit les droits et les devoirs des acteurs concrètement concernés par l'exploitation d'une ressource (Kiser et Ostrom 1982 : 207 ; Gardner et al. 1994 : 46).

L'ARL se fonde sur les catégories analytiques observées au niveau du périmètre local propre à chaque ressource étudiée suivantes (Schweizer et Knoepfel 2011) : les actes unilatéraux émanant d'acteurs politico-administratifs, notamment ceux qui sont édictés dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques, soit des décisions administratives (le délivré d'une AOC pour un produit spécifique par l'administration) ; mais aussi des accords bilatéraux négociés et consentis, soit des contrats, ou des ententes orales, que nous prendrons en considération seulement s'ils sont présents en grand nombre et qu'ils modifient le *design* de l'ARL<sup>6</sup> ; ou des arrangements communautaires, soit des accords conclus au sein d'une communauté d'utilisateurs, (par ex. des coutumes partagées par cette communauté)<sup>7</sup>. Des études empiriques plus récentes à propos de l'exploitation de différents types de ressources (Laessle, Schweizer et Tippenhauer, *à venir* ; Schweizer 2014) montrent qu'au sein de l'unité d'observation que constitue un ARL, les acteurs-utilisateurs d'une ressource mettent en place des (1) *règles d'appartenance*, des (2) *règles d'exploitation et d'entretien*, des (3) *règles d'arbitrage*.

Les premières définissent qui entre dans le cercle des ayants droit et, par là-même qui sont les tiers exclus. Ce sont des droits d'accès au périmètre d'exploitation de ressources. Dans le cas de ressources complexes tels que les produits agroalimentaires, il s'agira du périmètre géographique déterminé au sein du cahier des charges d'une AOC, fixant que toutes les entreprises sises dans ce périmètre peuvent produire. Plus concrètement, des droits de production (des certificats de conformité à l'AOC) octroyés par un acteur chargé de contrôler la production à une entreprise ou d'un quota individuel de lait ou de fromage à produire constituent des droits d'accès supplémentaires.

Les secondes définissent les modalités concrètes de production, de protection et de renouvellement de la ressource. Dans le cadre de ressources agroalimentaires, ces règles spécifient comment manufacturer la matière première, le produit intermédiaire et le produit fini ; en d'autres termes, il s'agit des devoirs et des obligations des acteurs-utilisateurs vis-à-vis des charges d'entretien de ressources nécessaires à leur « pérennité »<sup>8</sup>. Les troisièmes définissent les mécanismes de résolution *ex ante* ou *ex post*, *ad hoc* ou standardisés, des rivalités et

---

<sup>6</sup> L'idée étant qu'un seul accord verbal entre un producteur de lait et un fromager concernant l'augmentation momentanée et circonscrite dans le temps de la livraison de lait ne modifie pas le design de l'ARL. En revanche, le cumul de ces accords verbaux, peuvent entraîner un problème endémique de surproduction de produits, ce qui peut faire dévier le *design* de l'ARL initial.

<sup>7</sup> Ces accords peuvent être décidés en parallèle à une convention de pratiques instituées par un acteur politico-administratif concernant la fabrication d'une denrée agroalimentaire.

<sup>8</sup> Des réglementations portant sur les prix et les quantités des produits peuvent également spécifier les modalités d'exploitation de ressources. Par exemple, des pénalités ou des récompenses sur le prix du lait ou du produit intermédiaire peuvent être fixées en fonction de critères de qualité bactériologique. Cette modalité favorise un produit sain aux consommateurs et une rémunération aux producteurs. Un problème sanitaire de grande ampleur pourrait engendrer une baisse de la consommation du produit et mettre en danger la ressource.

problèmes ponctuels auxquels l'exploitation de la ressource pourrait mener ou aurait mené (cf. les mécanismes institutionnels de Ostrom 1990 discutés plus haut).

### ***État de la ressource : équilibre vs déséquilibre***

En suivant l'approche ressourcielle développée pour l'appréhension des patrimoines culturels (Boisseaux et al. 2012 et 2013), nous avons identifié trois constituants, dont l'articulation est directement ou indirectement régulée, et qui forment une ressource : les savoir-faire de production (la maîtrise techniques et les connaissances adéquates pour la confection d'un produit), les infrastructures de production (le matériel nécessaire à la confection du produit) et les dispositions de réception des consommateurs (le « savoir apprécier » du produit). La dynamique de coordination et d'articulation de ces trois éléments permet de générer des services monétaires (des flux de revenus), des services sensoriels (un certain goût), et des services symboliques (l'appartenance sociale, l'ancrage du produit dans une région, sa bonne ou moins bonne réputation).

Nous utilisons une catégorisation plutôt simple pour qualifier l'état de la ressource. Entre autre, l'état de la ressource va dépendre de la mise à disposition de ses services. Aussi, l'équilibre de la ressource dépend du niveau d'intensité des rivalités d'usages entourant cette dernière, de la distribution des coûts et des modalités de participation financière des acteurs de son entretien. Une participation trop conséquente d'un groupe d'usagers à l'entretien de la ressource peut amener l'analyste à qualifier l'état de la ressource de déséquilibrée, en dépit de la bonne mise à disposition de tous types de services. Par exemple, la double participation des consommateurs-contribuables, qui payent un prix élevé pour le bien tangible et dont une partie, certes, difficile à saisir, de leurs impôts permet de prendre en charge les déficits liés à la surproduction agricole, peut être jugée de *participation déséquilibrée*.

Le volume de production d'un produit constitue un bon indicateur de l'usage des services monétaires : une grande variation du volume de production rend potentiellement compte de la mise à disposition des services monétaires pour les différents acteurs<sup>9</sup>. Par ailleurs, le volume de production, en main d'un corps de profession, rend compte de l'évolution des parts de marchés que les acteurs se disputent. Les rapports de gestion des organismes gestionnaires des ressources nous informent annuellement sur les quantités produites, ainsi que les prix et les exportations du produit.

La définition précise des exigences qualitatives nous éclaire sur la qualité des services sensoriels. Les exigences gustatives à atteindre permettent de rendre compte du « goût » à atteindre pour un produit donné. Ces exigences gustatives seront potentiellement remises en question par des normes adverses (des stratégies d'industrialisation) considérées comme potentiellement dommageables pour le goût, car elles le lissent ou le standardisent. Les rapports techniques internes à l'organisme constitueront la principale source de récolte de ces données, ainsi que l'évolution des cahiers des charges, nous orientant sur la définition des normes d'hygiènes ou de production à respecter. L'image de marque du produit, sa réputation et son volume de contrefaçons nous renseignent sur l'évolution des services symboliques.

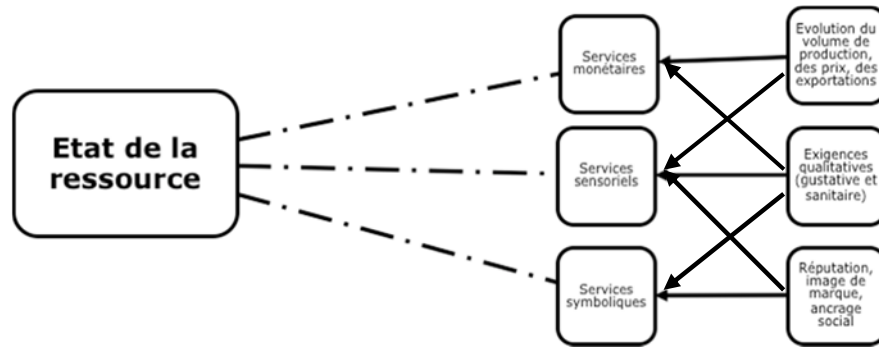
Tous ces indicateurs peuvent s'influencer entre eux ou peuvent conjointement faire varier un service en particulier. Les acteurs doivent ainsi trouver un équilibre entre le « volume » de services à produire afin de ne pas péjorer les chances de renouvellement de la ressource et de

---

<sup>9</sup> Potentiellement, car parmi les volumes produits, dans le cas du Vacherin Mont-d'Or et du caractère périssable du produit (VMO ; cf. Tippenhauer 2014b), la marchandise invendue est détruite par l'opérateur ou stockée et prête à être mise sur le marché à un prix plus bas. Cet indicateur ne reflète donc que partiellement la production de services monétaires. Le caractère périssable du produit implique la destruction des lots s'ils ont dépassés une certaine date après leur production.

ne pas dégrader son état général. Notons que nous qualifierons l'état de la ressource selon qu'il est *socialement perçu*, voire, *politiquement construit* (Nahrath 2003 : 33). Nous proposons la représentation schématique de la ressource à la figure 2 suivante<sup>10</sup> :

Figure 2: Schéma de l'État de la ressource



### 0.1.2. Design de recherche

Le design de recherche adopté propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de produits différents dans le cadre des étapes suivantes :

**Produit 1 :** Une présentation et une analyse des composants fédéraux fixant les règles du jeu de l'exploitation de la production de fromages a été effectuée (Tippenhauer 2014a). Elle couvre les premiers pas de l'action, tant publique que professionnelle vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Elle passe également en revue l'affirmation des composants de types corporatistes en 1951, ainsi que la suppression de leurs reliquats aux cours de la fin de la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle. Ce *screening* permet d'effectuer une opération de « balayage » permettant l'identification de l'ensemble des règles du jeu qualitativement pertinentes pour la suite de la recherche. Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des étapes du régime institutionnel fixant les règles du jeu ainsi que les formes organisationnelles que peuvent prendre les différentes organisations en charge des systèmes ressourciels actives sur le marché fromager suisse. Ce produit se structurera sur la base d'une analyse du programme et des arrangements politico-administratifs de la politique agricole et des politiques adjacentes telles que celles portant sur le droit des denrées alimentaires et le droit de la propriété intellectuelle.

**Produits 2, 3 :** La réalisation d'études monographiques consacrées au système ressourciel du Vacherin Mont-d'Or (VMO), et à celle du Gruyère. Chaque monographie vise au relevé des variables d'analyse posées ci-dessus ainsi qu'à leur mise en relation. Cette opération permettra de réaliser une comparaison entre elles en posant les questions de quelles ont été les configurations d'acteurs structurant chaque systèmes ressourciels, quelles règles ont été mises en place par quels acteurs et qui avantagent-elles ?

## 0.2 Structuration des études de cas

La structuration des études de cas se fait sur la base de la délimitation en trois périodes temporelles décrites dans la monographie consacrée aux composants de la réglementation

<sup>10</sup> Notons qu'à gauche du schéma, nous trouvons les constituants de la ressource, leur coordination, ainsi que leur articulation influence directement la production de services.

fédérale encadrant l'usage et la gestion des systèmes ressourciels fromagers suisses (Tippenhauer 2014a). Dans un premier temps, chaque cas est introduit par les éléments contextuels suivants :

- Un premier point s'intéresse brièvement à l'histoire de la production du fromage et à l'organisation collective l'entourant, de son origine à nos jours. Il tente de tracer l'existence de l'héritage culturel, social, commercial et organisationnel relatif à ce système. Il permet également de décrire les événements importants et structurants pour le cas, tels que des modifications conséquentes des dimensions régulatrices énoncées ci-dessus ou des chocs internes ou externes ;
- Un second point s'intéresse à l'évolution des volumes de la production destinée au marché domestique et au marché d'exportation ainsi qu'au prix du fromage en question. Il peut être concurrencé par une production quasi similaire, par exemple l'Emmental suisse et d'autres spécialités suisses à pâte dure mais sera tout de même très protégé par les restrictions aux importations et les tarifs douaniers, surtout au cours des périodes I et II (cf. Tippenhauer 2014a).

Par la suite, nous examinons les dimensions d'analyses retenues ci-dessus pour les trois périodes retenues. Pour chaque cas et chaque période, l'analyse consiste à reconstruire le déroulement des événements marquants pour les acteurs-usagers du système ressourciel. Nous le situons dans le régime institutionnel encadrant l'usage et la gestion de la production de fromages suisses. Nous identifions tous les acteurs-usagers impliqués dans la production ou la fourniture du bien tangible, ainsi que les acteurs politico-administratifs. Nous serons attentifs au portefeuille de ressources d'action qu'ils détiennent et aux intérêts qu'ils portent. Nous détaillons les rivalités entre acteurs, leur résolution ou leur persistance éventuelles. Nous présentons ensuite les principales régulations locales, à savoir l'ensemble des droits qui affectent l'accès à la ressource et à l'usage de celle-ci ainsi que l'obligation d'articuler ses constituants au cours de la période. Nous tiendrons également compte des changements de régulations locales et des jeux d'acteurs relatifs à leur modification. Puis, l'état de la ressource est évalué.



# 1. Le cas de la ressource Gruyère

## 1.1 Éléments de chronologie générale de la ressource

Cette section situe le cas du point de vue des éléments historiques qui le façonnent. Il trace l'historique du produit, des acteurs-gestionnaires du système, l'évolution de la production et, brièvement, les luttes autour de la définition de son périmètre d'exploitation. Le tableau synoptique suivant présente des événements marquants qui touchent l'histoire de la constitution du système ressourciel fromager du Gruyère.

Le tableau 1 suivant récapitule en un clin d'œil les principales dates historiques relatives au cas. Avant de rentrer dans la matière historique du cas, un commentaire s'impose. Dans le cadre du dispositif des AOC suisses, rendre compte de l'histoire d'un produit, de sa création jusqu'à aujourd'hui, est un processus sensible. En effet, dans la pratique il a permis à l'autorité publique, entre autres conditions, d'entrer en matière dans le processus qui consiste à réguler certaines dimensions propres aux usages de ce type de ressources et à l'échelle de leur périmètre fonctionnel. En clair, les acteurs préposés à la constitution d'un projet d'enregistrement d'une AOC et ceux qui s'y opposent peuvent rentrer dans des luttes stratégiques visant à qualifier ou disqualifier certains éléments supposés fondateurs.

Le lecteur peut se tourner vers l'ouvrage de Bodmer et Ruffieux (Bodmer et Ruffieux 1972 ; Chappuis 2002 : 297ss) et la fiche du Patrimoine culinaire, pour avoir de plus amples connaissances à propos de l'histoire du Gruyère du 12<sup>e</sup> siècle à la fin du 17<sup>e</sup> siècle. Lors de cette période, gardons simplement à l'esprit que la production de ce qui est considéré selon les travaux de Bodmer et Ruffieux comme du Gruyère, fait dès le 16<sup>e</sup> siècle l'objet de tentatives de régulations de toutes sortes (taxes, gestion des flux de migrants paysans fribourgeois vers la France, marquage des meules par la lettre « G » pour lutter contre les copies, développement agropastoral, etc.). Retenons aussi que le contexte de disettes du début du 19<sup>e</sup> siècle fait que les paysans s'organisent autour de « fruitières » (fromageries) en plaine. Sur le plan du commerce extérieur, ces disettes entraînent des mesures protectionnistes à l'étranger. Aussi, le marché des exportations de Gruyère étant fortement tributaire de la France, les premières mesures de protectionnisme et d'élévation des droits d'entrée de ce pays provoque une crise aiguë au sein de l'économie alpestre des districts du Gruyère et du canton de Fribourg (Bodmer et Ruffieux 1972 : 156).

Contexte avant la période 0		
	1115	Supposition autour de l'existence d'une charte établie par le comte de Gruyère. Ce dernier proclame un droit de propriété sur toute la production.
	1249	Apparition du fromage à Fribourg
	15 <sup>ème</sup>	Des travaux montrent l'accroissement de la production laitière dans la région de Gruyère, ce qui permet la fabrication de fromage de grande taille.
	Fin 16 <sup>ème</sup>	Les travaux de Ruffieux et Bodmer (1972) relatent l'augmentation de la production de Gruyère, notamment celle destinée aux marchés d'exportation (par exemple Lyon). Ces exportations se font de manière régulière, mais en quantité faible.
	1620	A la suite de la Guerre des Trente Ans, le Gruyère devient un article d'exportation recherché.
	1665 à 1675	Les autorités du canton de Fribourg prennent le contrôle de la commercialisation du Gruyère et favorisent son expansion (quantité et canaux de commercialisation). Les exportations sont frappées d'un droit de douane et des droits de monopole sur les flux de production sont délivrés aux « patriciens ».
	1740	Supposition qu'en 1740, les Gruyères dits de qualité et produits dans la région du même nom, commencèrent à être marqués par un « G ».

	17 <sup>ème</sup> et 18 <sup>ème</sup>	Bourgeois et patriciens de Fribourg étendent leur influence jusqu'en Gruyère par la propriété en zone alpestre et contribuent au développement de l'économie alpestre (bétail et fromage).
	18 <sup>ème</sup>	La désignation « Gruyère » est appliquée au fromage depuis l'étranger afin de le distinguer.
	1762	Apparition du non « Gruyère » en tant que fromage dans le dictionnaire de l'Académie française. Production est estimée à 2'500 à 3'000 tonnes par an. Période d'exode des producteurs dans les régions limitrophes (Neuchâtel, Vaud). Le savoir-faire s'exporte.
	19 <sup>ème</sup>	Ouverture de fromageries en zone de plaine, permet le passage d'une production saisonnière à une production annuelle. Augmentation considérable des quantités.
	1870	Développement des condenseries et des chocolateries « drainent » le lait, limitant les possibilités de produire du Gruyère.
	19 <sup>ème</sup>	Régime capitaliste de type « laissez-faire » régional de l'Etat de Fribourg (pas d'organisation du marché d'exportation) porte préjudice à la production de Gruyère et à l'économie agricole fribourgeoise.
	19 <sup>ème</sup>	Concurrence avec le canton de Berne oblige l'Etat de Fribourg à développer production de Gruyère (rationalisation de la production).
<b>Période 0 (1884-1950)</b>		
<b>Etape I (1884-1913)</b>	1884	Arrêté fédéral du 24 juin 1884 concernant l'amélioration de l'agriculture.
	1896	Création du Syndicat des exportateurs de fromages (qui deviendra la Coopératives des exportateurs suisses du fromage).
<b>Etape II (1914-1950)</b>	1914-1918	Première Guerre mondiale met fin à la liberté de commerce. Création de la Coopératives des exportateurs suisses du fromage en 1914 (22 août).
	1916	Coopératives des exportateurs suisses du fromage, qui deviendra l'Union suisse du commerce de fromage (USF) en 1921. Confédération édicte des dispositions accordant le monopole des achats pour le Gruyère, l'Emmental et le Sbrinz.
	1921	Création de l'USF.
	1926	Congrès international de laiterie, à Paris, en 1926, adopte résolution sur les noms des sortes de fromages.
	1 <sup>er</sup> octobre 1941	Décision du Département fédéral de l'économie publique concernant le rationnement du fromage. Des cartes de rationnement sont distribuées prioritairement aux ouvriers (Conseil fédéral 1943 : 52) <sup>11</sup>
<b>Période I (1951-1991)</b>		
<b>Etape III (1951-1976)</b>	3 octobre 1951	Nouvelle Loi sur l'agriculture. Institutionnalise les associations corporatistes agricoles (UCPL, USAL), en leur assignant des tâches publiques.
	1953	Postulat de la Commission parlementaire sur l'ASL demandant à la Division de l'agriculture 1) que l'accès à l'USF soit plus flexible ; 2) de renseigner l'Assemblée fédérale sur l'opportunité de faire de l'USF une société de droit public (Conseil fédéral 1956 : 92) <sup>12</sup> .
	29 septembre 1953	Arrêté sur le statut du lait, chapitre IV sur la réglementation du marché fromager reconnaît officiellement l'USF comme unique acteur chargé de l'organisation du marché fromager.
	5 juin 1953	Ratification par la Suisse de la Convention de Stresa, le Gruyère apparaît dans l'annexe de reconnaissance des appellations fromagères suisses. La Convention internationale définit ce qu'est le « fromage » ainsi que les signes de reconnaissance des produits fromagers tels que l'Appellation, la dénomination ou l'indication de provenance. Admet aussi une source historique en France.
	11 août 1962	Département fédéral de l'intérieur, dans le cadre de la politique sur la sécurité des denrées alimentaires, édicte l'Ordonnance réglant la désignation des sortes de fromages traditionnellement fabriquées en Suisse (ODési). Le Gruyère apparaît sous la section des indications de provenance. Cette ordonnance met en œuvre les dispositions qui figurent dans la Convention de Stresa.
	27 juin 1969	Loi fédérale sur la commercialisation du fromage et la réglementation du marché fromager (LRMF ; RS 916.356.0). Le CF réitère le droit de gestion de l'USF et consolide le droit de monopole sur la production d'Emmental, de Gruyère, de Sbrinz et y spécifie les modalités d'usages et d'exploitation de ses trois systèmes ressourciels fromagers.

<sup>11</sup> Rapport du conseil fédéral sur sa gestion en 1942 à l'Assemblée fédérale du 20 avril 1943.

<sup>12</sup> Rapport du conseil fédéral sur sa gestion en 1955 à l'Assemblée fédérale du 13 avril 1956.

	1 <sup>er</sup> août 1970	Entrée en vigueur du Règlement du 8 juillet 1970 concernant l'attribution de marchandise aux maisons membres de l'Union suisse du commerce de fromage (RS 916.356.01), approuvé par le Conseil fédéral (modifié en 1972, 1981 et 1991).
	1971	Entrée en vigueur de l'Arrêté du parlement sur l'économie laitière. Introduit l'instrument du contingentement laitier annuel et cible l'ensemble du marché du lait
	10 octobre 1975	Entrée en vigueur du Traité entre la France et la Suisse sur la protection des appellations, des dénominations et des indications de provenance.
<b>Etape IV (1977-1991)</b>	24 mars 1977	Ediction d'un nouveau règlement concernant la prise en charge, le classement et la taxation des fromages de l'USF. Règlement interne.
	7 octobre 1977	Arrêté du Parlement sur l'économie laitière. Introduit l'instrument de contingentement laitier à l'échelle des exploitations.
	10 décembre 1981	Modification de l'ODési, afin d'ajouter de nouvelles appellations, indications ou dénominations. Le Gruyère figure toujours dans l'ordonnance.
	1986	Début des négociations du GATT
	19 décembre 1989	Rapport « Arnold » (Commission d'experts) sur la « Réglementation du marché de fromage ». Document propose 6 recommandations.
	24 septembre 1991	Accord du 24 septembre 1991 entre la FSASR (coalition Gruyère) et Commission interne de l'USF sur la région de fabrication du Gruyère.
	12 décembre 1991	Début de rédaction du projet de Charte du Gruyère.
	1991	Projet de Cremo SA de fabrication automatisée de Gruyère pour mettre en valeur une partie de son lait de non ensilage.
	<b>Période II (1992-1997)</b>	
<b>Etape V (1992-1997)</b>	2 juillet 1992	Fin de la création de la Charte du Gruyère et de la Commission de la Charte (2 juillet). Introduction des paiements directs par les articles 31a et 31b dans la loi sur l'agriculture de 1951.
	18 mars 1993	Postulat du Conseiller national fribourgeois Alexis Gobet pour la protection du Gruyère (cosigné par 21 parlementaires).
	1 <sup>er</sup> juillet 1993	Circulaire de l'OFAG annonçant une première baisse du prix du lait (2ct.) dès le 1 <sup>er</sup> septembre.
	1994	Rapport de la Commission des cartels sur le marché laitier. Recommande le démantèlement de l'USF et la suppression des entraves commerciales protéger par l'Etat.
	28 novembre au 2 décembre 1994	L'OFAEE rate les <i>rounds</i> du Comité du Codex pour le lait et les produits laitiers (CCMMP, <i>Codex committe on milk and milk products</i> )
	04 juillet 1994	Motion de la Commission de l'économie et des redevances déposés au Conseil national incitant le CF à mettre en œuvre les recommandations de la Commission des cartels concernant le démantèlement de la LRMF et de l'USF.
	26 juin 1995	Suppression du Gruyère de l'ODési le 26 juin 1995
	21 mai 1996	Rapport de la Sous-commission commune du placement du fromage des Commissions des finances et des Commissions de gestion relatif à la pratique de l'Union suisse du commerce de fromage SA en matière de subventions.
	27 Mai au 31 1996	<i>Round</i> du CCMMP à Rome. La CCMMP accepte la suppression de la Norme C-10 portant sur le Gruyère. Décision doit être entérinée par la Commission du Codex
	9 Juin 1996	Nouvel article 104 de la Constitution fédérale du 9 juin 1996 ; Modification de la Loi sur l'agriculture de 1951 du 21 juin 1996 qui introduit les AOC-IGP
	27 mai 1997	Ordonnance fédérale sur les AOC et les IGP promulguée au sein de la Loi sur l'agriculture de 1951.
	7 juin 1997	Création de l'Interprofession du Gruyère (IPG).
	23 au 28 juin 1997	Commission du Codex qui siège à Genève. Elle doit statuer sur la suppression de la Norme C-10. Opposition des représentants de la France qui sera dépassée par une alliance entre les représentants suisses et indiens.
<b>Période III (1998-2010)</b>		
<b>Etape VI (1998-2010)</b>	22 janvier 1998	Dépôt de la demande d'AOC pour la dénomination Gruyère
	29 avril 1998	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture
	1 <sup>er</sup> mai 1999	Première étape de la mise en œuvre de la libéralisation des marchés laitier et fromager suisses avec l'UE. Liquidation et dissolution de l'USF.
	6 novembre 1999	Publication dans la Feuille officielle suisse du commerce de l'AOC. S'en suivent 53 oppositions déposées auprès de l'OFAG.

26 juillet 2000	Enquête de la Commission de la concurrence sur deux règlements internes de l'IPG sur la gestion des quantités et le contrat d'achat de la production de Gruyère (fixation d'un prix indicatif du produit à la sortie des fromageries). La Loi fédérale du 29 avril 1998 prévoit des mesures permettant l'établissement du premier règlement, mais pas du second.
12 juillet 2001	Inscription dans le registre des AOC de l'OFAG de l'AOC Gruyère.
23 octobre 2001	Déclaration de l'IPG s'engageant à supprimer les prix indicatifs du contrat d'achat de production de Gruyère.
14 février 2002	La firme Emmi annonce le rachat de Swiss dairy food. Concentration qui fera grimper les parts de marché de Emmi dans l'affinage et la commercialisation de Gruyère à 50%.
2007	Syndicat français des producteurs de gruyère veulent obtenir l'enregistrement d'une AOC européenne pour leur production. Un différend éclate entre les deux pays. Le conflit est porté à Bruxelles.
1 <sup>er</sup> juin 2007	Seconde étape de la libéralisation du marché fromager suisse avec l'UE.
2009	Emmi rachète l'entreprise américaine Roth Käse USA basée dans le Wisconsin (Emmi Roth USA). L'entreprise américaine produit trois sortes de gruyères au lait pasteurisé, dont un sous la marque « Gruyère Grand Cru ». Emmi souhaite investir 40 millions de franc afin d'augmenter sa production de Grand Cru ce qui risque de fragiliser les exportations de l'AOC Gruyère qui s'en sortait bien malgré « le problème » du franc fort. Il n'y pas de dispositif AOC-IGP aux USA et l'IPG a déposé un projet de reconnaissance de la marque « Gruyère » aux USA.
16 août 2010	Bruxelles reconnaît l'unique usage de l'AOC « Gruyère » aux Suisses. Les français optent pour une IGP.
2011	Conflit ouvert entre Emmi et l'IPG. Avantage IPG, qui grâce au soutien de politiciens locaux et de la médiatisation du conflit, obtient de la firme Emmi qu'elle cesse d'associer le nom « gruyère » à la désignation « grand cru » dès 2013.
3 mai 2012	Grâce au soutien de politiciens et à la médiatisation du conflit, l'IPG obtient de la firme Emmi un accord stipulant qu'elle soutient la démarche d'obtention de la marque Gruyère et qu'elle cessera de produire des « grands crus » à partir du 1 <sup>er</sup> mai 2013.

### ***Etapes I et II : l'impossible dépassement de l'organisation locale autour de la ressource Gruyère et l'avènement de l'emprise du corporatiste***

Autour de la moitié du 19<sup>e</sup> siècle (1850-1900), le développement local de l'agriculture de plaine renforce le pouvoir des fruitières situées en zone de plaine au détriment des unités de production de zones alpestres (Chappuis 2002 : 300). Les fromageries de plaines peuvent, dès lors, passer d'une production saisonnière à une production annuelle. Ce clivage au sein de la paysannerie se retranscrit dans les rapports de force politique en matière de mesures agraires dans le canton de Fribourg (ibid.). La fin du 19<sup>e</sup> siècle se caractérise aussi par un accroissement des communications ferroviaires et, dans le même temps, de produits agricoles importés, les céréales surtout. Ceci entraîne le recul de la céréaliculture suisse et fribourgeoise, compensé par un développement très rapide de l'économie laitière (Bodmer et Ruffieux 1972 : 313). La production de lait, de beurre et de fromage croît considérablement. Les surplus de stocks de fromages sont alors exportés. Selon Bodmer et Ruffieux (ibid.), l'incapacité des acteurs fribourgeois à organiser un commerce d'exportation du Gruyère digne de la production d'Emmental, qui se produit alors dans de grosses fromageries de plaine dans le canton de Berne, sera à l'origine de la primauté du second sur le premier.

D'après Chappuis (2002 : 301), l'expansion générale de la production de lait serait induite par le développement de l'industrie laitière (fabriques de lait condensé et chocolateries) et par le développement de la consommation dans les milieux urbains. Selon cet auteur aussi (ibid.), la production d'Emmental prime sur le Gruyère sur les marchés étrangers. Ceci peut s'expliquer par son temps plus court de maturation qui lui permet d'être plus vite sur les circuits de vente, ainsi que pour les raisons susmentionnées. L'entame de la Grande guerre induit la création de la CESF (futur USF en 1921) et l'extension de la formule coopérative comme norme statutaire et organisationnelle dominante du marché fromager. Cet organisme, comme déjà vu au cours du chapitre 6, a pour objectif la vente de la production suisse de fromage dans le pays et à

l'étranger. Les prix doivent régler la garantie d'un revenu pour les acteurs-usagers engagés dans la production fromagère. Dès lors, selon Chappuis (2002 : 302), la production de Gruyère se poursuit à l'abri des impondérables des fluctuations connues par d'autres productions agricoles, grâce à la prise en charge des fromages par l'arrangement institutionnel corporatiste et l'implication financière de la Confédération.

Dès 1926, un composant international du RIRA émerge et porte sur des aspects touchant la régulation des usages des dénominations. La protection des fromages suisses y est mentionnée. On se souvient (cf. sous-section 6.2.3) que le contenu de cet accord pouvait être qualifié de très permissif<sup>13</sup>. Pour rappel, il reconnaissait la possibilité à des producteurs de fromages situés hors du pays d'origine d'une sorte d'associer la dénomination de ladite sorte à leur propre provenance (par ex. Gruyère de la région du Comté en France). Par ce biais, il reconnaît un droit *sur* et à l'usage d'une dénomination quelconque par des acteurs-gestionnaires et producteurs étrangers d'une sorte de fromage pour autant qu'ils annoncent le pays de confection. Mais surtout, cet accord sera mobilisé par les producteurs de Gruyères français lorsqu'ils seront opposés aux acteurs suisses dans la lutte pour la reconnaissance du droit à l'usage exclusif de l'appellation « Gruyère » sur le plan européen vers la fin de la période 3.

Au cours de l'étape II de la trajectoire du RIRA (1914-1950), on se souvient aussi que le fort développement des composants fédéraux corporatistes contrastent spécialement avec le faible essor des composants en matière de protection de la propriété intellectuelle. L'intérêt stratégique des associations agricoles pour le Gruyère, en termes de mise en valeurs du lait et de volumes de production, a permis d'expliquer cet état de fait. On relèvera cependant l'interpellation du parlementaire E. Savoy du canton de Fribourg, tout de même spécialisé sur les enjeux agricoles et membre du directoire de l'USP (jusqu'en 1927) (Dictionnaire historique de la Suisse 2013). Son intervention presse le Conseil fédéral d'agir sur le plan de la protection internationale de la dénomination « Gruyère ». Clairement, les enjeux de la propriété intellectuelle et des usages de la dénomination se traitent au niveau des arènes nationales, et ce indépendamment de l'importance du Gruyère. A ce titre, sur le point spécifique de la dénomination, la position des représentants français est intransigeante. Elle a déjà fait échouer, on s'en rappelle, une première convention internationale pour la protection des dénominations en 1930. Ce n'est qu'en 1953 que les représentants des milieux fromagers européens s'accordent sur la Convention de Stresa que l'on a déjà parcouru (cf. sous-section 6.2.5).

La gestion de l'approvisionnement rationné en denrées fromagère lors de la Seconde guerre renforce un peu plus la légitimité de l'USF, notamment du point de vue de sa mise en œuvre (Brodbeck et Moser 2007 : 106 et 107 ; Burnet 1983 : 20 et 21). Aussi, la reconnaissance des problèmes d'approvisionnement par les autorités publiques durant les guerres, l'organisation de l'action collective des acteurs du secteur primaire suisse et le manque d'organisation des intérêts des consommateurs ainsi que la réduction du pouvoir de nuisance de leurs représentants (Parti socialiste suisse) dans les instances décisionnelles, sont autant de raisons pour le renforcement des structures institutionnelles corporatistes. Sur ces bases là, la Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture de 1951 émerge.

---

<sup>13</sup> Pour rappel : « [I]es noms des sortes de fromages dérivés de leur région d'origine, comme par exemple emmenthal, gruyère, parmesan, roquefort, camembert et autres ne peuvent être employés sans autre qualificatif que pour les marchandises fabriquées dans leur pays d'origine respectif ».

***Etapas III et IV : Le fromage « Gruyère », champion national n°2 sous gestion corporatiste et l'infusion précoce du GATT dans le milieu fromager suisse***

Lors de l'étape III, l'histoire du cas du système ressourciel du Gruyère est majoritairement rythmée par la consolidation des dimensions de la régulation économique et de l'appartenance du RIRA. Dans la lignée de la gestion sectorielle corporatiste de type « PIG », toutes les décisions relevant des fromages de l'Union se prennent au sein des arènes nationales (commission consultative du lait, *ad hoc*, Parlement, Conseil fédéral). Alors que les règles institutionnelles issues du RIRA à destination des fromages de l'Union se caractérisent par une forte rigidité et exprime de manière claire les intérêts des associations agricoles, tous les règlements d'applications consolident encore plus les acquis. Ils visent implicitement à contrôler les maisons membres (entreprises d'affinage) qui ne sont affiliées à aucune coopérative de l'USF (UCPL, USAL, SEF) et les contraignent à jouer le jeu (Burnet 1983 : 47ss). L'exposé du contenu de l'ARL autour de cette période pourra en attester (cf. sous-section 8.2.1). Du point de vue du système ressourciel du Gruyère, sur le plan de sa production, cette étape est ponctuée par : l'augmentation de la production (9'000 à 22'000 tonnes entre 1945 et 1960) d'après Chappuis (2002 : 302) et le paramétrage très rigide des droits d'accès et de production au périmètre d'exploitation du Gruyère (cf. tableau ci-dessus et les règlements de l'USF). Après la forte progression de la population qui favorise la production, en plus de tous les instruments de protection des marchés agricoles et des mesures d'amélioration de la productivité du RIRA, la consommation domestique croît considérablement.

Mais lors des années 1970, en dépit de l'activisme des associations agricoles en faveur de la surrégulation des dimensions de régulations économique et de l'appartenance du RIRA, on voit apparaître deux nouvelles données dans le contexte du système ressourciel du Gruyère (Chappuis 2002 : 303) : la stabilisation de la population suisse et, par là-même, de la demande domestique, ainsi que le renchérissement notable des coûts de production qui grève les possibilités d'exportation. Le Conseil fédéral parvient, certes de manière laborieuse, à introduire le contingentement laitier en 1977. Cet instrument restreindra modérément la croissance de Gruyère. Les années 1980 se caractérisent par l'internationalisation croissante de l'économie mondiale et l'ouverture dès 1986 des négociations du GATT à propos de la libéralisation des échanges.

Sur le plan du système ressourciel du Gruyère, son ARL et sa communauté locale d'acteurs-usagers, l'amorce des pressions externes se manifestent concrètement par des discussions à propos de changements à opérer autour de l'USF (« Rapport Arnold ») et le délitement progressif de la cohésion organique du secteur laitier qui entraîne des jeux stratégiques d'acteurs visant à s'approprier des droits de gestion au sein de la production fromagère. L'année 1991 exprime bien ses mouvements tactiques : des dissidents romands (Fédération suisse des associations agricoles de suisses romandes, FSASR) s'organisent de manière plus concrète pour clamer leur droit légitime à prendre en main l'exploitation de la ressource Gruyère par le biais de la création d'une Charte ; des firmes de transformation de l'industrie laitière (Cremo) clament également des droits d'accès à l'exploitation de la ressource et la dérégulation des exigences qualitatives en matière d'articulation « traditionnelle » des constituants de la ressource.

De manière réductrice, on peut penser que dans un contexte de moments critiques et d'incertitudes liés aux choix à faire quant au nouveau profil du cadre institutionnel du secteur laitier, ces deux groupes d'acteurs aux intérêts divergents sont en rivalités pour des parts de marchés. Surtout, si le contenu substantiel de certains composants fédéraux visés ne s'est pas encore rapproché des principes du marché comme le laissent suggérer les négociations du

GATT, des phénomènes d'anticipation à la réforme de libéralisation du secteur agricole sont déjà à l'œuvre. Les pressions externes ont des effets performatifs

### ***Étapes V et VI : Consolidation par pallier d'un ARL préventif à la libéralisation du marché fromager***

L'étape V a une place centrale dans la structuration actuelle de l'ARL et de la configuration locale des acteurs-usagers de la ressource Gruyère. La coalition du Gruyère multiplie les jeux stratégiques sur plusieurs niveaux et arènes décisionnelles : au sein de l'USF où elle obtient la reconnaissance du périmètre romand de production du Gruyère (1991), au Parlement fédéral où ses alliés plaident la protection de la dénomination du Gruyère (1993), à l'OFAEE et à l'OFAG où elle parvient à faire parvenir sa cause pour la suppression de la norme C-10 du Codex (1994 à 1996). En parallèle, l'USF subit des attaques sur le bien fondé de son existence au sein de l'OFAG, de la Commission sur les cartels, d'autres commissions *ad hoc* et du Parlement (1994 à 1996).

À l'orée de la création d'une nouvelle loi sur l'agriculture, la coalition du Gruyère anticipe les nouvelles conditions pour la résolution des dilemmes d'action collective en adoptant prématurément la structure d'organisation interprofessionnelle (1997) (Interprofession du Gruyère, IPG). À la suite de ça, elle met en place une politique d'autodiscipline par le biais d'accords interprofessionnels sur les prix et les quantités. Dans le contexte du secteur agricole en période de moments critiques, l'articulation de tous ces phénomènes (jeux stratégiques sur des arènes multi-niveaux, délitement des régulations corporatistes et coordination régionale de l'action collective, puis activation des nouveaux équipements institutionnels) suggère l'idée selon laquelle les acteurs les plus réactifs et qui utilisent les structures d'opportunités offertes à tous les niveaux augmentent leur chance d'exprimer et de traduire en des actes réglementifs concrets leurs intérêts.

Au cours de l'étape VI, il reste à l'IPG un dernier point de veto à franchir pour consolider les acquis obtenus en matière de gestion et de définition du périmètre de la ressource Gruyère. L'OFAG a pu mettre en place le dispositif AOC-IGP, afin de rompre avec les équilibres passés et de satisfaire les nouvelles demandes sociétales en matière de biens agroalimentaires (qualité liée au terroir) tout en donnant de matériaux institutionnels aux « perdants ». L'IPG veut obtenir son AOC (1998) et doit composer avec de multiples points de veto dans la reconnaissance de l'implémentation exclusive de ce signe distinctif pour des raisons suivantes : procédure administrative et de consultation du dossier, ainsi que procédure d'opposition offertes aux acteurs porteurs d'intérêts divergents (1999 à 2001). Preuve, par ailleurs, que l'agriculture est rentrée dans une nouvelle ère en matière de concurrence, le marché du fromage suisse est libéralisé avec l'UE sur plusieurs étapes dès 1999 et la nouvelle Commission de la concurrence (Comco) enquête à la demande d'acteurs exclus du cercle des usagers de la ressource sur les composants corporatistes de l'ARL introduit par les bandes par l'IPG (2000).

L'IPG parvient à trouver une solution sur toutes les scènes de luttes, puisqu'elle remporte le droit exclusif de gérer l'appellation « Gruyère » et accepte de modifier son modèle de régulation des prix à la suite d'un accord trouvé entre l'OFAG, cette dernière et la Comco (2001). De 2002 à 2010, l'IPG est mis sous la pression des acteurs-usagers de la sorte française qui porte le même nom « Gruyère ». L'IPG portera sa cause auprès de l'OFAG qui, par le biais de ses hauts-fonctionnaires, obtiendra un accord de reconnaissance sur le droit exclusif à l'usage de l'AOC aux acteurs suisses et le droit exclusif à l'usage de l'IGP (indication géographique protégée<sup>14</sup>) aux acteurs français (2007-2010). En parallèle, la firme industrielle de transformation de lait

---

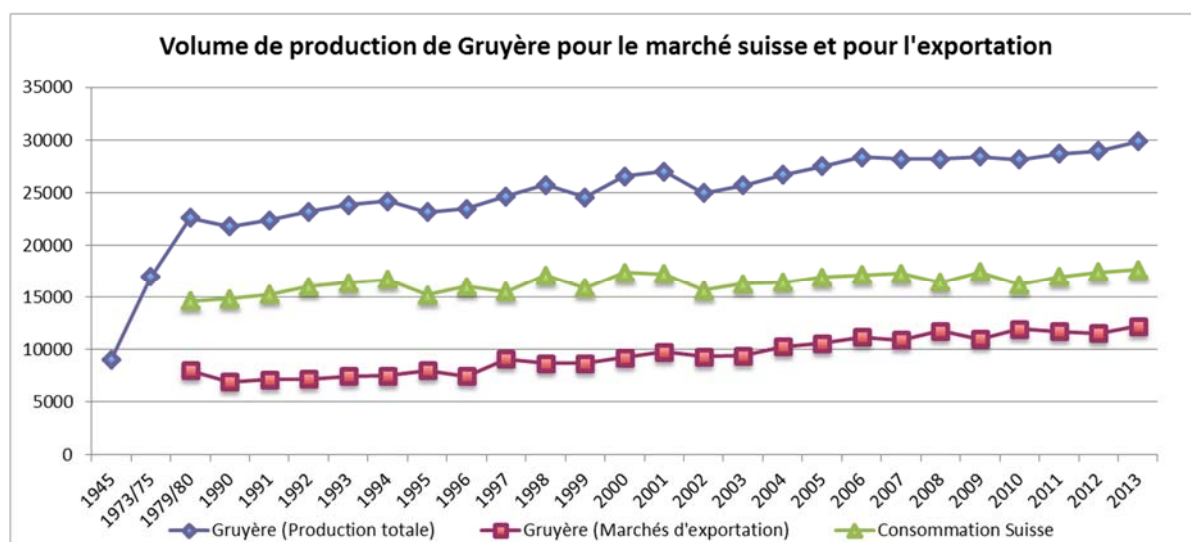
<sup>14</sup> Ce signe est déconsidéré par les acteurs de la branche fromagère en Suisse et ailleurs.

Emmi, qui détient 50 % de parts de marché dans l’affinage et la commercialisation de Gruyère et collabore au sein de l’IPG par le biais de deux entreprises d’affinages, s’arroge sans préalablement consulter l’IPG un droit de gestion et d’usage de la dénomination « Gruyère » sur le territoire américain. Par la médiatisation de l’affaire, l’IPG parvient à plaider sa cause au sein de plusieurs parlements cantonaux (Vaud et Fribourg), de l’OFAG et obtient l’accord de la firme Emmi de mettre fin à son initiative (2009-2012).

## 1.2 Évolution du volume de production, des exportations, des prix et des effectifs

Cette section traite de la production du Gruyère sur le marché domestique et sur les marchés d’exportations. Il convient par ailleurs d’exposer des données, dans la mesure de leur disponibilité, sur le marché d’importation de fromages susceptibles de concurrencer le Gruyère en Suisse. Le graphique 1 ci-dessous permet de visualiser le volume de production domestique et destiné aux marchés d’exportations<sup>15</sup> (1945-2013).

Graphique 3: Evolution du volume de production du Gruyère



Sources : Statistiques laitières (2013 ; TSM fiduciaire de l’économie laitière) ; Cinquième rapport sur la situation de l’agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération du 22 décembre 1976 ; Chappuis (2002 : 304)

Les années 1945-1980 se caractérisent par une forte augmentation de la production de Gruyère qui passe de 9’000 tonnes à plus de 20’000 tonnes. Cette augmentation est liée aux effets conjugués de l’amélioration sensible de la productivité et, sans doute, des mesures d’incitations financières et protectionnistes. Aussi, d’un côté, l’amélioration de la productivité se retranscrit par le perfectionnement de la zootechnique qui permet l’accroissement des rendements laitiers des vaches, ainsi que l’amélioration des techniques de conservation des fourrages et des apports en aliments concentrés. De l’autre, l’instauration de la garantie des prix, des marges et de la limitation drastique des importations de sortes de fromages rivaux favorise l’assurance d’un revenu supposément équitable aux acteurs-usagers de la ressource Gruyère. En dépit des données manquantes entre 1940 et 1990, la tendance lissée du graphique nous suggère une augmentation du volume de production.

De 1990 à 1994, la production enregistre un développement de plus de 2’400 tonnes. Pourtant, lors de cette même période, le cadre institutionnel devient de moins en moins lisible. L’USF

<sup>15</sup> Il faut soustraire les exportations de la production domestique pour obtenir la quantité de Gruyère consommée en Suisse.



subit des attaques et perd sa légitimité de gestionnaire des systèmes ressourciels de l'Union (Emmental, Gruyère, Sbrinz). L'OFAG, de son côté, craint que la demande domestique ne puisse absorber ces augmentations. Celles-ci pourraient être liées à sa propre stratégie de délivrer des droits de production à de nouvelles fromageries au cours de cette période. Lors de la saison 1993-1994, et en l'absence d'un véritable gestionnaire du marché fromager, l'office introduit alors des restrictions de fabrication au niveau des fromageries, dans le but de diminuer les stocks de Gruyère et d'adapter l'offre à une baisse tendancielle de la consommation en Suisse et d'éviter de recourir à des ventes à bas prix pour écouler le produit sur les marchés étrangers (Chappuis 2002 : 303). Durant cette même saison, des quantités importantes ont également dû être « redirigées » sur le segment de production du fromage de fonte. Ceci constitue un problème, car le mécanisme de la prise en charge financière des surplus destinés au marché de la fonte par la Confédération sous le compte laitier coûte cher.

En dépit d'une légère chute de la production en 1995 liées aux restrictions ordonnées par l'OFAG, la production totale parvient à dépasser la barre des 25'000 tonnes entre 1997 et 1998 et atteint un pic à l'issue de la saison 1998/99 (25'766 tonnes d'après les statistiques de Chappuis 2002 : 304). Aucun événement concret du point de vue des dimensions d'analyse à l'œuvre sur le plan nationale ne permet d'associer la baisse du volume de production domestique enregistrée à l'issue de l'année 1999 (24'566 tonnes). Retenons toutefois que l'USF a définitivement été liquidée le 1<sup>er</sup> mai de cette même année et que la gestion du contingentement laitier et des prix (du lait, des produits intermédiaires et finis) sont désormais formellement fixés par le marché. Cependant, comme vu au chapitre 6 (sous-section 6.2.X), quatre à cinq firmes industrielles de la transformation laitière, la FPSL et Fromarte luttent pour infléchir les prix selon leurs intérêts, sous l'arbitrage de l'OFAG.

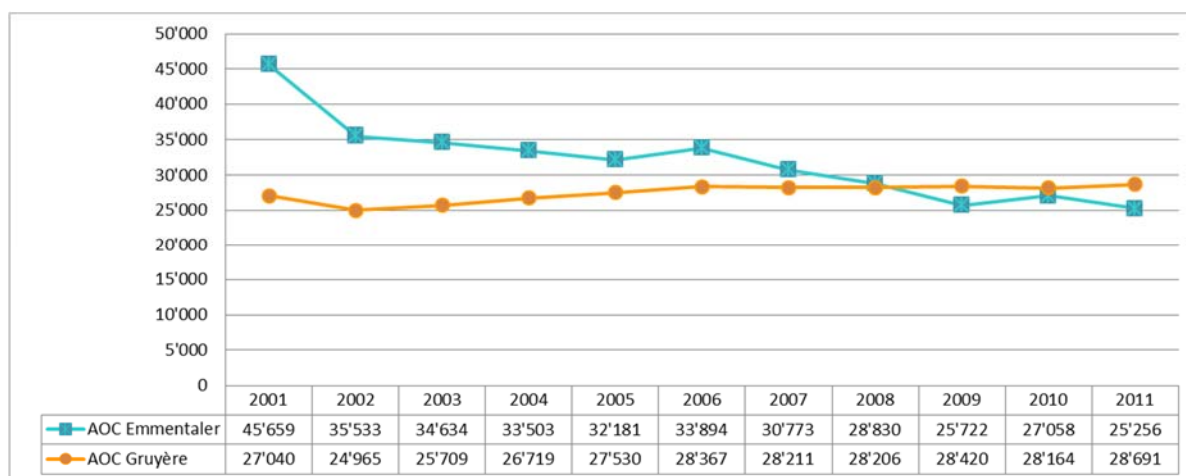
Aussi, l'OFAG n'est plus censé intervenir formellement dans l'administration de ces deux instruments. Elle indique simplement un prix-cible du lait selon les nouvelles prérogatives de la LAgr de 1998 (en l'occurrence 77ct. par kg de lait pour ladite année) (Rapport agricole 2000 : 155). En revanche, soucieuse de ne pas participer à l'emballement en matière de production laitière contingentée liée à la décision de l'OFAG du prix-cible fixé à 77ct. par kg de lait, l'IPG impose des restrictions de fabrication à ses fromageries et un contrat d'achat type. En effet, au sein de la profession laitière, certaines fédérations ou sociétés locales risqueraient de vouloir augmenter les quantités de lait afin de maintenir leur gain malgré la baisse du prix du lait. Ce qui peut avoir des répercussions telle qu'une augmentation des stocks de fromages qu'il faudra liquider. Ainsi, la décision de l'IPG laisserait plus plausiblement expliquer la baisse enregistrée au cours de l'année 1999 (Rapport IPG 2000 : 1 et 2).

Dès 1999, le volume de production domestique augmente à nouveau jusqu'en 2001 (24'566 à 27'040 tonnes). En 2002, la production domestique enregistre un résultat à la baisse. Cette nouvelle baisse s'explique par l'enchaînement d'événements suivants. Dès la réorganisation du marché laitier en 1999, les conditions de production ont été jugées bonnes (demande forte et rareté du lait) par les acteurs de l'économie laitière (Conseil fédéral 2002b : 6736). A la demande de l'AILS, de la FPSL et de Fromarte, l'OFAG accepte d'augmenter la quantité globale de lait à produire de 4.5 % entre 2001 et 2003. Mais au même moment, se profile une crise de la production laitière engendrée par la chute de Swiss Dairy Food, en plus de la crise du franc fort et la contraction du marché laitier européen (produits fromagers surtout) déclenché par la reprise de la consommation de viande de bœuf après la crise de la vache folle la nouvelle tendance négative du marché laitier suisse (Rapport agricole 2003 : 157). L'IPG réagit rapidement (mai 2002) et oblige les producteurs de lait à rediriger leur livraison à l'industrie laitière (Rapport IPG 2002 : 2).

Il convient de garder à l'esprit que toutes décisions prises en vue d'une baisse de la production, le marché domestique sert de référence pour les acteurs du système ressourciel du Gruyère, ont un impact négatif sur les flux de revenus des usagers intermédiaires de la ressource. Toutefois, il faut savoir que la commission de la Charte du Gruyère, puis l'IPG, réfléchit depuis le milieu des années 1990 aux meilleurs scénarios existants pour fixer une clef de répartition transparente capable de distribuer le plus justement la plus-value et les risques liées aux fluctuations du marché. A ce titre, elle crée des caisses de péréquation pour chaque profession. Aussi, par le biais des cotisations des membres auprès de l'IPG, cette dernière peut compenser les baisses des prix des produits intermédiaires, en sus des aides étatiques applicables dans les limites des accords GATT/OMC. Une gestion stricte de la qualité, par des paiements en fonction de la teneur en matière grasse et un système de traçabilité de la qualité du produit complète les instruments de gouvernance de la ressource.

Depuis 2002, la production du Gruyère n'a cessé de croître comme l'indique le graphique ci-dessus. La bonne santé économique de la filière tient, d'après les acteurs de la branche de l'économie laitière, à la gestion serrée des quantités, au suivi drastique de la qualité, ainsi que des mécanismes efficaces de répartition des charges et des bénéfices liés à l'exploitation de la ressource. Comme l'indique les graphiques 2 et 3 suivant, cette bonne santé du point de vue de la production de Gruyère contraste considérablement avec celle de son grand frère historique et rival sur les marchés domestique et d'exportation.

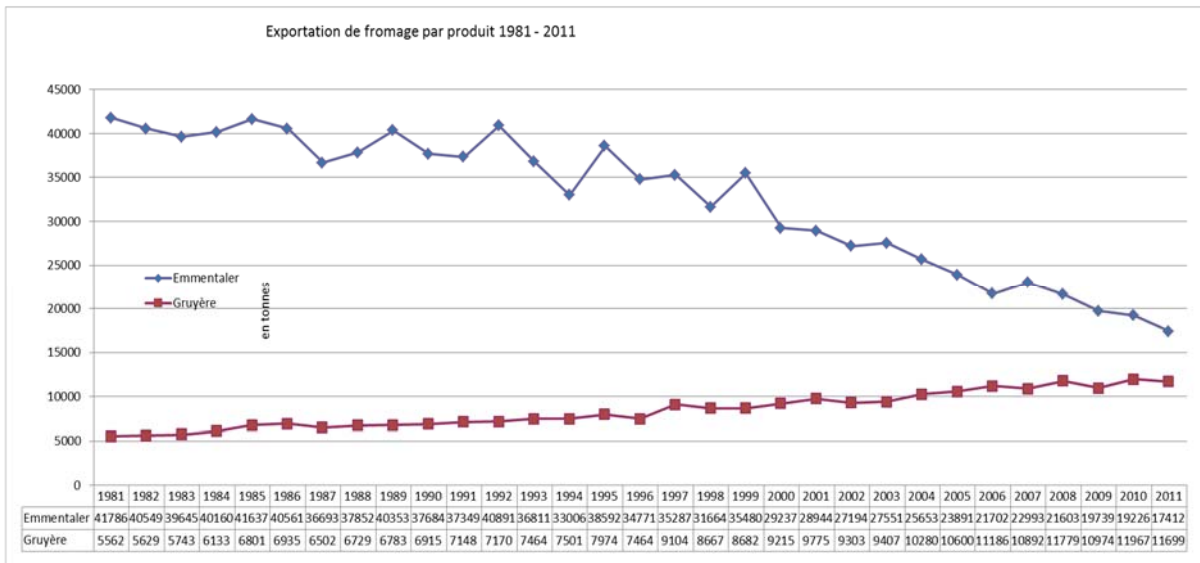
**Graphique 4: Comparaison de la production domestique entre l'Emmental et le Gruyère**



Source : Statistiques laitières TSM (2011)

Depuis 2002, il semble que la diminution des parts de la production d'Emmental soit proportionnellement corrélée à l'augmentation de la production de Gruyère, surtout jusqu'en 2005. Et, d'aucuns affirment que l'échec de l'Emmental, malgré l'obtention de l'AOC, est à mettre sur le compte de l'incapacité des acteurs de la filière à s'entendre sur la gestion des quantités et de la qualité (Barjolle 1996 ; Chappuis 2002 : 349 ; Agrihebdo 2012). Au cours de l'année 2009, la production de Gruyère dépasse pour la première fois celle d'Emmental. A ce titre, il n'est pas inintéressant de constater que le Gruyère prend de plus en plus de place en terme de production destinée au marché d'exportation, contrairement à l'Emmental qui en perd, sur son terrain de prédilection qui plus est, comme l'indique le graphique 3 suivant.

Graphique 5: Volume d'exportation de l'Emmental et du Gruyère lors de l'USF et après l'USF

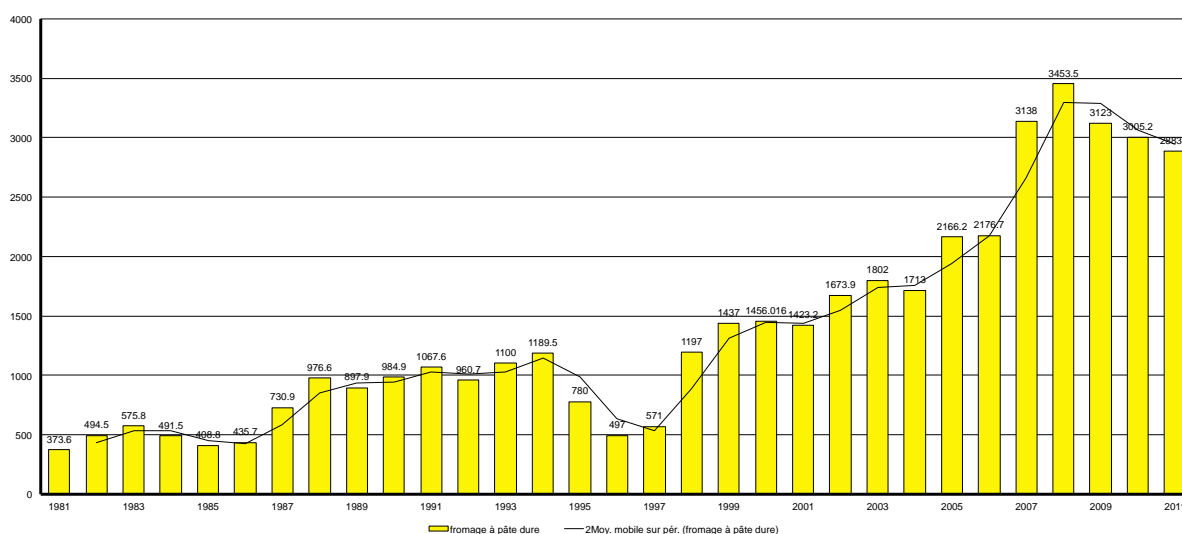


Source : Statistiques laitières TSM (2011)

La variabilité saison après saison de la production massive d'Emmental pour les marchés d'exportation contraste radicalement avec la stabilité de la production du Gruyère à exporter. Depuis longtemps, on le sait, la production d'Emmental est orientée vers les marchés extérieurs. Ceci le rend donc dépendant des importateurs étrangers et des tendances de leurs propres marchés. Aussi, la période d'annonce de la fin des garanties de prises en charge des produits, conjuguée à l'amorce de l'augmentation de la libéralisation des échanges commerciaux et la mauvaise gestion de la protection de la dénomination Emmental sur le plan international (la norme « Emmental » figure toujours au sein du Codex), corroborent avec la chute des exportations de cette sorte depuis 1993. Depuis la réorganisation du marché laitier suisse, la production d'Emmental vers l'exportation ne fait que diminuer tandis que celle du Gruyère croît pas à pas. Rappelons que dans un cas, le Gruyère, la dénomination n'a pas basculé dans le domaine public, alors que dans le second, l'Emmental, un nombre de copies très importants se trouvent sur tous les marchés de produits laitiers des pays industrialisés mondiaux (International dairy federation 2005 : 40). L'OFAEE avait précédemment échoué à retirer la norme Emmental du registre international du Codex.

Le graphique 4 suivant rend compte des importations de fromages à pâte dure depuis 1981 jusqu'à 2011. Durant les années 1980, la concurrence des sortes de fromage à pâte dure ne dépasse pas les 1000 tonnes. On observe toutefois une augmentation des importations à partir de 1988 (976,6 tonnes), alors que l'ouverture progressive des marchés agricoles d'après les nouvelles exigences du GATT sera implémentée en 1994. Etonnement d'ailleurs, le marché des sortes de pâte dure importées enregistre une diminution notable en 1995 (1189 tonnes contre 780 tonnes). Les quantités retomberont même sous celles enregistrées lors de la période protectionniste, entre 1995 et 1997. Par la suite, les importations augmentent rapidement, avant même la signature et l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre l'UE et la Suisse. Ceci peut s'expliquer, cette fois, par l'application continue des exigences des accords GATT-OMC en matière de protection douanière (baisse progressive des tarifs douaniers). L'année 2002, date de la mise en œuvre de la libéralisation du commerce de fromage avec l'UE, les importations augmentent. Elles atteignent un pic en 2007, date à laquelle le marché du fromage suisse est entièrement libéralisé avec le marché européen.

Graphique 6: Evolution des importations de fromages à pâte dure

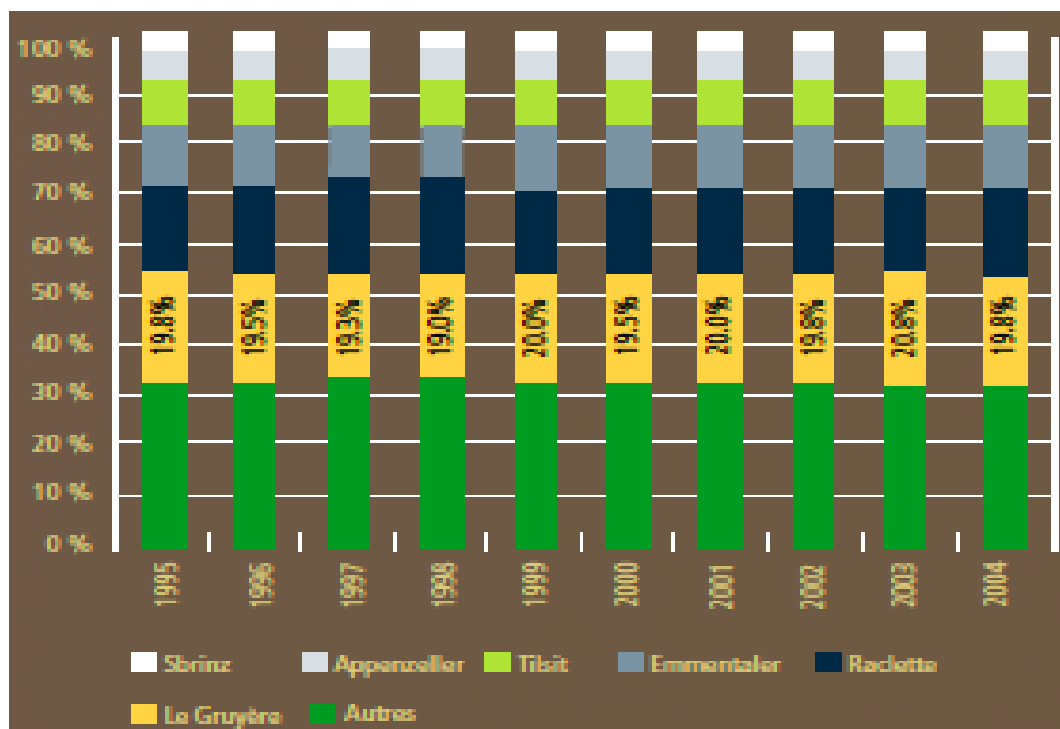


Source : Statistiques laitières TSM (2011).

Du point de vue du système ressourciel Gruyère (cf. les graphiques 1, 2 et 3 ci-dessus), la manifestation concrète de la pénétration de nouvelles sortes de fromage à la suite de la matérialisation des pressions externes (GATT-OMC) et internes semble exercer aucun effet, du point de vue du volume de production. Contre toutes attentes, les quantités de Gruyère ne font même que croître. D'après les données de l'IPG (Rapport IPG 2004 : 7), l'indicateur de l'évolution des parts de marché du Gruyère, mis en comparaison avec d'autres sortes de fromages suisses, reste stable, comme l'indique le graphique 5 ci-dessous. Il nuancerait l'étonnante santé en matière de volume de production. En revanche, il confirme l'idée selon laquelle la ressource, du point de vue de son exploitation économique, tient le choc des pressions externes et internes. Aussi, dans la lignée des arrangements de type « PIG » à l'œuvre lors de la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle, les interprofessions du Gruyère, de l'Emmental et de l'Appenzell interdiraient, d'après la Comco (Rapport Comco 2002 : 70 et 71), l'importation, l'encavement, la transformation et le commerce de fromages similaires. Ceci pourrait être une piste qui expliquerait la surprenante stabilité des parts de marché du Gruyère.

Il faut avoir à l'esprit, par ailleurs, qu'on manque de données quant aux ventes en action, notamment en Suisse et à l'exportation ainsi qu'à propos des liquidations des surplus ou des Gruyères de moins bonne qualité sur le marché de la fonte. Toutefois, une étude conduite par Barjolle (1996 : 7), sous mandat de l'USF, nous permet de constater une hausse des ventes en actions sur le marché d'exportation et des liquidations des surplus sur le marché de la fonte (0 tonnes en actions à l'export en 1977/78 contre 723 tonnes en 1994/95 ; 1'227 tonnes en fonte 1977/1978 contre 2'679 tonnes 1994/95). L'augmentation du recours à ce mécanisme de régulation des rivalités sur les flux de bénéfices traduit, selon Barjolle (ibid.), des tensions au niveau des prix.

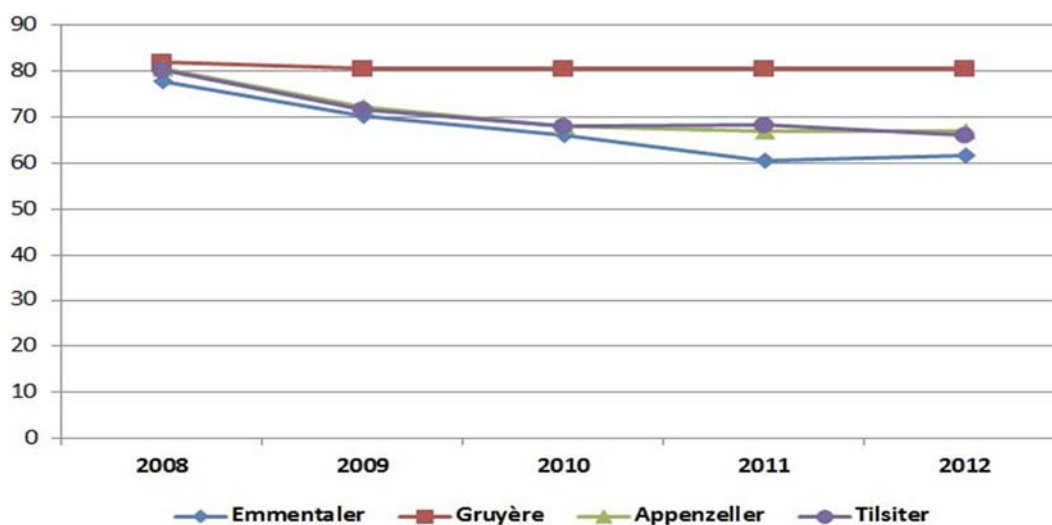
Graphique 7: Evolution des parts de marché en comparaison aux principales sortes de pâte dure suisses



Source : Rapport IGP (2004 : 5).

Depuis l'ouverture progressive du marché fromager à la suite du GATT et la réorganisation du marché laitier, les prix du lait ont diminué (environ 77ct. par kg de lait). Grâce à sa politique de gestion des quantités et de répartition des risques ainsi que de la plus-value, l'IPG parvient à maintenir un prix du lait plus élevé (81.19ct. par kg de lait) en dépit de l'ouverture du marché fromager suisse au marché européen. Or, depuis 2008, soit un an après l'ouverture totale du marché fromager suisse, les principaux systèmes ressourciels ne parviennent pas à garantir un prix du lait à la hauteur du prix du Gruyère (cf. graphique 6 ci-dessous).

Graphique 8: Evolution des prix du lait pour les principaux systèmes fromagers suisses (centimes par kg de lait)



Source : OFAG (Observatoire du marché, [www.observatoiredumarche.admin.ch](http://www.observatoiredumarche.admin.ch), consulté le 20 avril 2013)

S'il est difficile d'avoir des données sur le plan des effectifs par professions, à savoir le nombre réel d'utilisateurs intermédiaires, avant la fin des années 1990, on observe aujourd'hui le même

phénomène d'évolution négative des structures de production qui est à l'œuvre au sein du secteur laitier dans son ensemble. Il n'existe pas de recension exacte du nombre d'entreprises au sein de la profession laitière qui officie dans le cadre de l'exploitation de la ressource Gruyère. Toutefois, environ 3'200 producteurs de lait ont été recensés par Barjolle (1996 : 6) au milieu des années 1990 (contre 3'800 dans la déclaration de la Charte du Gruyère, chiffre qui est confirmé par Chappuis (2002 : 310)). En revanche, il est difficile d'obtenir des tendances quant à la concentration des structures de production au sein de la profession fromagère : les effectifs oscillent depuis 1996 jusqu'à 2013 entre 176 et 260 fromageries selon les sources. D'après certains documents consultés dans les archives de l'IPG, à titre illustratif, 279 fromageries officiaient lors de la saison 2000/01.

Ceci peut s'expliquer par le fait que d'une saison à l'autre toutes les fromageries ne seront pas actives dans la production de Gruyère. On sait aussi que l'IPG a mis en place depuis le début de son existence un registre d'inscriptions « en attente » de fabricants (une liste d'attente sur laquelle je reviendrai plus tard), soit la livraison de droits d'accès au périmètre d'exploitation de la ressource fondée sur les capacités d'absorption du marché. Au regard de la profession des affineurs, il y a lieu de constater, en ligne avec les commentateurs de la branche, la forte concentration qui caractérise cet échelon de production. Ainsi, sur la base des données en présence, 13 entreprises officiaient lors de la saison 2000/01. D'après Chappuis (2002 : 312), la firme Emmi détiendrait près de 50 % des parts de marché à l'échelon de l'affinage des pâtes dures et extra-dures suisses. A ce stade, il reste difficile d'avoir une vision plus claire de l'évolution des structures de production propres au système ressourciel du Gruyère. En revanche, l'échelon de la distribution montre depuis longtemps dans le contexte suisse une tendance nette à la concentration. Deux entreprises de distribution, Coop et Migros, se partagent la distribution à grande échelle.

### 1.3 Des périmètres d'exploitation de la ressource

La reconstruction des processus de définition de périmètre géographique, économique et social d'exploitation de la ressource exposée aux sections suivantes complètera extensivement les données suivantes. La carte 1 ci-dessous rend compte de manière brute des bassins de production de lait et des biens tangibles intermédiaires sous l'égide de l'AOC. En l'état, cette carte ne prend pas en compte tous les lieux d'affinages du Gruyère pour des raisons développées par ailleurs. Le périmètre géographique précise de manière grossière les usagers-intermédiaires (des entreprises, des sociétés locales de laiteries, des coopératives, des fédérations laitières, etc.) qui seront habilités à obtenir des droits de production de Gruyère. Concrètement, le périmètre géographique regroupe les cantons suivants : les cantons de Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Jura, ainsi que les districts de Courtelary, La Neuveville, Moutier et les communes de Ferenbalm, Guggisberg, Münchenwiler, Mühleberg et Wahlern du canton de Berne.

A la suite de négociations avec des fromageries ayant obtenu des droits de production hors de la zone romande au cours de la période USF, l'IPG a dû concéder à la création de « satellites » de bassin de production hors des cantons romands susmentionnés. Ces satellites ont été délimités sur la base des rayons de collecte du lait au 30 avril 1999 des fromageries de Vordemwald, Berken, Fritzenhaus, Häuslenbach, Höfen, Niederstocken Trubschachen, Vorderfultigen, Werdthof Rain, Selzach, Reckenkien, Gebertingen, Alosen et Hinterberg. Ces fromageries s'étaient organisées, au cours de l'année 1997, quelques temps après l'IPG, autour d'une structure de gestion rivale à cette dernière, la « Vereinigung Greyerzer Käser ».

Le périmètre géographique délimite ainsi le périmètre des professions des producteurs de lait et des fromagers, de même que les usagers qu'elles représentent, admises dans le périmètre basique de production. Le périmètre d'exploitation (économique) de la ressource par ces mêmes

professions est défini et régulé par les droits de production attribués aux sociétés de fromageries (ou obtenues par ces dernières auprès de) par l'IPG informellement, dès sa création (1997), puis, formellement, dès l'édiction de l'ordonnance à propos des interprofessions et des mesures d'entraide de 1998. Auparavant, l'ODési de 1962 puis de 1981 délimitait de manière ouverte la région de production à toute la Suisse romande, excepté les cantons de Genève et du Valais. Actuellement, les communes de Mies et de Chavannes-des-Bois situées dans le canton de Vaud constituent la frontière avec Genève. Les frontières du canton du Valais délimitent le périmètre vaudois du périmètre valaisan, tandis que les frontières neuchâteloises, fribourgeoises sont plus poreuses en rapport avec le canton de Berne.

Une stratégie claire de l'IPG dans le pilotage du dossier de l'AOC a consisté à resserrer la région de production sur le critère de « romandicité » de la ressource (Entretiens « Directeur de l'IPG » et « Ancien affineur Fromco »). Mais très vite, on le verra par la suite, la régulation du périmètre géographique se combine à des enjeux d'articulation des constituants et d'exploitation économique de la ressource. Par exemple, certaines entreprises d'affinage (Emmi) ont la plupart de leurs lieux d'affinage des fromages hors des bases romandes. La règle veut que le Gruyère puisse être mis dans le commerce à partir de 5 mois, date à laquelle les spécialistes conviennent que le fromage exprime les caractéristiques organoleptiques des fromages. Mais les fromageries qui livrent à ces affineurs n'ont pas les structures de production adéquates pour ce faire, du coup, elles avaient l'habitude de livrer aux affineurs suisses alémaniques à partir de 3 mois et demie. Un compromis a pu être trouvé lors des négociations relatives au dossier AOC. Par exemple, Emmi a (été contraint de) massivement investi dans une cave d'affinage situé dans la zone romande (à Moudon) afin de rediriger les productions des fromageries avec lesquelles la firme avait des contrats de livraison.

Carte 1 : Périmètre géographique de production de Gruyère d'après l'AOC (en 2001)

### Air géographique: Gruyère (AOC)



Source : OFAG (<http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/00094/00140/index.html?lang=fr>, consulté le 20.09.2013)

En clair, la définition, même peu précise, du bassin de production fait rejaillir des problèmes quant à l'articulation des constituants de ressources agroalimentaires. Aussi, la carte 1 ci-dessus ne permet pas de rendre compte du périmètre de toutes les rivalités portant sur l'exploitation de la ressource. Par exemple, le directoire de l'IPG considère que les principaux rivaux économiques des usagers appartenant au cercle des bénéficiaires sont tous les produits de substitution français du Gruyère : le Gruyère de Savoie, du Jura français, le Comté et le Beaufort. Ainsi, lorsque les prix du Gruyère suisse augmentent, les exportateurs sur des marchés autres que ceux de la Suisse ou de la France peuvent se tourner sur ses produits français. Le périmètre de consommation des produits finis est majoritairement constitué par le périmètre géographique de la Suisse. Une définition plus précise de ce périmètre repose également sur les canaux de distribution du produit. On peut faire l'hypothèse qu'avec le fort taux de concentration à cet échelon, le périmètre de consommation est déterminé par les parts de marchés des deux principaux distributeurs.

D'après une étude d'Agridea (2011 : 23) sur les filières agricoles du canton de Vaud, Coop et Migros commercialiseraient par filière au moins 70% des produits achetés pour la consommation à domicile. Cette position de force, on a pu le voir dans le cas du VMO, implique que, depuis toujours pour les sortes non affiliées à l'USF ou depuis la dérégulation des sortes de l'USF en 1999, les acteurs de la distribution peuvent monnayer des droits de référencement à leurs étals. Du reste, le cas du Gruyère est différent, dans la mesure où les comités de l'IPG abritent des représentants de ces acteurs par le biais des entreprises d'affinage qu'elles possèdent. De plus, le succès du Gruyère auprès des consommateurs fait que des points de convergences ont pu être plus facilement trouvés avec ces deux acteurs. Toujours est-il qu'en l'état, presque toutes les entreprises d'affinages qui ne sont pas affiliées à Coop et Migros (environ 10 entreprises) leur payent des droits de référencement.

Autrement, les entreprises d'importation pour les marchés d'exportations européens ou non européens permettent également de diffuser des produits finis sur des étals étrangers. Du Gruyère est même importé jusqu'à Haïti. Afin de compléter le panel des différentes luttes pour la définition du périmètre fonctionnel d'exploitation de la ressource, il n'est pas inintéressant de présenter celle qu'a développée la Comco à propos de la consommation du Gruyère lorsqu'elle a ouvert une enquête préalable à l'encontre de l'IPG (Rapport Comco 2002 : 67ss). Le secrétariat préposé aux marchés agricoles de la Comco a en effet établi que le périmètre fonctionnel d'exploitation de la ressource devait se baser sur les espaces géographiques sur lesquels les pratiques commerciales de l'IPG ont lieu et sur lesquels les consommateurs font leurs achats de fromages (ibid.). Ces marchés localisés sont ensuite définis par la Comco comme couvrant chacun un cercle d'un rayon correspondant à un déplacement de 20 minutes en voiture, calculé à partir de chaque point de vente (ibid.).

On peut ainsi discerner différentes strates de périmètres fonctionnels d'exploitation de la ressource en fonction des intérêts en présence des acteurs qui interviennent d'une façon ou d'une autre dans la gestion de la ressource. A la suite des réformes de libéralisation, il y a lieu de constater la recrudescence des luttes pour la définition de ses strates et leur hiérarchisation, leur création ou leur suppression. Toutefois, afin de simplifier l'analyse des effets du changement institutionnel sur le système ressourciel du Gruyère, nous concentrons principalement l'analyse sur les luttes qui ont porté sur la définition du périmètre fonctionnel de la ressource Suisse. L'ouverture du marché fromager et la dérégulation de la conception organique de la production de fromage de l'USF ont remis au centre de l'agenda des acteurs-gestionnaires-usagers des ressources fromagères le problème de la délimitation, souvent



divergente, des périmètres fonctionnels d'exploitation (le marché, le marché reterritorisé, le terroir, etc.).

## 2. Les dimensions d'analyses lors de la période I

Dans ce chapitre, nous prenons le temps d'examiner ce que nous nous proposons d'emblée d'appeler un *régime institutionnel de ressources agroalimentaires* (RIRA), ici centrée sur la production de fromages et plus particulièrement le Gruyère. Son élaboration initiale, les contextes qui ont accéléré sa consolidation, les tentatives ayant échouées et visant à le renverser, ses failles, figurent au sein du premier volume relatif à la production de fromage (cf. Tippenhauer 2014a). Nous procéderons ensuite à la présentation des acteurs-usagers du système ressourciel du Gruyère. Par la suite, il s'agira de présenter les régulations locales telles que précédemment définies (cf. sous-section 0.1.1). Pour finir, la période 1 sera clôturée par l'évaluation de l'état de la ressource et du système ressourciel.

Il convient, vu les contraintes temporelles et matérielles qui nous sont données, d'avertir l'analyste, la lectrice/le lecteur, que tous les avis des groupes d'acteurs-usagers et des acteurs politico-administratifs n'ont pas pu être restitués. Néanmoins, la perspective historique adoptée par Moser et Brodbeck (2007) dans leur ouvrage *Du Lait pour tous*, que nous citons abondamment, comble cette lacune. En effet, les documents officiels de l'administration (rapports et messages du Conseil fédéral), dans une logique de concertation sectorielle corporatiste ne nous disent pas tout. Or, notre objet d'étude n'échappe pas à la formule consacrée par Laswell (1951), « *Who gets* (« *totally* » devrions-nous ajouter) *what and when from whom* » (Varone 2002 : 44). Cette question guide ainsi la logique de découverte qui anime la reconstruction des processus actoriels entourant l'exploitation du Gruyère.

### 2.1 Régime institutionnel encadrant le système ressourciel du Gruyère (1884 à 1992)

Le régime corporatiste d'encadrement des systèmes ressourciels fromagers suisses se décline sous trois formes. La première régle formellement, par le biais de composants fédéraux issus de la politique agricole, tous les aspects relevant de la production de lait et cible uniformément tous les systèmes ressourciels. La seconde forme régle, par le biais de composants fédéraux formels, inscrits au sein de la politique agricole et activé au sein du droit privé (droit commercial et des sociétés), pratiquement tous les aspects touchant à la production d'Emmental, du Gruyère et du Sbrinz pour des raisons que nous allons développer par la suite. Il s'agit, entre autres, des aspects relevant de l'appartenance et aux périmètres d'usages, de l'obligation de livrer des producteurs de lait au moyen de contrats préalablement structurés par les associations agricoles, de l'obligation de prise en charge par les fromagers puis par les affineurs, prix des biens intermédiaires et finis régulés, marges régulés, etc.

La surveillance et le respect de ce régime sont pilotés par un organisme créé en 1921 : l'Union suisse du commerce de fromage (USF). Par sa création, les autorités politico-administratives, de concert avec l'Union suisse des paysans (USP) et l'Union centrale des producteurs suisse de lait (UCPL), consacre un droit de propriété sur la production des fromages dits « de l'Union » (Emmental, Gruyère Sbrinz) aux associations agricoles suivantes : celles qui représentent les producteurs de lait (UCPL), les fromagers-artisans (Union suisse des acheteurs de lait, USAL) et dans une moindre mesure les entreprises d'affinage. L'USF, de part les missions qui lui sont consacrées et sa structure organisationnelle cartellaire, devient formellement le gestionnaire officiel des systèmes ressourciels fromagers précités. Les distributeurs sont exclus du cercles des propriétaires sur le marché toutefois, ils participent aux négociations relatives à la fixation des prix et des marges et sont contraints de fournir les biens tangibles aux consommateurs et d'octroyer des droits d'accès à l'USF pour ce faire.

La seconde forme reproduit, par le biais de composants fédéraux et/ou régionaux informels (corporatistes), la même formule que pour les systèmes ressourciels fromagers d'importance nationale sur les bases d'accords corporatistes privés. Dans ce cas de figure, le régime à destinations des systèmes ressourciels du VMO, du Raclette du Valais et de bien d'autres fromages suisses est moins contraignant que celui régulant les fromages de l'Union. Hormis le prix du lait qui est fixé sur les bases d'une concertation corporatiste centralisée, les prix des produits intermédiaires et finis ne sont pas régulés et sont dans la pratique négociés et fixés à l'échelle des organismes, soit des structures de gouvernance similaires à celles de l'USF, chargés du pilotage de ces sortes respectives. Les mesures de protection du marché laitier protègent également ces systèmes. De moindre importance sur le plan de leur exploitation économique, les associations paysannes nationales délaissent quelques peu à leurs fédérations le soin d'ordonner le marché de chaque produit, et partant, de leur système ressourciel. Ceci renforce les acteurs de la distribution du fait qu'ils peuvent vendre des droits d'accès à leurs étals et leurs canaux de diffusion en fonction de la demande des produits.

Comprendre l'aboutissement du régime institutionnel spécifique au Gruyère nécessite que l'on revienne sur les rapports très étroits entre la production de lait et la production de fromage. Aussi, les acteurs concernés par la production laitière sont tout spécialement intéressés par la production de fromage, notamment pour son potentiel de création de plus-values monétaires. Il découle de ce constat empirique des rapports rivaux entre les différents acteurs brièvement présentés ci-dessus et l'impératif de créer une structure organisationnelle la plus à même d'apaiser — ou d'exacerber — les conflits entre acteurs du monde fromager suisse. La sous-section suivante montre que la constitution du régime ne va pas de soi. Elle est étroitement liée aux problèmes classiques que nous avons déjà rencontrés lors de l'analyse du cas du Vacherin Mont-d'Or (VMO) : les luttes pour obtenir un accès durables aux services monétaires ; les conflits autour du droit d'accès au périmètre, dans le cas du Gruyère un périmètre surdimensionné, de gestion et d'exploitation de la ressource et autour de la structure organisationnelle la plus pertinente pour la gérer ; le degré d'intervention de l'administration publique.

Des choix ont été faits par l'ensemble des acteurs nationaux et régionaux, dans la lignée d'autres marchés domestiques et de la période d'après Guerres : des structures incitatives cartellaires régissent les rapports entre acteurs et sous-tendent l'exploitation de ce système ressourciel. Rappelons aussi que la production du Gruyère, en raison de son importance sur le plan des exportations et de sa consommation nationale, est appropriée par les acteurs corporatistes du secteur laitier afin de servir leurs intérêts (économiques).

Dans ce contexte de renforcement des dimensions de régulations « économique » et portant sur « l'appartenance », la dimension de la qualité semble délaissée par les acteurs. Ainsi, les premières prescriptions privées en matière de production du lait sont édictées au sein du premier *Règlement suisse de livraison du lait* en 1885<sup>16</sup> rédigé par le Dr Niklaus Gerber (SSIL 2012 : 7). Elles sont créées parce que différents acteurs du secteur laitier estiment que la qualité (hygiénique surtout) de l'offre du lait est mauvaise (SSIL 2012 : *ibid.*). Il s'agit d'un composant relevant de l'auto-organisation qui incite les producteurs de lait à être plus attentifs à l'hygiène lors de la production, à doter les contrôleurs cantonaux et les fromagers d'une méthode de mesure de la teneur en graisse du lait et promeut des techniques permettant de vérifier sommairement la qualité hygiénique du lait. Il touche de ce fait directement le constituant « savoir-faire de production » et de manière indirecte l'infrastructure du producteur de lait supposé être plus attentif à l'hygiène dans son étable et de ses outils de production.

---

<sup>16</sup> Sa médiatisation et sa reprise par les sociétés locales en font à notre sens, un composant de rang national.

Le contenu de ce composant peut toutefois être qualifié de régulation « faible ». De fait, son périmètre de régulation est limité. Il touche seulement une partie de la profession laitière. De plus, peu d'acteurs cantonaux chargés de la sécurité des denrées alimentaires et de la protection des consommateurs l'ont incorporé parmi leurs instruments d'action publique. Si le rôle de ce composant est ailleurs, il ne permet pas d'atténuer les problèmes liés à la répartition des risques et des bénéfices de la mise en valeur du lait. En somme, il se développe en marge des composants fédéraux publics du régime. Malgré sa faible portée, ce composant agit sur l'articulation des constituants et régule indirectement les services tirés de l'exploitation du lait. Il permet d'évaluer, par l'échelonnement des qualités du lait, les services symboliques mis à disposition dans la chaîne de production (un produit qui doit être sûr, apte pour la consommation quotidienne ou la fabrication de fromages) et les services sensoriels (un bon goût du lait potentiellement apte pour la fabrication de fromages). Les fromagers peuvent ainsi décider de récompenser par des primes à la qualité (des flux de revenus) et des rapports loyaux et durables (un service symbolique) les producteurs de lait qui fournissent un lait de bonne qualité. Ce faisant, ces deux professions renforcent leur réputation respective (un service symbolique). Ce composant relevant de l'autoorganisation va émerger au sein du droit public en 1953 et s'appliquera à tous les producteurs de lait, y compris ceux qui destinent leur lait à la production de fromage.

Au cours de la période I, les acteurs du secteur de la santé tentent d'infléchir la qualité du lait vers des exigences d'hygiène plus restrictives. Le Message du Conseil fédéral de 1954 sur l'ASL rend compte de cette « friction institutionnelle ». En ce sens, les acteurs de l'Office fédéral de la santé publique parviennent à faire en sorte que le Règlement suisse de livraison du lait du 29 décembre 1954 prenne en considération les exigences de l'Ordonnance sur les denrées alimentaires du 26 mai 1936. Ce qui n'était pas le cas auparavant. Dès la fin des années 1970, l'OFAG redirige poussivement le développement de la recherche laitière vers la qualité des fromages (4<sup>e</sup> Rapport sur l'agriculture 1969 : 435). L'OFAG charge la Station de recherche laitière de Liebfeld de mettre en œuvre les mesures prioritaires suivantes : « intensification de l'information sur les mesures connues permettant de supprimer les défauts du fromage, exécution d'essais expérimentaux et, enfin, recherche scientifique fondamentale sur les problèmes laitiers » (ibid.).

Sur le plan international, le « Codex alimentarius » permet, par l'inscription au sein d'un recueil de normes internationales relatives à la qualité et à l'hygiène des denrées alimentaires, d'imposer des règles de la qualité de base quant à la production d'une sorte. Ce programme international financé conjointement par l'Organisation mondiale de l'alimentation (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) au début des années 1960 vise à fournir un cadre institutionnel international quant à la santé publique et à la protection des consommateurs. Les normes sont formulées par des Comités, par exemple le Comité du lait et des produits laitiers (CCMMP, *Codex committee for milk and milk products*), qui doivent ensuite être adoptés puis entérinées par la Commission du *Codex Alimentarius* (le "Codex"). Le siège du Codex est à Rome. La FAO et l'OMS ont reconnu qu'il était important d'élaborer des normes internationales afin de protéger la santé publique et de réduire au maximum la désorganisation du commerce international des produits alimentaires. Il revient à la Commission du Codex de piloter les travaux et l'administration du recueil.

En 1967, la Suisse inscrira les standards de production minimaux requis pour la production des deux principales sortes de l'USF (Emmental et Gruyère, ainsi que Tilsiter). Chappuis (2002 : 319) suggère que les autorités suisses, vu l'absence d'un cadre institutionnel international de

protection des dénominations des sortes de fromages — excepté la Convention de Stresa qui est ratifiée par un petit nombre de parties contractantes — ont tentés de fixer les normes internationales de production pour l’Emmental et le Gruyère. Or, comme on le verra lors de la période 2, les premiers mouvements de réappropriation des deux dénominations vont considérablement se compliquer entre autres à cause des normes du Codex : l’inscription de ces deux fromages dans le recueil nécessite l’aide de l’Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), l’acteur chargé de constituer la délégation siégeant au sein des différents comités, qui doit motiver la modification voire la suppression de l’une des deux normes lors des séances du comité. Certains acteurs représentant les industries laitières françaises défendront le caractère générique des deux produits, vu leur succès dans le commerce international. Dès lors, le maintien ou la suppression de ces normes du Codex est un enjeu primordial pour différents groupes d’acteurs-usagers potentiellement rivaux.

Du point de vue du système régulateur de la propriété intellectuelle, dès janvier 1890, l’adoption de la législation sur les marques de fabrique et de commerce stipule que les signes appliqués sur les produits ou marchandises, industriels et agricoles ou sur leur emballage, à l’effet de les distinguer ou d’en constater la provenance, sont considérées comme des marques de fabrique ou de commerce. Ainsi, les acteurs collectivement ou individuellement organisés autour d’un produit peuvent différencier leur produit sur le marché<sup>17</sup>. En revanche, on peut noter l’absence de dispositions contraignant les acteurs à adjoindre un règlement d’utilisation de la marque. De fait, le système régulateur structure faiblement les constituants « savoir-faire » et « infrastructure » de production et sécurise de manière trop fragile l’accès aux services de la ressource. Il délivre des droits de propriété sur des signes distinctifs sans grande restriction. Tout au plus, la législation sur les marques fixe-t-elle le cadre définitionnel - à partir de quand devient-on titulaire d’une marque - et procédural - comment on devient titulaire d’une marque, comment défendre sa marque par des sanctions pénales ou civiles - de la propriété intellectuelle. Ce faisant, il offre aux acteurs la possibilité de réguler le cercle des usagers d’une marque.

Au cours de cette étape, le système régulateur de la propriété intellectuelle enregistre la création de deux composants supplémentaires à la suite de développements institutionnels sur le plan international. Ils n’ont pas de grand impact sur le RIRA. Il s’agit de « La Convention de Stresa ». Cet accord consacre le concept juridique de l’appellation d’origine. Il fait son apparition dans l’ordre juridique suisse par le biais de la Convention internationale sur l’emploi des appellations d’origine et des dénominations de fromages du 1<sup>er</sup> juin 1951 et ratifié par la Suisse le 5 juin 1953. Cette Convention internationale consacre des dispositions quant à la définition du « fromage » (art. 2) et reconnaît la nécessité, à des fins d’établir un cadre concurrentiel loyal entre les parties contractantes, de mutuellement protéger les appellations, les dénominations ou les indications de provenance des pays qui ont mis en place des réglementations nationales pour la protection de leurs fromages (art. 3).

Dans le cadre du régime USF, la Convention reconnaît au Gruyère « un semblant d’origine suisse, tout en admettant qu’il bénéficie également d’une source historique en France », comme le souligne Chappuis (2002 : 320). Certains éléments de la Convention sont introduits dans l’Ordonnance n° 1 du DFI du 11 août 1962 réglant la désignation des sortes de fromages traditionnellement fabriquées en Suisse. Elle consacre à la section 2.2 une indication de provenance au Gruyère. La diffusion d’éléments internationaux permet de définir un peu plus, sur le plan interne : les règles d’appartenance, puisqu’une zone de production est définie ; les

---

<sup>17</sup> Nous n’avons pas eu les moyens de vérifier « l’activation » d’un droit de propriété intellectuelle par des maisons de commerce ou des raisons sociales lors de la réalisation des études de cas. Toutefois, dans le cas de la filière du Vacherin Mont d’Or et du fromage du Valais, nous savons que les raisons sociales ont une certaine importance pour les producteurs qui parviennent à se différencier par la signalisation de leur qualité de production.

règles d'exploitation puisqu'un mode de fabrication et des descriptions du produit définit les modalités d'usage de la ressource. Du reste, comme on le verra, il s'agit d'éléments régulateurs peu restrictifs, étant donné que les exigences de production (les charges d'entretien) sont définies de manière lacunaire.

### ***2.1.2 Composants fédéraux corporatistes***

Cette sous-section passe en revue les structures incitatives corporatistes du régime. La plupart ont progressivement infusé dans le droit public. Du point de vue de la régulation de la qualité, les développements précédents n'indiquent pas la présence d'exigences minimales requises pour ce qui est de la fabrication du Gruyère ni pour les autres sortes de l'Union. Les jeux stratégiques des acteurs du secteur laitier portent essentiellement sur la régulation des systèmes ressourciels fromagers d'importance nationale. L'avènement d'une loi spéciale pour l'USF en 1969 rend bien compte de cette obsession stratégique. Nous nous proposons de passer en revue les principales dispositions de la loi fédérale sur la réglementation du marché fromager de 1969 (LRMF).

#### ***Statuts et répartition des sièges du conseil d'administration***

La LRMF convient que l'UCPL, l'USAL, les maisons de commerce issues du syndicat des exportateurs et d'autres maisons de commerce (affineurs) (art. 1 al. 2 LRMF) siègent au sein de l'USF. Tous ces acteurs sont actionnaires de l'USF SA (art. 2 Statuts de l'USF)<sup>18</sup>. La répartition des forces au sein du Conseil d'administration est la suivante (art. 14 des Statuts de l'USF) : il est composé d'un président et de 24 sièges, dont dix sont attribués à l'UCPL, y compris Emmental SA, deux à l'USAL, y compris Fromage Milka SA, un à la Coop Suisse et un à la Fédération des coopératives Migros, le reste est attribué au SEF et aux maisons de commerce.

#### ***Relations contractuelles entre membres de l'USF et l'organisme USF***

Les relations entre tous ces acteurs sont réglées par la Convention fromagère suisse (CFS) qui n'est rien d'autre qu'un contrat de société. L'article 7 CFS énumère les différentes obligations de l'UCPL et stipule notamment sous la lettre a : « L'UCPL requiert de la part de ses sections que leurs membres s'engagent à livrer à l'USF les sortes de fromage désignées par le Conseil fédéral sur la base de la Réglementation du marché du fromage ». L'article 8 CFS traite des obligations de l'USAL et contient aussi, parmi de multiples autres tâches, une disposition selon laquelle l'USAL oblige ses membres à livrer les sortes de fromages soumises à la livraison obligatoire. L'article 25 prescrit que l'achat des fromages soumis à la livraison obligatoire est effectué par les maisons de commerce au nom et pour le compte de l'USF. Tous ces principes en matière de livraison obligatoire relèvent également du droit public, puisqu'ils sont introduits dans la LRMF.

Par le biais d'une solution contractuelle privée et protégée par une loi, à savoir la formalisation des relations privés par le droit public (la LRMF) et le droit privé (la CFS), les intérêts des acteurs doivent converger vers la même direction : la couverture des frais de production et l'accès aux flux de revenus aux membres. Dans les termes de l'approche ressourcielle, cette solution permet en amont de réguler diverses rivalités et définit la répartition des charges d'entretien des ressources entre usagers intermédiaires (producteurs de lait, fromagers, affineurs et distributeurs) et usagers finaux (consommateurs). L'examen approfondi des statuts de l'USF nous rend également attentif au fait que tout semble se faire pour garantir une configuration des rapports de forces qui avantage les producteurs de lait au détriment des maisons de commerce

---

<sup>18</sup> L'analyse de Burnet (1983 : 33) permet d'établir le capital social de l'organisme, celui-ci se monte à 11'563'000 fr. ; il est divisé en 23 126 actions nominatives liées de 500 fr. chacune, toutes entièrement libérées. En 1983 donc, l'UCPL possède 8000 actions, l'USAL 2000, le président du conseil d'administration de l'Union une, de même que le président du comité du SEF, les 13 124 actions restantes sont en mains de commerce ; les pouvoirs publics n'en détiennent aucune (Burnet 1983 : 33).

indépendantes. Ces dernières, contrairement aux autres associations, ne peuvent pas, d'après l'article 44 al. 2 CFS, dénoncer le contrat (la CFS). La justification d'une telle disposition paraît claire. Celle-ci s'impose, faute de quoi chaque maison de commerce peut provoquer la dissolution de la CFS pour toutes sortes de raisons et mettre ainsi en péril la structure tout entière.

Les premières frictions institutionnelles remettant en cause l'existence d'un organisme d'une telle nature proviennent du projet de loi du 13 mai 1981 sur les cartels et les organisations analogues. Il ressort que la loi « s'étend aux entreprises tant privées que publiques » (art. 1 al. 1 du projet de loi; Conseil fédéral 1981: 1331). Comme le souligne Burnet (1983 : 39), l'activité de l'USF étant fortement réglementée par des dispositions de droit public, l'organisme est à l'abri de la nouvelle loi sur les cartels. Comme il l'est relevé dans le Message du Conseil fédéral (1981: 1288 et 1289), l'existence d'un régime étatique des prix a pour conséquences la non-application de la loi sur les cartels. Ainsi, ce n'est que parce qu'il existe des principes d'exception au sein d'une *lex generalis* (la loi sur les cartels) que l'édifice tient (Burnet 1983 : 40).

### **2.1.3. Les signes d'essoufflements du régime corporatiste USF**

L'avènement des pressions externes vers la fin de la période 1, soit les discussions autour de l'adhésion de la Suisse à l'EEE et les négociations concernant le commerce international au GATT vers la fin des années 1980, laissent entrevoir que les marchés agricoles suisses pourraient s'ouvrir aux partenaires européens et internationaux. Du strict point de vue de la politique laitière, le DFE propose de constituer une commission ad hoc afin d'anticiper et d'analyser les effets éventuels d'une adhésion à l'EEE. Par décision du 27 décembre 1988, cette commission extra-parlementaire d'experts, dit dans le milieu fromager la « Commission Arnold » et dont il émanera le « Rapport Arnold »<sup>19</sup>, est chargée d'examiner les aspects suivants (Rapport Arnold 1989 : 6) : i/ les conséquences de l'instauration de la libre circulation des marchandises au sein de la CEE dès 1992 pour le marché fromager suisse et l'USF ; et ii/ l'adéquation de la LRMF au contexte changeant, ainsi que l'évaluation de ses points faibles. La Commission est chargée d'élaborer une série de propositions concernant les mesures à prendre aux fins d'une adhésion hypothétique au marché commun et pour remédier aux lacunes du régime USF.

Symbole de la stérilité des mécanismes de concertation propre à l'arrangement corporatiste sur le plan de la politique agricole, la Commission estime que « la réglementation du marché de fromage et l'organisme commun, l'USF, forment un tout capable de fonctionner et de remplir le mandat légal précisé par l'article premier RMF » (Rapport Arnold 1989 : 11). Étonnement, cette supposée capacité d'adaptation de l'USF est louée : la forme de la société privée et cartellaire serait « la forme d'organisation idéale » [...] et elle « permet aux milieux concernés de résoudre eux-mêmes les problèmes, à la condition [...] qu'ils acceptent de prendre leurs responsabilités ». La Commission établit quand même que la LRMF présente trop d'assurances sur le plan de la couverture des coûts de production. Elle reconnaît la répartition déséquilibrée des charges d'entretien de la ressource, ce que beaucoup d'acteurs n'appartenant pas à la coalition corporatiste de la configuration d'acteurs nationaux ont identifiés depuis longtemps. Nous résumons les problèmes soulevés par la Commission à l'encadré 1.

---

<sup>19</sup> La commission est présidée par Pierre Arnold, alors ancien directeur des Fédérations coopératives de la Migros.

Encadré 1.

Synthétiquement, le rapport pose les problèmes et les propositions d'amendements de la LRMF suivants :

Les problèmes liés à la LRMF

- tout en reconnaissant les efforts faits en matière de qualité, le rapport instruit à charge contre les producteurs de lait coupables de ne pas mettre à disposition un lait apte pour la fabrication du fromage ;
- le rapport déplore l'absence d'une participation des producteurs de lait et des fabricants de fromage au résultat de la commercialisation ; on comprend qu'une fois les primes touchées à leurs échelons respectifs, ces derniers se désintéresseraient d'avoir un retour sur la qualité du produit ;
- le rapport valide le principe de la fabrication décentralisée dans des fromageries villageoises, mais avance qu'il maintient artificiellement en vie de petites fromageries et qu'il rend difficile à réaliser les regroupements de fromageries ;
- les relations de dépendances entre chaque corps de professions sont ciblées comme étant un facteur négatif pour la qualité ; les acteurs n'oseraient pas contester la qualité du produit ;
- le manque de compétences de l'USF en matière d'amélioration de la qualité ; le rapport reconnaît la bonne collaboration entre la Station fédérale de recherches laitières du Liebfeld sur le plan du paiement de la qualité ;
- le rapport avance que le système de taxation des produits ne tient pas assez compte des exigences du marché ; on comprend plus loin qu'il est reproché au système de taxation la rigidité des critères de classement vis-à-vis de la demande du marché ;
- le non-respect des quantités limitées d'achats en fromagerie par certaines maisons membres ; ces dernières pèsent beaucoup plus de fromage qu'il ne leur en a été attribué ; les coûts des transferts de la marchandise étant à la charge de l'USF ;
- le rapport reconnaît que les règles de prise en charge de la marchandise en fromagerie n'ont aucun effet sur les acteurs (nous reviendrons sur les modalités de prises en charge de la marchandise à la sous-section 2.4.2) ; or, le rapport ne nous dit rien sur les maisons membres (celles qui sont rattachées à l'UCPL, l'USAL, à la Migros, Coop, etc.) qui s'adonnent au contournement de cette règle ; il reconnaît en demi-teinte que des maisons membres ont acquis des privilèges historiques qui sont devenus des droits acquis, ce qui empêche, selon la même Commission, de récompenser les meilleurs entrepreneurs ;
- la régulation des prix et la fixation des marges empêcheraient de dégager une plus-value, incitant les maisons membres à réduire leurs charges d'entretien de la ressource ;
- le rapport affirme qu'il y a encore trop de maisons membres en exercice sur le marché ce qui augmente les risques d'une « concurrence préjudiciable, car elle aboutit fréquemment à des sous-enchères. L'octroi de « ristournes » est souvent le seul moyen utilisé par de nombreuses maisons pour écarter un collègue auprès d'un acheteur » (Rapport Arnold 1989 : 17 ; emphases dans le texte) ;
- l'offre de fromages trop jeunes sur les marchés d'exportation ; le rapport déplore une segmentation non unifiée de l'offre de chaque sorte sur l'ensemble du marché suisse (critères de maturation du fromage) ;
- l'absence d'une commission encadrant chaque sorte de l'USF ; la Commission reconnaît qu'il existe un danger que l'USF se fonde sur l'Emmental, la sorte la plus produite en Suisse, pour décider des mesures à prendre et néglige les caractéristiques du Gruyère et du Sbrinz ;

Les problèmes liés à la politique laitière :

- les membres de la commission recommandent au Conseil fédéral d'assouplir le contingentement laitier supposé amoindrir l'esprit d'entreprise ;
- les surcapacités productives liées aux instruments d'incitation à la production donnent lieu à une concurrence entre les centrales laitières et les industriels ; ces dernières font des offres financières très avantageuses aux producteurs des sociétés laitières qui destinent leur lait aux fromageries pour obtenir du lait supplémentaire ;

Les propositions de la Commission :

- Rendre prioritaire l'objectif de « vendre aux meilleures conditions possibles au moins la quantité de fromage produite actuellement » (Rapport Arnold 1989 : 21) ; à cette fin, la Commission considère qu'il faut augmenter les exigences qualitatives à tous les échelons de production et du produit fini ; la Commission suggère qu'il faut augmenter les primes de qualités et fortement pénaliser les moins bonnes prestations ;
- Assouplir les systèmes de contingentement et d'attribution de la marchandise ;
- Octroyer plus de subventions pour réaliser des regroupements de fromageries et construire de nouvelles caves d'affinages afin d'augmenter les capacités de stockage des fromages et la durée de



maturation de ces derniers, notamment aux fins d' « affirmer des spécialités haut de gamme sur les différents marchés » (Rapport Arnold 1989 : 35) ; ceci permettrait, par la baisse des charges de travail, de contrer le problème de la relève dans le secteur laitier ;

- Une meilleure coordination entre producteurs, fromagers et affineurs, par des contrats d'achat portant sur une plus longue durée, notamment à l'échelon laitier-fromager ; ceci afin d'éviter que les fromagers craignent la résiliation de leur contrat s'ils exigent aux producteurs de lait de prendre plus de mesures pour améliorer la qualité du lait ;

Les recommandations de la Commission, à défaut de pouvoir être toutes prises en compte, vont générer des modifications paramétriques : l'USF va créer des commissions pour chacune de ses sortes. Surtout, elles vont inciter des acteurs dissidents à prendre des initiatives visant à contrecarrer l'environnement institutionnel à venir et plus concurrentiel. Lors des réunions de la Commission, différentes organisations ou entreprises ont pu exprimer leurs intérêts. Et, dans ce contexte de déliquescence et de crise de légitimité de l'USF, ainsi que de son cadre institutionnel, deux groupes d'acteurs vont s'affronter.

D'un côté, les fédérations régionales, par le biais de leurs firmes de transformation du lait, souhaitent anticiper la mise en place, supposée être proche, du cadre concurrentiel en modifiant les trois dimensions de régulations du RIRA suivantes : l'appartenance, les charges d'entretien et, plus ou moins directement, la qualité. Dans le premier cas, ils tentent de renforcer leur autonomie de gestion et leur capacité à délimiter le périmètre d'exploitation de la production du lait par des stratégies de réorganisation des bassins de production et de leur regroupement éventuels. Sur le terrain, la période de la fin des années 1980 et du début des années 1990 signe progressivement l'ère des stratégies de concentration et de regroupement entre opérateurs économiques qui s'apparente à la formule consistant à étendre la main mise des uns sur les autres. Souvent, ce sont mêmes les fédérations laitières régionales qui par le biais de leurs firmes de mise en valeur du lait, opèrent ces stratégies de regroupement. En toile de fonds, ces nouvelles politiques pour le changement institutionnel local laissent entrevoir que les firmes tentent de faire vaciller le monopole représentatif de l'UCPL sur la profession laitière et d'étendre leur emprise sur tout le marché laitier.

Dans le second cas, certaines de ces firmes (notamment Cremo), demandent l'assouplissement des règles de production afin de diminuer les coûts de production par craintes réels ou exagérées de la concurrence de firmes étrangères ayant un avantage comparatif en termes de contextes productifs (par ex. topographie de plaine de la France et ses exploitations laitières surdimensionnées). Cette logique marchande et productive, si elle existe déjà dans une certaine mesure, peut affecter les standards de la qualité des produits. Si ces firmes n'obtiennent pas l'assouplissement des charges d'entretien et de la qualité, alors ces dernières tentent de les contourner en créant leurs propres normes de production comme l'illustrera la stratégie de la firme de l'industrie laitière Cremo (cf. encadré 2 ci-dessous).

De l'autre côté, les acteurs qui exploitent ou qui sont concernés par la rente économique territoriale générée par les systèmes ressourciels fromagers et qui ont directement ou indirectement bénéficié de l'avantage comparatif institutionnel que leur octroyait le régime USF, voient d'un mauvais œil le fait que les firmes industrielles suisses et, dans une moindre mesure, étrangères déploient leur emprise sur leur périmètre d'exploitation. Au contraire, ces acteurs (défenseurs des produits du terroir et *policy entrepreneurs* cantonaux) souhaitent, de manière assez réactive, anticiper les pressions de nouveaux acteurs industriels suisses ou étrangers par des demandes qui consistent à la réappropriation ou à la réarticulation à l'échelle locale ou régionale des cadres de régulation des systèmes ressourciels fromagers. Ces préférences se traduisent de deux sortes : par la volonté de maintenir ou de rigidifier les

conditions d'accès au périmètre d'exploitation de ces ressources, en tentant de renforcer les règles de l'appartenance fondée cette fois sur le bassin de production « originel » des biens tangibles ; et, en parallèle, ces acteurs régionaux et défenseurs de patrimoines agroalimentaires visent à maintenir ou augmenter les exigences qualitatives. L'un dans l'autre, ces derniers souhaitent maintenir un accès aux flux de revenus. Pour illustrer cette configuration naissante des rapports de force, nous présentons l'affaire Cremo qui débute dès 1991 à l'encadré 2 suivant.

**Encadré 2. Ouverture d'un sous-cas autour de l' « affaire Cremo » ou l'émergence d'un modèle de production industrielle :**

L'état des lieux de la réglementation du marché fromager suisse établi par la Commission Arnold permet d'observer, en creux, les stratégies d'acteurs dissidents, somme toute, très opportunistes, visant à dévoyer la trajectoire du régime. Dans le cadre de l'exploitation de la ressource Gruyère, les acteurs pressentent les changements institutionnels à venir. L'entreprise Cremo, majoritairement détenue par la Fédération fribourgeoise des sociétés de laiterie, dépose un projet de fabrication totalement automatisée de Gruyère pour mettre en valeur une partie de son lait (les entreprises industrielles ont des surcapacités en matière de production de lait, lait qu'elles doivent écouler).

Ce projet fera office de détonateur au sein des milieux agricoles régionaux romands (Fribourg et Vaud) puisqu'il provoquera la mise en place puis l'essor d'une structure corporatiste régionale et qui va tenter d'organiser le détachement progressif de la gestion de la ressource Gruyère de l'USF (Boisseaux 2012 : 135 et 136). Cette structure corporatiste parviendra par la suite à édicter la fameuse Charte du Gruyère, un arrangement corporatiste régional et non plus national. De plus, ce dernier ne s'inscrira pas dans le cadre d'un règlement de l'USF ou d'une quelconque politique publique. Il sera en outre le précurseur du cahier des charges de l'Appellation d'origine contrôlée du Gruyère.

Revenons à l'affaire Cremo. Le dépôt dudit projet occasionne l'accélération de la création d'une coalition régionale autour du Gruyère. En effet, le contenu du projet table sur une modification des constituants de la ressource que nous interprétons comme suit : Cremo veut mobiliser ses infrastructures de production industrielle pour produire du Gruyère de manière automatisée, tout en renonçant à l'obligation de l'articuler au savoir-faire du fromager par la mécanisation du processus de fabrication. Il s'agit clairement d'une stratégie de réalisation d'économies d'échelles. Ce projet va encore plus loin puisqu'il envisage également le chauffage à 50° du lait, ce qui correspond au traitement de thermisation du lait. Il affecte, une fois de plus, l'articulation des constituants infrastructuraux et des savoir-faire. Finalement, il cherche à modifier la définition du produit, plus largement sa symbolique, par la volonté de produire du Gruyère sous forme de bloc, différente de la meule ronde traditionnelle.

Schématiquement, ce projet propose une articulation moins contraignante des constituants de la ressource. Concrètement, elle avantage la production industrielle au détriment de celle opérée au sein des structures « villageoises ». Ces dernières encourent le risque, durant la période de ce processus, d'être directement concurrencées par des projets « d'industrialisation » du Gruyère (entretien « Président IPG »). *Last but not least*, le projet Cremo demande l'autorisation d'obtenir un volume de production de 1200 tonnes. En soi, et c'est là que l'on voit la capacité réactive des acteurs régionaux, il s'agit d'un volume de production assez faible. Mais la coalition naissante des acteurs du Gruyère ne veulent, et, sans doute, ils savent qu'ils ne doivent, rien lâcher. Il serait, en effet, difficile d'empêcher d'autres acteurs de reproduire la requête de Cremo. Le projet de Cremo est mis en consultation auprès des gestionnaires de l'USF et à l'OFAG le 22 février 1991. En réponse aux mouvements tactiques de Cremo, la même année, une coalition d'acteurs régionaux du Gruyère (politiciens et ministres locaux ainsi qu'ingénieurs agronomes) discute de la mise en place de la Charte du Gruyère, sur la base d'un document de travail des Chefs de service de l'agriculture des cantons de Vaud, de Neuchâtel, de Fribourg et du Jura, daté du 22 mars 1991. Formellement, le document stipule que « [l]es Conseillers d'Etat directeurs de l'agriculture des cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura et Fribourg ont saisi le comité de la FSASR d'un dossier auquel ils accordent une importance certaine, portant titre « Défense du fromage du Gruyère ». (Document interne « Une Charte pour la défense du Gruyère »). Il est souligné que le document de base à la clef de la démarche des cantons concernés est le « Rapport Arnold » de décembre 1989.

Or, le directeur de l'USF, la coalition du Gruyère et une partie de la profession des producteurs de lait de la région fribourgeoise doutent des capacités d'absorption du marché des 1200 tonnes (Chappuis 2002 : 311 ; Boisseaux 2012 : 136). L'USF propose la réduction du volume de production de 1200 tonnes à 400 tonnes. Car

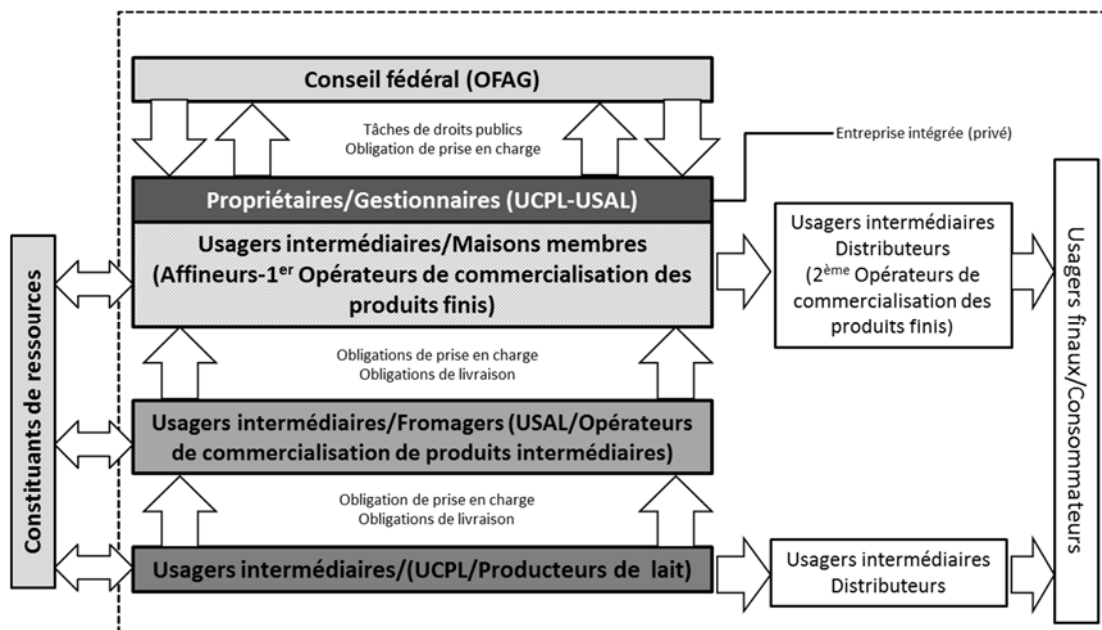
de leur côté, les gestionnaires alémaniques de l'USF prévoient d'octroyer des droits de produire du Gruyère à des fromageries qui produisent de l'Emmental basé en Suisse alémanique (Entretien « Président IPG »). En effet, ces dernières connaissent des problèmes d'écoulement d'Emmental et envisagent une reconversion dans la production de Gruyère. A nouveau, la coalition du Gruyère s'oppose à cette initiative, puisque sa stratégie consiste à redéfinir le cercle des bénéficiaires de la production du Gruyère autour du critère de « romandicité » (entretien « Chef du service cantonal de Neuchâtel » (ancien affineur Fromco SA)).

L'issue de cette confrontation, peu lisible comme le souligne Boisseaux (2012 : 136), donne lieu à un arrangement provisoire. Finalement arbitré par l'UCPL (Chappuis 2002 : 311), il prévoit que le lait doit être collecté deux fois par jour, afin d'éviter la multiplication des transports, Cremo doit construire sa propre unité de fabrication calquée sur les standards des structures villageoises (cuve en cuivre de 6000 litres), la fabrication se fait au lait cru, et la production est limitée à 420 tonnes.

## 2.2 La configuration des acteurs durant la période I

Nous présentons un aperçu plus approfondi des acteurs en présence au cours de la période 1 dans cette section. La figure 3 au début de de cette section rend compte des relations institutionnalisées au cours du début du 20<sup>e</sup> siècle entre acteurs au sein de l'USF et la conception organique qui en découle et prévaudra jusqu'à la fin de la seconde période.

Figure 9: Acteurs-usagers de la ressource et conception organique de la production de fromage



Source : librement adapté de Csikos et al. (2011).

La figure 3 représente ici la *conception intégrée de la production de fromages en Suisse*. Cette conception a constitué la forme dominante du RIRA au cours du 20<sup>e</sup> siècle. Elle est fondée sur le modèle de l'entreprise corporatiste privée, verticalement et horizontalement intégrée, qui est chargée d'exécuter des tâches publiques. Elle monopolise sous le même toit des fonctions d'utilisation des constituants de ressources à des fins de fonction de production et de distribution de biens tangibles par chaque profession paysanne (laitiers, fromagers, affineurs) et de fourniture des trois catégories de services. Sur la base d'une note de recherche publiée en 2012 (cf. Boisseaux et al. 2012), la figure 3 qualifie et montre les rapports entre acteurs impliqués dans la gestion d'un système ressourciel en main de l'USF.

Si le rôle des acteurs a passablement changé aujourd'hui, au cours de la période 1 ils sont catégorisés comme suit :

- Les **usagers intermédiaires** de constituants de ressources et de services monétaires. Il s'agit des producteurs de lait, des fromagers et des affineurs. Chacun de ces groupes d'acteurs est aussi un usager primaire d'un ou plusieurs constituants de ressources. Les premiers, livre du lait (la matière première, dit « l'or blanc »). Sous le régime d'encadrement des systèmes ressourciels fromagers valable au cours de la période 1, ces derniers avaient l'obligation de livrer leur lait aux fromagers pour certaines spécialités, à un prix fixé par le Conseil fédéral. Les fromagers, confectionne le produit intermédiaire et ils ont l'obligation de prendre en charge le lait au même prix fixé dans l'ancien régime. Selon la spécialité, donc en fonction de leur localisation au sein d'une région, ils livrent obligatoirement leurs lots aux affineurs (dits « les barons du fromage », « les maisons de commerce » ou « les maisons membres » de l'organisme privé). Les affineurs sont les premiers opérateurs de commercialisation des fromages. Ils ont la mission d'exporter les produits intermédiaires ou finis selon la demande des marchés d'exportation et de desservir le marché domestique. Parfois, certains affineurs agissent pour le compte de distributeurs.

Les producteurs de lait et les fromagers sont pour la plupart des membres des puissantes associations professionnelles paysannes (UCPL et USAL, cf. ci-dessous) jusqu'à la fin des années 1990. A la suite de la libéralisation du marché et de l'avènement du dispositif AOC-IGP, les usagers intermédiaires se sont réorganisés sur la base des bassins régionaux de production des fromages ; chaque producteur, organisé sur des bases individuel ou collective, est propriétaire des constituants qu'il doit ajuster ;

- Les **usagers intermédiaires distributeurs** sont les seconds opérateurs de commercialisation des fromages. Ils se chargent de fournir les usagers finaux en biens tangibles et indirectement en services sensoriels ; des régulations publiques limitaient leur concurrence jusqu'au milieu des années 1990 et régulaient les marges qu'ils pouvaient obtenir de l'exploitation des principales sortes de fromages suisses. Ils étaient en revanche en position dominante lorsqu'ils exploitaient un système ressourciel de moindre importance économique (Vacherin Mont-d'Or, Tête de Moine, etc.) ; ce type d'acteur est propriétaire des infrastructures qu'il met à disposition des producteurs et des consommateurs en vue de l'achat d'un bien agroalimentaire ; ils peuvent fixer des conditions d'accès à leurs étales (hygiène des produits, présentation des produits, etc.) qui vont parfois à l'encontre des efforts d'ajustements que les usagers intermédiaires de ressources de moindre importance (par ex. VMO) se sont fixés ;
- Les **usagers finaux** de services de ressources. Il s'agit des consommateurs de fromages, sur le marché suisse, et vu les surproductions endémiques de lait dans l'histoire du marché laitier, les consommateurs de biens agroalimentaires de marchés d'exportation. On peut retrouver des regroupements de cette catégorie d'acteurs sous des associations de défenses des consommateurs ; en achetant un produit agroalimentaire, les consommateurs contribuent à couvrir certains frais de production ;
- Les **acteurs politico-administratifs** (Knoepfel et al. 2006 : 3.3.2). Cette catégorie d'acteurs peut intervenir dans le système ressourciel ou à ses marges. Il le fait sur la base de ses activités d'administrateur du secteur en question et d'agent qui réceptionne les demandes des groupes professionnels (paysan dans le cas du secteur agricole). La Division fédérale de l'agriculture, par la suite l'OFAG, est l'acteur politico-administratif le plus présent dans le

processus de gestion des systèmes ressourciel, aujourd'hui encore, même si cet office a pu déléguer certaines de ses tâches aux offices cantonaux chargés de l'agriculture. L'acteur politico-administratif influe directement (il délivre un droit de production) ou indirectement (en édictant une ordonnance) sur l'ajustement des éléments constitutifs d'une ressource. Souvent, il le fait par le biais de régulations portant sur « ce que doit être » un tel produit agricole (transformé ou non), labellisé ou non (AOC ou non), ou correspondant à certains critères d'exploitation de constituants quantitatifs ou qualitatifs. Or cette influence peut se heurter à des résistances de la part des acteurs-usagers de la ressource.

- Les **propriétaires** (UCPL/USAL ; un collectif d'acteurs). Sur les bases des discussions relatives à la propriété intellectuelle (cf. la thèse de l'auteur), il existe un ou des propriétaires *de facto* sur un ou plusieurs éléments du système ressourciel. Lorsque le marché fromager était organisé sur des bases cartellaires (fin 19<sup>e</sup> jusqu'à la fin du 20<sup>e</sup> siècle), les puissantes associations paysannes (UCPL et USAL) sont *de facto* les propriétaires des principaux systèmes ressourciels fromagers. Ces puissantes associations ont mis en œuvre de nombreuses luttes pour détenir ces systèmes ressourciels jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle. Ainsi, il revenait à un directoire majoritairement composé de représentants de ces associations d'établir les contours du périmètre fonctionnel d'exploitation des principaux systèmes ressourciels fromagers (un marché monopolistique) ; de plus, après avoir obtenu la délégation de tâches publiques et des droits de régulation de ces systèmes ressourciels, les acteurs propriétaires détenaient des droits de gestion formels. A la suite de la libéralisation, mais surtout grâce au dispositif AOC-IGP, cette conception a été renversée. La propriété d'un système ressourciel est pluriactorielle, elle est garantie par l'Etat, dans les limites du dispositif AOC (obligation de lier le produit à son terroir historique pour entrer dans le cercle des ayants droit).
- Les **gestionnaires** du (ou des) système(s) ressourciel(s). Avant la libéralisation, les gestionnaires d'un ou de plusieurs systèmes ressourciels sont l'entreprise intégrée, le cartel, qui distribue des droits de production, et par là-même des droits d'usages de constituants de ressources : en clair l'USF dans le cas du système ressourciel du Gruyère ; il définit l'offre globale de biens agroalimentaires à produire et administre le marché dans son ensemble.

### **L'UCPL**

L'importance de la production fromagère, tant pour le prix du lait que pour les services monétaires qu'elle génère, fait que l'UCPL détient une place toute particulière au sein de l'USF, et, partant, dans la gestion du Gruyère, et de manière générale dans le secteur laitier. Pour rappel, l'organisation décentralisée des producteurs de lait est traditionnellement représentée par une structure hiérarchique, selon les principes du néocorporatisme. En bas de l'échelle se trouvent les producteurs de lait qui se regroupent en sociétés locales ; à leur tour, elles se rassemblent en fédérations régionales. L'UCPL rassemble toutes ses fédérations, alors au nombre de treize jusqu'à la fin des années 1980. L'UCPL se présente sous la forme juridique d'une fédération de sociétés coopératives. Bien que l'affiliation à l'organisation ne soit pas obligatoire près de 99,9 % du lait mis dans le commerce provient de membres fédérés dans les années 1980.

L'UCPL exerce des activités soumises au droit privé lorsqu'elle agit en tant qu'organisation professionnelle. À cet effet, elle vise à défendre les intérêts des producteurs et à les représenter auprès des autorités fédérales. Une autre de ses missions consiste à promouvoir au maximum la vente de produits laitiers. Différents actes législatifs reconnaissent à l'UCPL l'exécution d'activités de droit public depuis la loi sur l'agriculture de 1951. L'organisation est ainsi

chargée d'établir périodiquement un programme de fabrication qui puisse tenir compte en première instance des possibilités de placement du fromage dans le pays et à l'étranger (art. 9 Ordonnance sur l'utilisation du lait de 1957 ; OULC ; RS 916.353.1). Ces programmes permettent de fixer des contingents de production par l'UCPL, qu'elle doit ensuite distribuer aux entreprises commerciales<sup>20</sup>. Elle est tenue de suivre un ordre de priorité, couramment désignée à l'époque le « plan beurre/fromage », qui doit tendre à convertir en fromage le maximum de lait.

En plus de son poids au sein de l'USF, l'UCPL est un organe de consultation, il en a ainsi expressément pour la fixation du prix du lait (art. 4 ASL). L'UCPL détient par ailleurs des représentants à la commission consultative concernant le lait, qui est composée « de représentants des milieux scientifiques, des producteurs de lait, des transformateurs, des commerçants et des consommateurs (art. 3 ASL et Règlement suisse de livraison du lait du 18 octobre 1974 ; RS 916.351.3). La présence de cette organisation est impressionnante par son engagement au sein d'organismes chargés de la défense d'autres produits, tels que le Vacherin Mont-d'Or, l'Appenzell, le Tilsit et bien d'autres spécialités fromagères. L'UCPL est, par le biais de ces fédérations à la fois propriétaire et gestionnaire de pratiquement tous les systèmes ressourciels fromagers.

### ***L'USAL***

L'USAL est une société coopérative, membre de la Société suisse d'industrie laitière (SSIL) dont elle constitue l'une des sections, l'autre regroupant différentes organisations industrielles d'utilisateurs du lait et du personnel salarié des laiteries, ainsi que des entreprises de transformation du lait d'importance variée. L'USAL se décompose elle aussi en sections représentatives des différentes sortes de fromages (pâtes dures, mi-dures, et molles) à qui elle impose certaines obligations telles que l'obligation de livrer, le respect du programme de transformation du lait élaboré par l'UCPL, l'interdiction d'importer des fromages similaires aux sortes soumises à la livraison obligatoire, etc. L'USAL détient statutairement deux sièges au conseil d'administration de l'USF. Elle détient Milka SA, une maison de commerce membre de l'Union. Si cette association a moins d'emprise que l'UCPL, force est de constater qu'elle est tout de même copropriétaire et cogestionnaire avec l'UCPL des systèmes ressourciels fromagers.

### ***Le Syndicat des exportateurs suisses de fromages (SEF)***

Jusqu'à la fin des années 1980, la SEF, également une société coopérative, rassemble 43 maisons de commerce. La SEF a pour objet la défense des droits et des intérêts économiques de ses membres et d'encourager la vente de fromage suisse dans le pays et à l'étranger.

### ***Les autres maisons membres***

L'USF, en marge des trois sociétés coopératives que nous venons de décrire, réunit encore une cinquantaine de maisons de commerce qui, pour la plupart, revêtent la forme d'une SA. Une bonne partie d'entre elles se regroupe au sein du SEF ; les autres sont soit indépendantes (Migros et Coop), soit liées à l'UCPL (Emmental SA, Beutler SA, Fromage Gruyère SA, Fromage Jura Vaudois SA, Muther et Cie SA, Rochat-Golay SA et la centrale laitière de Glaris) ou à l'USAL (Milka SA).

### ***La division agricole (OFAG dès les années 1980)***

La division agricole, dans le cadre général de la politique agricole ou de l'encadrement du marché fromager parvient difficilement à maintenir une autonomie vis-à-vis de la défense

---

<sup>20</sup> Celles qui sont rattachés ou qui appartiennent à l'UCPL.

agricole professionnelle. Toutefois, sous la contrainte du conseiller fédéral Bruegger (Chappuis et al. 2008), l'OFAG parviendra à imposer un principe de protection quantitative des constituants destinés à la production laitière et indirectement à la production fromagère par le biais de l'introduction de l'instrument du contingentement laitier en 1971 puis en 1977. Autrement, dans le cadre de l'exploitation des ressources agroalimentaires, cet acteur intervient surtout pour intermédiaire les conflits concernant la répartition des droits d'accès à l'exploitation des systèmes ressourciels gérés par l'USF.

### ***Le Parlement fédéral***

En suivant les observations de Sciarini (1994 : 180, il convient de constater que le parlement s'est contenté au cours de la période 1 de jouer dans le cadre de la politique agricole d'enregistrer, i.e. sans grandes modifications, les compromis élaborés dans la phase-préparlementaire. Selon ce même auteur (Sciarini 1994 : *ibid.*), le Parlement est à la marge de la politique agricole. Il ajoute que « [c]ertes, des débats agricoles importants ont régulièrement lieu dans l'enceinte parlementaire et la politique pratiquée n'a pas été épargnée par les critiques », mais ils « n'ont jamais eu pour conséquence [les débats] de corriger sérieusement le cours de la politique agricole » (*ibid.*), pas plus qu'ils n'ont déstabilisé le régime USF, pourrions-nous ajouter. En clair, toujours selon cet auteur (*ibid.*), il ne s'agit pas d'une docilité ou bien d'une bienveillance du parlement à l'égard des associations corporatistes, plutôt cette configuration « atteste avant tout de la force des représentants des intérêts du secteur primaire dans cette enceinte ».

## **2.3 Principales rivalités entre les acteurs**

Nous présentons dans cette section les rivalités existantes au cours de la période 1. A la suite de la stabilisation de la conception organique et cartellaire de la production de fromage (cf. figure 3 section 2.2.), il convient d'observer, à titre préliminaire, que la majeure partie des rivalités est régulée.

### ***2.3.1 Rivalités de faibles intensités***

Les rivalités existantes entre les acteurs portent principalement, comme pour le Vacherin Mont d'Or (VMO), sur les services monétaires dans le cas du Gruyère sous l'ère USF. Leurs périmètres se fondent essentiellement sur des bases domestiques. Elles opposent des acteurs membres de l'USF et portent sur l'appropriation de parts de marché. Dit simplement, elles portent sur les services monétaires potentiellement générés par le système. Toutefois, la régulation excessive des dimensions portant sur l'appartenance, par le RI lui-même ou par ses dispositions explicitées à l'échelle de l'ARL (cf. section 2.4), atténue drastiquement l'intensité des rivalités. Certes, quelques maisons membres tentent au cours de cette période de concurrencer les parts de marché des anciennes maisons membres. La structuration des rivalités sous l'égide de l'USF fait qu'une hiérarchie claire entre les systèmes ressourciels permet une cohabitation pacifique entre les usagers intermédiaires des trois systèmes ressourciels.

Les rivalités portant sur les parts de marché d'exportation sont drastiquement apaisées par les normes internationales de protection douanière. Les usagers intermédiaires domestiques ou issues de pays étrangers peinent, par conséquent, à prendre des parts de marché sur les sortes similaires à celles de l'USF (les fromages à pâtes dures), respectivement à prendre des parts de marchés sur des fromages à pâte dure étrangers. Aussi, dans de rares cas, des maisons non membres de l'USF commercialisent des copies afin de proposer, à l'exportation surtout, un produit similaire à une des trois sortes de l'USF. Comme vu, afin de générer une plus valeur du lait (lait cru surtout) et, partant, de réduire ses dépenses, l'USF accepte de rentrer en compétition sur différents pays avec d'autres organisations de sortes similaires. Finalement, les rivalités

peuvent porter sur un périmètre plus localisé, puisque dans le cas concret du Gruyère, les producteurs d'alpages sont en compétition avec les producteurs de plaine ; ces deux groupes d'acteurs ne disposent pas des mêmes moyens de production, en revanche, ils sont taxés selon les mêmes critères de taxation (cf. section 2.4.2 ci-dessous).

Aux fins de mieux comprendre cette rivalité ainsi que sa régulation, il convient de revenir sur ce qui différencie production d'alpage et de plaine. D'abord, l'articulation des constituants de la ressource ne s'opère pas de la même façon. Par exemple, les infrastructures de production d'alpage sont, par la force des choses, toutes intégrées contrairement à la division professionnelle du travail en plaine : l'étable des vaches est très proche de la fromagerie, la « chaudière » d'alpage ; souvent ces deux bâtiments se jouxtent, pour la simple et bonne raison que l'armailli, celui qui garde l'alpage du printemps au début de l'automne, doit maîtriser le savoir-faire du producteur de lait, du fromager et de l'affineur. L'armailli ne bénéficie donc pas de la division professionnelle du travail et de la même répartition des charges d'entretien. Il doit, de surcroît, produire dans des conditions adverses : il subit les assauts de la météo, il compose dans l'inconfort technique, tandis que le fromager de plaine a plus de chance d'effectuer son travail dans une fromagerie mieux équipée<sup>21</sup>. Dit simplement, il assume en grande partie les risques liés à sa production.

En revanche, toutes ces charges d'entretien sont modestement modérées par deux avantages comparatifs (Schmutz et de Wurstemberger 1996 : 41) : 1) la production se déroule en période de végétation, lorsque les vaches peuvent choisir leur herbage parmi une flore prémunie, riche et variée. Il en découle la présence d'un arôme supposé plus hétérogène ; 2) le lait, qui n'a pas enduré les transports et le pompage offre une matière grasse qui « se comporte très bien dans le fromage » (ibid.). Ces deux éléments font que les Gruyères sont appréciés parce qu'ils sont plus typés et plus crémeux.

Pourtant, au cours de l'« ère » USF, le Gruyère d'alpage ne devient qu'une spécialité à l'intérieur de la gamme des gruyères. Le régime USF ne permet pas qu'il puisse faire l'objet d'un traitement particulier. Par conséquent, il est soumis aux mêmes règles lors du tri et de la taxation (cf. sous-section 2.4.2). Dit autrement, le système de taxation de l'organisme ne prend en considération ni les caractéristiques du travail en montagne ni la particularité des herbages. Par la même occasion, ce système, qui prévoit quand même des recours internes<sup>22</sup>, met fin aux rivalités pour l'ensemble des services fournis par la ressource (services monétaires vs charges d'entretien, services sensoriels et symboliques). L'usage monétaire de la ressource dans le cadre de cette rivalité est clairement priorisé par l'USF.

### ***2.3.2 Rivalités entre services de la ressource***

Malgré la régulation des rivalités pour l'appropriation des services monétaires décrites ci-dessus, la priorisation de la mise en valeur monétaire du fromage entraînent souvent la surexploitation de ce type de service. Ceci se fait au détriment de la fourniture de services sensoriels et symboliques.

### ***Flux de revenus et gestion des quantités vs gestion de la qualité***

Comme pour le VMO, les groupes d'usagers du système ressourciel du Gruyère, lors de la période 1, est confrontée à des problèmes de qualité tout au long de l'ère USF. Contrairement au système du VMO lors des crises sanitaires, les groupes d'usagers impliqués dans la

---

<sup>21</sup> Les cuves de fabrication du fromage sont chauffées au feu de bois dans les alpages, tandis qu'elles sont électrifiées dans les fromageries de plaines. De manière générale, les fromageries de plaine ont bénéficiées d'une adaptation à la modernité facilitée, ne serait-ce que par les conditions d'accès des infrastructures de production en plaine.

<sup>22</sup> Cependant, il ne devait pas être aisé lorsque l'on est armailli en alpage de trouver du temps pour faire un recours...



production du Gruyère ne mettent pas son existence en péril. Les problèmes de qualités de la production de Gruyère ont trait à des aspects relatifs au goût ou à la capacité de conservation dans le cadre des exportations. Il ne ressort rien en matière de problèmes hygiéniques aussi conséquents qu'une crise sanitaire telle que la filière du VMO l'a enduré à la fin des années 1980. En dépit des chocs externes, Guerres mondiales, crises sur la répartition des risques engendrées par les fluctuations des prix du lait avant les années 1951, qui touchent frontalement la production de Gruyère, il semble que les contraintes institutionnelles nationales et la structure de gestion sous l'égide de l'USF agissent positivement sur la surexploitation de la ressource. On le verra par la suite d'ailleurs (cf. section 2.4), des incitations à (et des mesures de contrôle de) la qualité sont « fixées » à tous les échelons de la fourniture de biens (intermédiaires ou finaux).

À travers différentes sources<sup>23</sup>, on peut toutefois documenter des rivalités pour l'exploitation des services monétaire qui se fait au détriment des charges supposées entretenir la ressource et de la production de services sensoriels et symboliques satisfaisants. Synthétiquement, il ressort que la proportion de fromages de l'USF de mauvaises qualités est trop importante au début de la période 1 (Conseil fédéral 1953 : 438) : les exigences en matière de classement des fromages sont moins contraignantes, un lot de fromages de 1<sup>er</sup> choix A est attribué dès qu'il obtient 16 points au test des taxateurs (tests sur l'ouverture, goût, odeur, etc.) au début des années 1950 ; entre 80 et 82 % des fromages obtiennent cette note. La Division agricole estime que ces résultats sont insatisfaisants (ibid.). Trop d'acteurs adoptent des comportements opportunistes au sein de chaque groupe d'utilisateurs intermédiaires.

Cependant, il semble que la Division agricole ait ciblé un groupe particulier comme étant à l'origine des problèmes de qualité. La plupart des incitations issues du cadre institutionnel structurant la production laitière, principe du paiement du lait selon sa qualité, contrôle et inspection, règlement de livraison du lait, sont destinées aux corps des producteurs de lait. Il apparaît qu'ils négligent fréquemment la fourniture d'un lait apte à être transformé en fromage ou à la conservation des fromages de l'USF (Conseil fédéral 1953 : 449). Au travers des rapports du DFE ou de la Division agricole, il est souvent constaté que, malgré la mise en œuvre de mesures de contrôle de la qualité du lait sur les plans communal et cantonal, une trop grande proportion de producteurs de lait (non chiffrée par la Division agricole) néglige les exigences qualitatives<sup>24</sup>.

Il apparaît que ce groupe d'acteurs est pointé du doigt pour les problèmes de qualité jusqu'à la fin de la première période. Mais, comme le laissera entendre le fameux « Rapport Arnold » du 19 décembre 1989 (cf. section 2.5), le rapport de force dans la configuration nationale entre acteurs du secteur laitier avantageant les producteurs de lait au détriment des fromagers. Ces derniers ne seraient pas incités à modifier leur comportement. Ledit rapport souligne qu'« il est rare que les acheteurs (les fromagers) ne contestent la qualité du produit, même s'il est justifié de le faire » (Rapport Arnold 1989 : 14).

Lors de l'ère USF, il semble que l'institutionnalisation du classement du fromage à la sortie des fromageries et des primes de qualité fonctionne bien pour le Gruyère et moins bien pour l'Emmental et le Sbrinz. Dit autrement, les exigences requises pour obtenir des primes

---

<sup>23</sup> Nous nous sommes basés sur les documents officiels du Conseil fédéral (Message ASL 1953, Message AEL 1957, Message LRMF 1969), sur les travaux historiques de Moser et Brodbeck (2007), le Rapport de la commission extraparlamentaire d'experts sur la réglementation du marché du fromage du 19 décembre 1989, dit le « rapport Arnold » dans le milieu du Gruyère. Les rapports annuels de l'USF mettent plutôt l'accent sur la part des fromages de 1<sup>er</sup> choix. Les rapports techniques sur la qualité ne nous ont pas été transmis.

<sup>24</sup> Par exemple, le Message de l'ASL de 1953 relate qu'un grand nombre de producteurs de lait ont vu des déductions de leur prix du lait en raison de problème de qualité.

permettent presque d'évincer les Gruyères de mauvaise qualité. Ce faisant, cet instrument, que l'on décrit plus en profondeur à la sous-section 2.4.2, réduit les stratégies opportunistes à court terme qui consisteraient à négliger les charges d'entretien, au profit, par exemple, de l'augmentation des quantités. De plus, la limitation des quantités et la maîtrise des jeux de l'offre et de la demande de Gruyère par la direction de l'USF orientent somme toute assez bien le non-dépassement des quantités attribuées.

Ainsi, la production de Gruyère de 1<sup>er</sup> choix (B et C ; cf. sous-section 2.4.2) oscillera des années 1950 aux années 1980 entre 97.6 % et 98 % du total de la production hivernale (contre 96.5 % et 96.7 % lors de la production estivale)<sup>25</sup>. Ces pourcentages évoluent même vers une amélioration lors de la fin des années 1980 (97 % en 1988 contre 97.3 % pour la production estivale). Les pourcentages restants sont des fromages classés en surchoix (1<sup>er</sup> choix A ; cf. sous-section 2.4.2) ou destinés à la fonte (pour des mets de fondues). Les fromages impurs à la consommation font l'objet d'instructions de l'USF.

### ***Rivalités pour l'obtention d'un droit de commercialisation***

Le Rapport Arnold (1989 : 40 ; cf. sous-section 2.1.4) révèle l'existence de rivalités quant à l'obtention des volumes de production : il arrive fréquemment que des maisons membres, malgré les limitations fixées par le quota annuel de commercialisation, pèsent plus de marchandises que ce qui leur est prévu ; ceci, afin d'obtenir auprès de l'USF une quantité de production plus importante l'année suivante. Le Rapport Arnold révèle que pour l'exercice 1988/89 ce sont près de 7.48 % de Gruyère qui ont été pesé en plus des quantités attribuées aux maisons membres.

Or, cette stratégie de contournement de la limitation de la prise en charge de fromage (nous y reviendrons à la section 2.4.2) induit les trois problèmes suivants : 1) cette situation fait qu'il faut transférer de la marchandise aux maisons membres qui ont moins pesé que ce qu'il leur était attribué ; 2) c'est à la structure de gestion des trois sortes, l'USF, de transférer la marchandise à sa propre charge ; 3) d'autres maisons membres, par effet d'anticipation, vont à leur tour peser plus de marchandises, ceci afin de ne pas dépendre de la marchandise d'autres maisons, notamment parce qu'elles craignent qu'elle soit de moins bonne qualité.

## **2.4 Les régulations locales**

Les régulations locales supposées cadrer l'action des usagers intermédiaires des systèmes ressourciels de l'USF découlent principalement de la législation en la matière (ASL et LRMF), de contrats privés et sont, pour la plupart, toutes élaborées par les gestionnaires siégeant au sein de l'USF, puis validées par le Conseil fédéral et sa Division agricole. Bien que certains éléments de régulation soient de nature privée (certains contrats notamment), le cadre du régime corporatiste USF fait qu'ils poursuivent malgré tous des objectifs de droit public. Cet élément est structurant dans l'analyse du cas Gruyère, contrairement au cas du VMO, où l'on a pu observer l'institutionnalisation du contournement des règles prescrites par les acteurs corporatistes à destination des usagers de ce système ressourciel. Ceci est principalement dû à l'importance de la ressource en question.

Nous détaillons l'évolution des régulations locales structurant la gestion des ressources de l'Union. Rappelons que lors de cette période, il n'est pas possible de dissocier les sortes de l'Union. Ajoutons par ailleurs que le « destin » régulateur du Gruyère est fondé sur celui de

---

<sup>25</sup> Rapport annuel de l'USF (1979/80 ; 1991/92).

l'Emmental, ce qui sera reconnu comme étant un problème à la suite du Rapport de la Commission Arnold.

#### *2.4.1 Les règles d'appartenance*

Bien avant la mise en place de la LRMF (dans la période d'entre-deux-guerres), les conditions d'admissions des nouveaux membres font l'objet de nombreuses attaques par les maisons membres qui souhaitent participer à l'exploitation d'une des trois ressources. En effet, l'UCPL aurait mis en place un *numerus clausus* afin notamment de favoriser ses maisons membres dans l'exportation des sortes de l'Union (Conseil fédéral 1957 : 445), ce que semble reconnaître la Division agricole. L'UCPL aurait fixé les règles d'appartenance et d'accès selon lesquelles seules les entreprises disposées, soit à payer un prix d'achat de contingent de commercialisation élevée, soit qui en hériteraient, ou qui en acquéraient à la suite d'un mariage sont disposées à entrer dans l'USF (Conseil fédéral 1957 : 445). En plus de ses règles informelles, la législation de 1953 (ASL) prévoyait l'ouverture de l'USF à de nouvelles entreprises d'après la « clause du besoin ». Autrement dit, les membres « inclus » au sein de l'USF pouvaient inclure de nouveaux membres en fonction de l'évolution positive du marché des exportations surtout. Ceci constitue un objectif, somme toute, assez flou.

Les maisons membres discriminées, et celles qui tout simplement officient hors de l'USF, dénoncent l'institution de ces entraves au périmètre d'exploitation des trois systèmes ressourciels. Ils tentent de forcer la Division agricole du DFE à élargir les règles d'acquisition de la qualité de membre de l'USF. Ce sera chose faite, une première fois en 1957. Il est important de rappeler que l'importance économique des trois systèmes ressourciels fait que même le Parlement fédéral, même en tant que chambre d'enregistrement des intérêts paysans au cours de la moitié du 20<sup>e</sup> siècle (Linder 1987 : 111), est amené à intervenir directement dans la gestion du marché fromager. A ce titre, il accepte de consacrer le principe de la porte ouverte aux nouveaux membres sous certaines conditions énumérées à l'article 12a al. 1 de lors de l'édiction de l'ASL de 1957, mais aux conditions fixées par l'UCPL.

Parmi ces conditions, relevons l'engagement à exercer une activité durable dans le commerce du fromage en gros (achat et vente), la possession ou la disposition de caves d'affinage, donc du constituant « infrastructure de production », la soumission au principe d'obligation de prise en charge de la production entière des fromageries, l'engagement d'après lequel le nouveau membre exporte par ses propres moyens 30 % de la quantité totale de fromage d'Emmental prioritairement, le Gruyère peut être pris en considération.

L'article 12b de l'ASL de 1957 prévoit également la redéfinition des contingents de commercialisation en forçant l'USF à augmenter sa réserve de contingents, ceci afin de permettre aux nouveaux membres de détenir des quantités de base pour entamer une activité commerciale. Le contingent initial des nouveaux membres est fixé à 100 tonnes. Pour les entreprises s'engageant principalement au commerce de l'Emmental, le contingent est de 200 tonnes. L'ASL introduit par ailleurs le principe de révision périodique des contingents de commercialisation, sans préciser la durée de la prise en compte de la période.

L'article 14 al. 1 et 2 disposent que le Conseil fédéral peut intervenir directement dans la répartition des marges (services monétaires) générées par les maisons membres de l'USF, en empêchant le prélèvement de marges de fabrication et de commercialisation économiquement injustifiées qui nuiraient à l'efficacité du marché. Autrefois, l'UCPL, d'entente avec l'USAL se répartissait et fixait selon ses propres intérêts les marges issues de la fabrication et de la commercialisation de fromages. En clair, l'UCPL renforce la dimension de la régulation

économique du RIRA et, partant, sécurise encore plus l'accès aux flux de revenus aux professions engagées dans les systèmes ressourciels qu'elle détient.

Face à ces composants fédéraux, l'Ordonnance sur la désignation des fromages suisses du 11 août 1962 (ODési), un élément hybride issu du système régulateur de la propriété intellectuelle mais mis en œuvre dans la législation sur les denrées alimentaires, reconnaît au Gruyère une indication de provenance (section 2.2 de l'Odési). Il oblige les propriétaires des trois systèmes ressourciels (UCPL, USAL et SEF) à assortir le produit de son lieu de fabrication. La lettre b. *Région de fabrication* de la section 2.2 *Gruyère* de l'Odési stipule, de façon très floue, que le fromage est « fabriqué principalement en Suisse romande, à l'exception du Valais et de Genève ».

#### *2.4.1.1 L'appartenance à la suite de la LRMF*

Le processus d'ouverture est parachevé par la LRMF qui reconnaît la qualité de membre à l'article 2 LRMF) « à chaque maison faisant le commerce du fromage en gros qui offre la garantie d'atteindre les buts définis à l'article premier », à savoir, prioritairement, d'assurer et de régler l'approvisionnement du pays en fromage. Ainsi, le règlement de l'USF concernant la qualité de membre (RQM) du 27 mai 1970, puis révisé le 26 avril 1972 (RS 916.356.02), qui est élaboré par l'USF et approuvé par le Conseil fédéral, règle l'acquisition et la perte de la qualité de membre. Le RQM garantit à l'article 2 que toutes les maisons membres doivent être traitées sur pied d'égalité. Les maisons membres non affiliées à l'UCPL ou à l'USAL ont obtenu que ces deux acteurs importants du secteur laitier n'avantagent pas leurs entreprises officiant au sein de l'USF. Dit autrement, le but est d'éviter toute discrimination entre les groupes d'associés et d'offrir aux entreprises officiant pour le compte des maisons de distributions et aux coopératives d'achat la possibilité de devenir des membres de l'USF sans aucune distinction.

#### *La qualité de membre selon le RQM*

La RQM spécifie l'article 12a al.1 de l'ASL de 1957 et fixe des « conditions particulières » pour prétendre à la qualité de membre de l'USF. Nous les résumons comme suit :

- 1) l'engagement dépend cette fois d'une mesure concrète de 15'000 tonnes de fromages, soumis à la livraison obligatoire, à commercialiser annuellement, à son propre compte et avec son propre personnel ; l'achat et le stockage ainsi que l'affinage peuvent également être assumés par une autre maison membre ; pour utiliser des caves ne lui appartenant pas, une maison membre doit être en possession d'une autorisation préalable de la direction de l'USF ;
- 2) seules les personnes de nationalité suisse et les sociétés dont le siège est en Suisse, dont le capital se trouve dans sa majorité en main suisse et qui sont inscrites au Registre du commerce peuvent acquérir la qualité de membre ;
- 3) chaque maison désigne une ou plusieurs personnes qui doivent donner la preuve de connaissances techniques suffisantes dans la branche ;
- 4) chaque maison doit disposer en suffisance de caves adéquates et de locaux pour l'expédition de la marchandise ; l'USF établit un contrat de location avec la maison membre afin de régler les détails ;
- 5) chaque maison doit fournir un capital social et remplir les obligations légales, statutaires et réglementaires découlant de la qualité de membres ;
- 6) chaque maison s'engage à ne pas importer, commercialiser, transformer pour son propre compte, à la commission ou pour le compte de quelqu'un d'autre du fromage étranger de sortes semblables à celles qui sont soumises à la livraison obligatoire, ni à contribuer à son

écoulement ; elle s'engage à faire respecter cette interdiction par ses membres, ses sections ou les entreprises qui dépendent d'elle ;

- 7) chaque maison s'engage à rester indépendante, sur le plan économique d'autres maisons membres durant les dix premières années de son appartenance à l'USF ; cette disposition vise à réguler les stratégies opportunistes consistant à créer des maisons satellites aux fins de disposer de plus de marchandises (Message LRMF FF 1968 I 1080).

#### *La perte de qualité selon la RQM*

Quatre conditions peuvent donner lieu à la perte de la qualité de membre (art. 5 RQM). Elle peut intervenir à la suite de la dissolution de l'organisme ou de la liquidation de la maison membre (en cas de faillite, d'extinction de la raison sociale, de vente, de fusion). Une sortie volontaire est envisageable. Enfin, le quatrième motif provoquant la perte de qualité de membre est l'exclusion. Celle-ci intervient notamment lorsque les conditions particulières fixées lors de l'acquisition de la qualité de membre ne sont plus remplies. Nous détaillons ce point tant il semble, à notre avis, réintroduire des conditions favorables aux entreprises bien implantées dans le marché fromager suisse, limitant ainsi l'accessibilité au périmètre d'exploitation des systèmes ressourciels de l'USF.

Le RQM spécifie à l'article 7 al. 2 et 3 que si une maison membre est en perte de performance, à savoir qu'elle n'enregistre pas un volume de vente de minimum 7500 tonnes de fromage lors de l'année de l'exercice commerciale ou 15'000 tonnes l'année d'avant, elle doit être exclue, moyennant un premier avertissement. Cette disposition est tempérée si le conseil d'administration a, à la suite d'un fléchissement de la production par exemple, ordonné un volume de vente moins élevé. En revanche, ce même article 7, al. 2 stipule plus loin que si le volume de vente attribué n'a aucune chance d'être atteint, la maison membre doit être exclue avec effet immédiat. Un délai de 5 ans court à compter de la perte de qualité de membre. Notons que tous les différends relatifs à l'acquisition ou à la perte de qualité de membre, touchant l'appartenance au périmètre de gestion de l'exploitation de la ressource, ouvrent la voie à une action de droit administratif, comme l'indique l'article 11 du RQM. Nous y revenons à la sous-section 2.4.3.

#### *L'intervention de la Confédération*

L'acteur politico-administratif, bien que n'étant pas membre de l'USF, bénéficie de certaines prérogatives fixées par la LRMF au sein de l'organisme : il exerce une surveillance sur les activités de l'USF en participant aux séances, contrôle divers documents, ainsi qu'il dispose d'un droit de régulation qui permet aux « départements et divisions de l'administration désignés par le Conseil fédéral » de donner à l'USF des « instructions appropriées » (art. 10 LRMF). Le (vrai) rôle de l'État ne s'arrête pas là dans la gestion de l'USF. Comme on l'a vu, la Confédération supporte la totalité du déficit inhérent à la mise en valeur du fromage (Art.3 al. 2 et 3 LRMF).

#### *2.4.1.2 La répartition de la marchandise*

D'entrée de jeu, il convient, à titre préliminaire, de noter que toutes les régulations relatives à la répartition de la marchandise visent à opérer un contrôle sur l'offre des produits. On peut ainsi penser que les règles de répartition de la marchandise visent à raréfier la mise à disposition des services sensoriels et symboliques pour les consommateurs, ceci afin d'établir un prix élevé dans les limites des prix fixés par l'AEL du 18 octobre 1972. Dans le même temps, ces modalités régulatrices privent les acteurs exploitant l'une ou l'autre des ressources de l'USF de services monétaires pour des profits à court terme.

Ainsi, une fois ayant acquis le statut de bénéficiaire et, partant, d'usager de l'une ou l'autre des ressources de l'USF (Emmental, Gruyère, Sbrinz), faut-il encore obtenir de la marchandise, puisque théoriquement toutes les maisons de commerce sont en lutte pour l'acquisition de parts de marchés. Rappelons que les fromagers et les producteurs de lait, quant à eux, poursuivent la planification organisée par l'UCPL et son fameux plan « beurre/fromage » institué par l'Ordonnance d'utilisation du lait commercial de 1957. Le programme de fabrication soumis à l'approbation de l'OFAG détermine impérativement le plan de mise en valeur du lait à l'intention des fédérations régionales. Il fixe ainsi les hiérarchies, répartit et canalise toutes les affectations. Il ressort de cette programmation que la fabrication des sortes de l'Union est prioritaire.

#### *2.4.1.3 Règlement concernant l'attribution de marchandise de 1972*

En dépit des critiques portant sur la répartition et l'attribution de la marchandise, l'USF parvient à garder le droit d'établir un volume global et prévisionnel de marchandises à distribuer parmi toutes les maisons membres (art. 5 al. 2 Règlement concernant l'attribution de marchandise de 1972, RAM). Ainsi, l'USF régule par le biais du RAM différents cas de figure en termes d'attribution de marchandises. Par ordre d'importance, l'USF détermine le volume de marchandise à attribuer sur la base des prévisions faites par toutes les maisons membres (*Évaluation du volume de marchandise* art. 5 RAM). D'autres règles, plus précises et spécifiques, car structurantes pour l'exploitation de la ressource, complètent la régulation de l'attribution des quantités. Par exemple, les dossiers d'attribution des sortes (Emmental, Gruyère Sbrinz) de l'USF sont traités séparément (art. 2 RAM) et la répartition porte sur la marchandise de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> choix<sup>26</sup>, si celle-ci n'est pas destinée à l'industrie du fromage fondu (art. 3 RAM) ; la marchandise de 3<sup>e</sup> choix fait l'objet d'une régulation interne à l'USF (spécifiée à l'art. 9 et 10 du Contrat d'achat).

Le règlement fixe aussi des périodes d'attribution de marchandise sur une base trimestrielle (art. 4 RAM), qui, sans doute, dans la pratique doivent être calquées en fonction du pic de production laitière. Il s'agit là, aussi, d'un moyen afin de remettre les compteurs des demandes d'attribution de marchandises à plat, supposée favoriser une meilleure égalité de traitement.

L'USF introduit une modalité supplémentaire de régulation de l'attribution de la marchandise aux maisons membres, en contrôlant avec une certaine précision la « performance de vente » de celles qui ont déjà officié sur le marché (art. 11 RAM). Les entreprises doivent en effet attester par un bulletin, dit le « bulletin vert », des données concernant les ventes de marchandise de premier choix et de second choix. L'USF dispose que la performance de vente peut être individuellement réduite lorsque de fausses annonces d'entrées présumées de marchandises sont faites, que les exigences qualitatives de soins et que l'encavage des fromages est défectueux, que des entreprises font des livraisons à l'industrie du fromage fondu de quantités supérieures à la moyenne de marchandise pesée en premier choix, ou qu'elles n'observent pas leurs obligations à l'égard de l'USF, voire qu'elles poursuivent des stratégies qui vont à l'encontre des buts de la réglementation du marché fromager (art. 12 let. a à e RAM).

L'USF dispose d'une dernière modalité d'attribution de la marchandise pour les entreprises dont la demande d'attribution n'a pas été « satisfaite » ; elle se fonde sur un mécanisme de vente aux enchères (art. 13 RAM). L'USF fait savoir aux entreprises pour quel volume et à quel cours celles-ci peuvent tenter d'acquérir de la marchandise, la mise minimale étant de 1 franc pour un quintal de fromage (1 quintal = 0.1 tonne) ; ce procédé permet de mettre à disposition des

---

<sup>26</sup> Cette norme a pour effet de maintenir, certes faiblement, une séparation de l'exploitation de chacune des ressources. Elle permet ainsi une reconnaissance supplémentaire de l'existence de la ressource Gruyère.

maisons membres les excédents de fromages dont dispose l'USF. Toutefois, ce mécanisme est doublement limité : les maisons membres ne peuvent acquérir plus que la part non couverte de leurs demandes ni plus du tiers de la marchandise, sauf, dans ce dernier cas, s'il n'y a pas d'offre pour tout le volume de marchandise mis en vente.

Ajoutons que les maisons membres qui veulent obtenir de la marchandise pour leur première année d'affiliation ont droit à 200 tonnes de marchandises au total et qui seront répartie sur des périodes d'attribution (art. 15 al. 1 RAM). Les nouvelles maisons membres ont ainsi la garantie d'obtenir une quantité minimale de fromage. Si le total des demandes d'attribution de toutes les maisons membres est inférieur ou égal à celui du volume de marchandise disponible d'après les prévisions, la demande de la nouvelle maison pourra être satisfaite. Si les nouvelles maisons membres souhaitent se procurer plus de marchandises, elles peuvent le faire dans le cadre des mises aux enchères. (art. 15 al. 3 RAM).

À ce stade, il nous reste encore à comprendre comment le transfert de « la propriété » sur la marchandise s'opère, c.-à-d., comment une maison membre « X » prend concrètement possession de son volume de marchandise « A ». En fait, plus qu'un droit de propriété, il s'agit d'un droit d'accès à des flux de revenus. L'article 19 du RAM (*Transfert ordinaire de propriété* repris de l'art. 5 al. 1 LRMF) stipule que « lors de l'acceptation du bulletin vert (le décompte de marchandise) par l'USF, le droit de propriété qu'elle détient sur la marchandise passe à la maison membre à l'expiration d'un délai fixé par l'USF. On peut déduire de cet article qu'avant le transfert de propriété, l'USF détient tous les stocks de fromage, donc le contingent global de marchandise. Par ailleurs, Burnet (1983 : 68) souligne que « [d]ans la pratique, la situation est quelque peu différente, car les maisons de commerce ne deviennent jamais véritablement propriétaire de la marchandise : elles n'envoient leur bulletin vert que lorsqu'elles ont trouvé un acheteur ».

Peut-être est-ce un signe de la pression des acteurs du secteur laitier (UCPL surtout) et de l'OFAG sur l'USF, mais le RAM (art. 21) prévoit un mode de transfert obligatoire lorsqu'une maison membre renonce à acquérir des lots qu'il est urgent d'écouler, afin de pouvoir les vendre aux maisons qui en ont besoin. Pour se faire, l'USF reprend le titre de propriété à son compte sans indemniser l'entreprise concernée. Ce mode de réappropriation des contingents par l'USF permet d'éviter l'accumulation des stocks de fromages, qui perdent de la valeur marchande (le produit risque de devenir périssable), car ceci se répercute sur le prix du lait, et, surtout, sur le compte laitier. La LRMF ainsi que le RAM réglemente également les problèmes de responsabilité inhérents aux dommages survenus à la marchandise. Ainsi, l'article 22 al. 1 du RAM stipule que « [l]a maison membre est responsable de toute moins-value survenant avant le transfert de propriété ou le transfert obligatoire, dans la mesure où elle ne peut prouver qu'aucune faute ne lui est imputable ». Dans le cas contraire, l'entreprise est tenue de dédommager l'USF (art. 22 al. 3).

#### *2.4.1.4 Régulations de l'appartenance par l'activation d'une marque*

L'USF, d'après des documents consultés aux archives de l'Interprofession du Gruyère, à déposer une demande d'enregistrement d'un signe distinctif à apposer sur tous les fromages de l'USF - il s'agit d'un petit personnage soufflant dans un cor des alpes se tenant sur une meule au trois-quarts entière - le 26 octobre 1979. D'autres signes distinctifs du genre sont enregistrés au cours des années 1980. Concernant les éléments régulateurs des usages de la ressource Gruyère issus du droit de la propriété intellectuelle, celle-ci bénéficiera, dès le 11 septembre 1981, d'une marque collective<sup>27</sup> (art. 22).

---

<sup>27</sup> D'autres marques collectives destinées au Gruyère seront enregistrées, selon des variations des signes distinctifs entre 1982 et 1991.

D'après l'article 22 sur la marque collective, celle-ci dispose que « le signe d'un groupement d'entreprises de production, de commerce ou de services; elle sert à distinguer les produits ou les services des membres du groupement de ceux d'autres entreprises ». A l'article 23, il est consacré qu'un règlement de la marque doit être adjoint avec la demande d'enregistrement à l'OFPI. A l'alinéa 2 de l'article 23, il est stipulé que « [l]e règlement de la marque de garantie fixe les caractéristiques communes des produits ou des services que celle-ci doit garantir; il prévoit également un contrôle efficace de l'usage de la marque et des sanctions adéquates » ; l'alinéa 3 dudit article prévoit que « [l]e règlement de la marque collective désigne le cercle des entreprises habilitées à utiliser celle-ci ».

En clair, l'activation de la reconnaissance d'un signe distinctif par le biais d'une marque collective, on le devine, laisse une marge importante de manœuvre au titulaire de la marque collective quant à la définition des bénéficiaires (les « ins », cf. les règles d'appartenance) ainsi que des modalités d'exploitation et d'entretien de la ressource (cf. les règles d'exploitation et d'entretien). Les exigences pour bénéficier du droit d'usage de la marque sont donc définies par celui qui a créé le règlement, pour autant qu'il ait été préalablement accepté par l'OFPI. Le titulaire de la marque peut par la suite délivrer des licences à ses bénéficiaires. Le rapport contractuel va ainsi du donneur de licence au preneur de licence et doit être enregistré à l'OFPI autant de fois qu'il est octroyé une licence (art. 27). Des sanctions privatives de liberté sont prévues s'il est établi que des usages non conformes au règlement de la marque ont été fait. Le droit des marques ne dit rien quant aux procédures à suivre en cas de volonté de modification du règlement de la marque collective

Ainsi, la marque collective obtenue lors de l'année 1981, complétée par d'autres marques collectives jusqu'en 1991, parachève le cadre de régulation de l'exploitation et de la protection de la ressource Gruyère. Il permet, de manière assez souple, d'édicter des règles du jeu quant à l'usage de la ressource.

#### *2.4.2. Les règles d'exploitation et d'entretien*

Les règles de production du Gruyère, de la production laitière à l'affinage en passant par la fabrication en fromagerie engendrent à un stade ou un autre des charges d'entretien de la ressource. Chaque étape de la confection constitue une charge que les différents groupes d'acteurs peuvent souhaiter modifier. Les producteurs de lait pourraient infléchir les règles de la production laitière de sorte à réduire leurs coûts de production. Par exemple, ils pourraient souhaiter que le lait soit pasteurisé par le fromager, afin de réduire leurs charges d'autocontrôles de leur production en les reportant sur celles des fromagers. Les fromagers pourraient souhaiter la fabrication totalement automatisée du fromage afin de diminuer leurs charges de travail. Les affineurs pourraient souhaiter un affinage du Gruyère moins long afin d'offrir un fromage jeune aux consommateurs et ainsi libérer plus vite leurs caves afin de renouveler par là même plus rapidement les stocks.

##### *2.4.2.1 Les règles de production*

Ainsi, des règles de production locales et concrètes sont destinées aux producteurs de lait, aux fromagers et aux affineurs. Rendons toutefois compte du fait que toutes ces dernières font l'objet d'une visibilité particulièrement réduite par rapport aux règles d'appartenance (les droits d'accès sous toutes leurs formes). Ceci s'explique, entre autres, par le fait que la plupart des techniques et des standards de production sont dispensés au cours de la formation (cf. « dimension de régulation de la qualité » ; Tippenhauer 2014a).



Ainsi, les producteurs de lait sont soumis, jusqu'à la fin de la seconde période aux différentes réglementations émises par l'UCPL ou la Commission consultative fédérale du lait. La plus importante est sans aucun doute le fameux Règlement suisse de livraison du lait du 29 décembre 1954, anciennement, un composant relevant de l'autorogénération. Sans rentrer dans son évolution, gardons que ce texte intégrera peu à peu les exigences sanitaires requises par le secteur de la santé (notamment l'Ordonnance sur les denrées alimentaires édictées en 1936). Dans le cadre de la production du Gruyère, la production laitière suit des exigences reprises du Règlement suisse de livraison du lait quant à l'affouragement des vaches (aucun ajout chimique ni de matières ensilées) au sein du contrat d'achat du lait. Les contraintes de la production laitière varient en fonction de la zone de production (plaine, alpage). La production laitière comporte des risques qui lui sont inhérents augmentant ainsi considérablement les charges de travail du paysan. En définitive, les producteurs de lait sont soumis aux composants fédéraux présentés dans le volume consacré au screening du RIRA (ibid.)

### *Les fromagers*

Les fromagers doivent formellement respecter les exigences de fabrication minimales fixées dans l'Ordonnance réglant la désignation des fromages suisses du 11 août 1962 qui sera reprise telle quelle le 10 décembre 1981. En réalité, jusqu'à l'édition du cahier des charges de l'AOC, les exigences de fabrication du Gruyère sont « inscrites » dans l'habitus des fromagers qui ont acquis les connaissances lors de leur apprentissage. Il s'agit du savoir-faire qui diffère d'une sorte à l'autre : à savoir les techniques en fromageries ainsi que les connaissances du fromager afin de « rattraper » un « mauvais » lait ; il s'acquiert en cours de formation et dans la pratique et varie selon que l'on est fromager de plaine ou d'alpage.

En substance, le fromager réceptionne le lait deux fois par jour qui est amené par le paysan. Pour les normes d'hygiène, le fromager est également tenu de respecter des obligations, quant à la tenue de ses locaux et de ses ustensiles, issues du Règlement suisse de livraison du lait. L'Ordonnance de 1936 sur les denrées alimentaires définit ce qu'est le fromage du point de vue de son contenu (teneur en eau, en matière grasse). Rien n'est dit quant à l'obtention des produits. En plaine, les laits des paysans sont réfrigérés dans des réservoirs et sont mélangés. La production d'alpages est faite avec le lait du même chalet. Lors de la fabrication, le lait est tiédi (32°) dans des cuves en cuivres, qui permettent une meilleure diffusion de la chaleur, et sont supposées favoriser également des échanges ioniques avec le lait. Les ions cuivre transitent dans le lait et font office d'activateurs ou d'inhibiteurs au cours de la fermentation, ce qui améliorerait le goût des fromages. Le lait est ensuite remué lentement dans la cuve. Des cultures lactiques travaillées dans la fromagerie, permettant la fermentation du fromage, sont jetées dans la cuve. De la caillette de veau est ajoutée dans la même cuve et va provoquer la coagulation du lait au bout de 35 à 45 minutes.

À ce stade, l'« œil » et le toucher du fromager sont essentiels, puisqu'ils lui permettent de savoir à quel moment il peut commencer à brasser la masse de lait ferme. En fromageries de plaine, certaines cuves sont dotées depuis les années 1960 de bras mécaniques qui permettent de procéder au « décaillage », une étape qui consiste en la séparation de la matière coagulée en grains et en petit lait. Certaines petites unités de plaines et celles d'alpages nécessitent le travail du fromager lors de cette étape, son bras, sa force et le tranche-caillé. En fromageries d'alpages, les cuves sont chauffées au feu de bois, bien que certaines unités aient pu installer des cuves électriques. Après 40 à 45 minutes de chauffage (entre 56° et 57°) dans la cuve, le caillé, les grains sont amenés par des tuyaux dans des moules en inox, dans les fromageries de plaine ; tandis que le fromager plonge son bras dans la cuve à 56-57° degré avec une toile afin d'extraire

le caillé, puis de le mettre dans un moule, dans les fromageries d'alpages ou les petites unités de plaine.

Une fois cette étape réalisée, les meules sont mises sous pressions (entre 250 kg et 900 kg), pendant 24 heures. En plaine, ce procédé commence à se mécaniser, en alpage, il nécessite l'effort physique du fromager s'il n'a pas modernisé son atelier. Le lendemain, les meules sont placées dans des bains de saumure avec un taux de concentration de sel de 20% pendant 24 heures. Elles sont ensuite posées sur des étagères en épicéa durant une période qui diffère selon que la fromagerie est en plaine ou en alpage. Les meules sont salées et retournées chaque jour pendant une semaine, puis frottées à l'eau chaque semaine pour garder l'humidité et faire la croûte. Après trois mois, pour les fromageries de plaine, et après huit mois, pour les chaudières d'alpage, les meules sont prises en charges par des entreprises d'affinage.

#### *Les affineurs*

Les affineurs doivent amener à maturation le fromage. Cette étape est essentielle puisqu'elle permet aux meules d'acquiescer leur texture et saveur définitive. Différents phénomènes se produisent durant cette étape : le sel migre dans la pâte, la croûte se modifie peu à peu, la substance protéique<sup>28</sup> va engendrer une saveur et une texture particulière, etc. La durée d'affinage du Gruyère, comme pour la plupart des sortes à pâte dure est plus longtemps que les sortes à pâtes molles. Au cours de la période I, l'Odési du 11 août 1962 stipule (cf. section 2.2. Gruyère let. e *Maturation* de l'ODési) que le Gruyère peut être « prêt à la consommation au plus tôt au bout de 105 jours.

#### *2.4.2.2 Le principe de « L'obligation de prise en charge »*

Le principe de la livraison obligatoire, qui repose sur la LRMF, donne un droit d'accès à toutes les entreprises de fabrication de fromages qui ont préalablement obtenu le droit de produire une sorte de l'Union (Emmental, Gruyère ou Sbrinz) à bénéficier de services monétaires. Concrètement, cette modalité régulatrice fait que les fromagers sont tenus de vendre leur production à l'USF, qui est obligée de la leur acheter. La lente mise en place de ce principe vise, une fois de plus, à contraindre les entreprises qui ne sont pas affiliées à l'USF à entrer dans le circuit de production d'une des sortes, ceci afin d'éviter qu'elles concurrencent les entreprises de l'organisme commun. À cet effet, l'article 3 al.1 de la LRMF contraint-il tous les fabricants à fournir à l'USF les sortes de fromages décrétées comme obligatoirement livrables, en vue de leur mise en valeur, à l'organisme commun par le Conseil fédéral<sup>29</sup>.

#### *2.4.2.3 Concrétisation des règles d'entretien et d'exploitation par le règlement de 1977 et le contrat d'achat de la production fromagère*

Un règlement de 1977 et un contrat d'achat type de la production fromagère concrétise le principe de la prise en charge obligatoire, pendant nécessaire de l'obligation de livrer, sur la base de la LRMF. Ainsi, l'article 3 al. 1 constitue le pendant issu du droit public, tandis que les prescriptions d'application de cette prise en charge ressortissent en revanche essentiellement au droit privé ; elles sont effectivement réglées par la CFS à son chapitre IV, qui traite de l'exploitation commerciale, ainsi que par un règlement interne du 24 mars 1977, promulgué par l'USF, concernant la prise en charge, le classement et la taxation. Tous ces éléments de droit privé sont finalement concrétisés dans le « Contrat d'achat de la production fromagère conclu

<sup>28</sup> Ce que l'on appelle la dégradation du complexe caséine-graisse est provoquée par la lente maturation du gruyère. La lente dégradation de la caséine en acides aminés permettra de rendre comestible le fromage à partir d'un certain temps.

<sup>29</sup> L'Ordonnance du 21 juin 1982 concernant l'arrêté sur le statut du lait, la loi sur la commercialisation du fromage et l'arrêté sur l'économie laitière 1977 (RS 916.350.181.1), fixe formellement les sortes obligatoires pour lesquels le Conseil fédéral impose la prise en charge obligatoire ; celles-ci, pour rappel : l'Emmental, le Gruyère et le Sbrinz ; par la suite sera rajouté à cette liste : le « spalen » et fromages à couper ainsi que du fromage trois quarts gras en meules.

entre l'USF et les maisons membres ». Ce contrat fixe les modalités d'entretien et d'exploitation des ressources plus précises établies par le conseil d'administration après consultation des intéressés, et qui s'appliquent à tous les achats de production fromagère durant une année laitière (généralement du 1<sup>er</sup> mai au 30 avril). Dans la suite de cette sous-section, nous documentons les régulations locales relatives à l'exploitation et à l'entretien de l'une ou l'autre des trois sortes de l'Union.

#### *Acquisition de la marchandise*

La conclusion du contrat nécessite l'approbation de la direction de l'USF : en clair, il est coercitif pour tous les acteurs intéressés (art. 25 al. CFS). Il convient de rendre concrètement compte des flux de production et le chemin contractuel qu'ils suivent : la maison de commerce (affineurs) acquiert la marchandise soumise à la livraison obligatoire au nom et pour le compte de l'USF (art. 25 CFS et art. 4 Règlement interne de 1977). Les dates auxquelles s'effectuent les différentes prises en charge sont précisées à l'article 13 du contrat d'achat (version 1981/1982 in Burnet 1983 : 57). Une prise en charge antérieure à la date fixée (« préencavage des fromages » art. 15 du contrat d'achat) est envisageable en échange d'une indemnité versée par le vendeur. La prise en charge différée, après deux semaines, suivant le moment de la prise en charge normale (art. 16 du contrat d'achat), est envisageable en échange d'une indemnité perçue cette fois par le vendeur.

#### *Classement et taxation de la marchandise<sup>30</sup>*

Les prises en charge s'effectuent, dans un premier temps, par les maisons membres qui encavent la marchandise dans leurs locaux loués par l'USF, une fois de plus, au nom et pour le compte de cette dernière. La maison membre procède au recensement de la production, puis au classement en 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> choix selon des critères qualitatifs bien précis, mais que certains considèrent comme trop sévères ou trop standards (cf. rivalités ci-dessus). Ensuite, au plus tôt une semaine et au plus tard trois semaines après le début de la prise en charge, une commission de contrôle et de taxation (CCT) procède à une deuxième taxation.

La CCT se compose de deux spécialistes, en règle générale d'un expert taxateur de l'USF et d'un taxateur adjoint recruté au sein des fromagers pratiquants (art. 16 Règlement de 1977). La CCT vérifie le classement. Elle procède ensuite à la taxation des pièces reconnues comme marchandises de premier choix en attribuant un maximum de cinq points pour chacune des quatre rubriques qualitatives sur la base de l'article 20 (Règlement de 1977), qui sont : 1. l'ouverture ; 2. la pâte ; 3. le goût et l'arôme ; 4. l'extérieur, la forme et la propriété de conservation du fromage. Dans les deux cas de figure de la taxation, les taxateurs effectuent les contrôles sur des échantillons de lots.

Les experts de la CCT se prononcent également sur le classement et la prise en charge des fromages de 2<sup>e</sup> choix, lorsque maison membre et fabricant ne parviennent pas à se mettre d'accord ensemble sur le classement de la taxation (art. 15 Règlement de 1977). En effet, des conflits peuvent survenir à ce stade, car chaque acteur aura un intérêt à défendre une prétention particulière en terme de classement : le fromager obtient une meilleure rémunération si sa production est de 1<sup>er</sup> choix. Les experts donnent ainsi un avis « objectif » de la situation et permettent, 1) de stabiliser les attentes et les prétentions aux flux de revenus des acteurs et 2) de réduire le nombre de contentieux nécessitant un recours.

Dans la pratique, les deux experts se prononcent ensemble sur le classement et la taxation, en présence d'un représentant de la maison membre. En cas de désaccord, la voix du taxateur de

---

<sup>30</sup> Tous les éléments du Règlement de 1977 figure dans le contrat d'achat.

l'USF compte double (art. 21 Règlement de 1977). La décision de la CCT est prise immédiatement à l'issue du contrôle du classement et de la taxation ; elle est communiquée oralement à la maison membre (art. 22 Règlement de 1977). La CCT est tenue de communiquer par écrit au fabricant, au plus tard le jour ouvrable suivant la décision (art. 22 Règlement de 1977).

Ces éléments réglementifs sont très structurants pour la ressource, tant pour l'accès aux services que pour la fourniture de services sensoriels, d'une part parce qu'ils en coordonnent plus strictement les constituants, et, d'autre part, parce qu'ils permettent de stabiliser les attentes économiques des acteurs<sup>31</sup>. Par ailleurs, des dispositions d'arbitrage figurent dans le Règlement de 1977 et dans les contrats d'achat de fromage, compte tenu de la valeur litigieuse qui peut être en jeu en fonction du choix du classement de la marchandise. Ainsi, toutes les décisions de la CCT peuvent faire l'objet d'un recours par le fromager ou la maison membre devant la Commission de recours concernant le classement et la taxation des fromages (CRCT) (art. 24 Règlement de 1977 et art. 23 du contrat d'achat).

#### *Analyse de la qualité*

Le règlement de 1977 ainsi que le contrat d'achat de fromage de l'USF, en plus de fixer les exigences qualitatives permettant le classement de la marchandise, intègre également des exigences supplémentaires en contraignant les acteurs à se soumettre à des analyses de la qualité en fonction de critères supplémentaires que sont le taux de matière grasse et en eau. Des règles de production du fromage fixent des valeurs à atteindre afin de correspondre à la définition d'un des fromages de l'Union. Par exemple, un Gruyère de premier choix doit atteindre au maximum 369 g par kilogramme de moyenne en eau et 490 g par kilogramme de matière grasse MS (sur extrait de matière sèche, la partie du fromage dont a extrait l'eau), pour un poids idéal compris entre 30 à 40 kg la meule, le poids minimal par meule étant de 25 kg.

Les fabricants de Gruyère d'alpage ont obtenu des proportions différentes et bénéficient surtout d'un prix supérieur, l'USF leur reconnaissant des coûts de production plus élevés que des fromageries de plaines. En fonction de ses critères, le Conseil fédéral fixe le prix de prise en charge (cf. ci-dessous). Les Gruyères de 2<sup>e</sup> choix sont grevés de déductions financières sévères en fonction de leur mauvais résultat en matière de teneur en eau et de teneur en matière grasse.

D'une part, cette stratégie d'intégration des exigences qualitatives dans les régulations locales, la taxation, le classement et les analyses de la qualité permet de concrétiser l'objectif général de la politique laitière qui consiste à mettre à disposition des consommateurs des produits supposés être de qualité. D'autre part, elle permet la régulation d'un grand nombre de rivalités, mais qui, comme on a déjà pu le voir, désavantageait dans une certaine mesure les petits acteurs (par ex. les fromagers d'alpages).

#### *2.4.2.4 Les prix de prise en charge*

Toute la concrétisation de ces contraintes qui émanent du droit public (objectifs de qualité) et du droit privé (concrétisation contractuelle de ces objectifs, des devoirs et des obligations des acteurs) doit ouvrir la voie à la rémunération économique. Pour rappel, l'objectif de la politique agricole de 1951 consiste à mettre la politique des prix au service de l'orientation de la production (Burnet 1983 : 58 ; Moor 1985 : 31 et 189) et, surtout, afin de couvrir les coûts de production ; il en va ainsi selon l'article 18 de la LAgr de 1951 qui stipule que la production agricole doit répondre au pouvoir d'absorption du marché indigène et aux possibilités d'exportations. Pour ce faire, la fixation des prix par la Confédération était considérée comme

---

<sup>31</sup> Avec de la marchandise de 1<sup>er</sup> choix, le fromager sait qu'il peut obtenir une meilleure rémunération

une nécessité supposée permettre de couvrir les frais de production, avec le sort qu'on lui connaît.

Dès lors, le prix de prise en charge du lait, c.-à-d. le prix effectivement octroyé au producteur, varie en fonction « des suppléments ou des déductions motivés par les conditions locales d'utilisation et par le paiement d'après la qualité (art. 6, al. 2 ASL). D'autres suppléments sont liés à la fabrication du fromage, étant donné que l'Ordonnance du 17 décembre 1973 sur l'encouragement de la production de fromage (OEPF ; RS 916.356.11) prévoit des indemnités de non-ensilages, un supplément de prix versé sur le lait transformé en fromage et une prime de regroupement allouée aux sociétés de laiterie qui s'engagent à transformer leur lait en fromage.

Tous ces suppléments, qui constituent des incitations à jouer le jeu du respect de la mise en valeur rationnelle du lait et les exigences qualitatives, sont concrétisés par un échelonnement de prix en fonction des sortes (art. 8 du contrat d'achat 81/82). Le contrat d'achat, suivant le règlement interne de 1977 va même un peu plus loin en spécifiant également un échelonnement des suppléments de prix, aux entreprises autorisées à fabriquer des fromages par l'USF, en fonction du total des points dans la catégorie 1<sup>er</sup> choix<sup>32</sup>.

Ces divers critères et taux d'échelonnement de prix, qui sont fixés par l'USF, en accord avec l'OFAG et en vertu de l'ordonnance du 21 juin 1982 reprenant l'AEL de 1972 ont leur pendant sur le plan des déductions. Ces éléments sont également tous repris dans le contrat d'achat de fromage de l'USF et se concrétisent, par exemple, au travers de motifs de déductions qui ont trait à la qualité du fromage. À titre illustratif, les fromages de 2<sup>e</sup> choix, peu importe la sorte en question, ne valent plus que 300 fr / pour 100 kg alors que les 1<sup>er</sup> choix valent, dans le cas du Gruyère fabriqué en plaine, 961 fr. Mais les lots de 1<sup>er</sup> choix qui taxés de moins de trois points dans l'un des quatre critères (ouverture ; pâte ; goût et arôme ; extérieur, forme et propriété) ou ayant obtenu un total de points insuffisant en ce qui concerne la teneur en eau et en matière grasse, subissent également des déductions. Ajoutons aussi que le fait de ne pas appartenir, en tant que fromager-vendeur, à l'UCPL ou à l'USAL ou à l'Union suisse des fromages gagistes et chefs laitiers (USFGL) (art. 7 du contrat d'achat 81/82 in Burnet 1983 : 60), conduit à des déductions.

#### *2.4.2.5 Exception à la prise en charge*

La LRMF (art. 3 al. 1) n'envisage aucune exception au principe de la livraison obligatoire, sauf pour constituer des réserves locales jugées appropriées selon les conditions suivantes :

- les fabricants de fromage peuvent effectivement conserver une certaine quantité de fromage, donc exempte de l'obligation de livrer, nécessaire à la vente aux consommateurs domiciliés dans la localité et aux producteurs de lait du rayon de la fromagerie, ce que l'on appelle communément la « réserve locale » ; une sanction, généralement une amende conventionnelle, est prévue pour toute autre utilisation de la réserve locale, par exemple, une revente dans les circuits des distributeurs ;
- la quantité et le choix (fixé par la taxation du produit) de cette réserve sont fixés dans le contrat d'achat de la production fromagère annuelle, selon les « Principes de base relatifs au calcul du droit à la réserve locale du 1<sup>er</sup> juin 1976 » ;

---

<sup>32</sup> Les suppléments sont les mêmes pour l'Emmental, le Gruyère et le Sbrinz. A 17 ½ points : 8 fr. au fromager et 5 fr. au producteur de lait pour 100 kg de Gruyère ; 18 points : 20 fr. au fromager et 9 fr. au producteur de lait ; le maximum, 20 points : 46 fr. au fromager et 22.- au producteur de lait. Les Gruyères d'alpage bénéficient de suppléments plus élevés.

- généralement, seuls des fromages de premier choix peuvent être conservés pour la réserve locale ;
- le fromager qui entend vendre davantage de fromage que la part destinée à la réserve locale doit alors en racheter à l'USF ;
- l'USF détient la compétence d'effectuer des contrôles ;

#### *2.4.2.6 La commercialisation des fromages après la prise en charge*

Après avoir examiné la structuration de la prise en charge par les maisons membres du fromage auprès des fromagers une fois la répartition des stocks de fromage achevée, il nous reste à rendre compte de la vente de la marchandise à l'échelon de la distribution. Les rapports sont également régulés par un composant fédéral. Comme on le verra, en effet, des éléments issus de la politique du contrôle des prix permettent de contrôler le niveau « de concurrence » sur les prix. Une fois n'est pas coutume, un règlement interne supplémentaire permet d'étendre la régulation de ce dernier échelon (des affineurs vers les distributeurs), réduisant encore un peu plus la concurrence.

#### *Les principes de commercialisation*

La LRMF prévoit à l'article 6 que les maisons membres sont soumises à des « Principes de la commercialisation du fromage ». Rassemblés au sein d'un autre règlement interne<sup>33</sup> ces principes qui permettent de réguler le marché sont : les prix en tant que tels, les rabais, le contrat entre les maisons membres et la distribution. Ces principes permettent par ailleurs à la direction de l'USF de prendre des mesures pour favoriser l'écoulement des stocks, tels que des campagnes promotionnelles de vente ou de publicité.

Ajoutons que ces principes sont édictés par le président et le comité de direction (art. 6 LRMF), ce qui est supposé renforcer notablement leur position et, partant, leur accorde par là même une indépendance plus grande que celle qui est « ordinairement octroyée par le Code des obligations » (Burnet 1983 : 70). Toutefois, il est prévu que la direction de l'USF consulte les acteurs intéressés. À nouveau, à travers cette règle procédurale, le Conseil fédéral tente « de sauvegarder au mieux l'intérêt public » et d'« éviter des conflits d'intérêts » (Conseil fédéral 1968 : 1100 et 1101)<sup>34</sup>. Il convient d'ajouter que l'élection du conseil d'administration de l'USF doit être approuvée par le Conseil fédéral (art. 18 al. 2 let. c LRMF).

Ainsi, il revient au président et au comité de direction de l'USF d'établir les prix de cessions aux maisons membres qu'elles appliquent aux détaillants et aux distributeurs. Censés être libres (Burnet 1983 : 71 ; Moor 1985 : 195), ils sont tout de même soumis au contrôle de l'Office fédéral du contrôle des prix (OFCP), qui peut fixer des règles concernant prix et marge, en vertu de l'Arrêté du 10 juillet 1972 du Conseil fédéral sur les prix et les marges concernant les fromages et les produits fromagers, « [a]fin de parer à une évolution inappropriée des prix et des marges » (art. 1 ACF sur les prix).

#### *2.4.2.7 Fixation des prix et des marges avec les distributeurs*

Dans son projet de réforme de la réglementation du marché fromager suisse, la Division fédérale de l'agriculture voulait libéraliser les prix de revente dans le pays et à l'étranger, afin notamment d'accéder à la demande des maisons de commerce qui souhaitent une plus grande liberté d'action sur le marché (Burnet 1983 : 71, note 108). Or, dans le résumé de prise de position des milieux intéressés figurant dans le Message du 1<sup>er</sup> mai 1968 sur LRMF (Conseil

<sup>33</sup> Un règlement interne a été établi à ce propos, datant du 1<sup>er</sup> janvier 1977 et en vigueur jusqu'à la réforme de la politique agricole en 1998.

<sup>34</sup> « Si le conseil d'administration de l'organisme commun, par exemple, était chargé d'établir les principes de la commercialisation, il pourrait arriver qu'en cas de conflit d'intérêts, les intérêts privés aient le pas sur l'intérêt public » (Message LRMF FF 1969 I 1100).

fédéral 1968 : 1100), la quasi-totalité des cantons, des groupements proches de l'agriculture, du commerce et de l'artisanat sont contre cette proposition. Ce groupe d'acteurs craint en effet que les grandes maisons de distribution n'exercent une trop grande pression sur les prix. Dit simplement, ils craignent que les distributeurs accordent l'accès à leurs canaux de commercialisation aux maisons membres qui cèdent leurs marchandises aux prix le plus bas. Le législateur, par la LRMF, laisse cette question quasi ouverte, ce qui, comme vu, octroie une marge de manœuvre importante à la direction, puisqu'il lui revient le soin de fixer les prix.

Le règlement interne en matière de commercialisation par les maisons membres, en Suisse, stipule qu'elles ne bénéficient, en règle générale, d'aucune marge de manœuvre pour la fixation des prix. Elles appliquent les prix établis par la direction de l'USF. En revanche, elles peuvent, dans les limites dudit règlement, accorder des rabais sur les quantités lors de l'approvisionnement direct des détaillants. Elles ont l'obligation d'appliquer un tarif plus élevé si la marchandise est plus mûre, entre autres, parce qu'elles prennent un risque sur la conservation du produit et qu'il demande plus de soins, induisant une augmentation des coûts de production et une diminution des volumes par faute de place pour le stockage.

La régulation de la commercialisation de la marchandise prévoit le versement d'une marge indigène de commerce et de suppléments d'âge du fromage, afin d'indemniser les maisons de commerce pour leurs activités ainsi que les sacrifices auxquelles elles ont consenti (prise en charge de fromages mûres) (Règlement interne de 1977 : Principes 2.1.). Il revient à l'USF de redistribuer la plus-value, notamment à travers des primes de qualités. Ce même règlement prévoit que l'USF peut conclure des contrats avec certains distributeurs. L'USF leur présélectionne des maisons membres, en contrepartie, les distributeurs ne peuvent offrir et vendre des fromages de l'Union qu'en Suisse et qu'aux prix de vente fixés par l'USF. Ils doivent par ailleurs renoncer à commercialiser tout fromage d'origine étrangère similaire aux sortes de l'Union.

### *L'exportation*

Les maisons membres qui exportent des sortes de l'Union sont tenues par les différents prix fixés par l'USF pour chaque pays<sup>35</sup>. Il est laissé aux maisons membres une marge d'exportation et le droit de fixer des suppléments de maturation. Elles peuvent recevoir des commissions de vente qui varient pour chaque pays, de même que d'autres primes. Notons que les exportations des sortes de l'USF jouent un rôle crucial pour le marché laitier suisse. La politique des prix et des revenus constitue un dilemme officiellement reconnu par les autorités fédérales depuis le 5<sup>e</sup> Rapport agricole du 22 décembre 1976 (Rapport agricole 1976 : 440). L'évolution à la hausse de l'offre des sortes de l'USF n'étant pas endiguée après la LRMF de 1969, en réalité cette hausse date des années 1950 déjà, elle induit des surplus de marchandises. La stratégie d'exportation de ces surplus constitue la solution la moins onéreuse. La part des fromages d'Emmental de l'Union exportés au début des années 1980 atteint 49'574 tonnes, tandis que seules 22'596 tonnes sont écoulées en Suisse (Rapport annuel USF 1980/81 : 16, 19 et 35). Signe de l'importance accordée à l'exportation par le Conseil fédéral est telle qu'il obligeait, par le biais de l'ASL du 27 juin 1957 (art. 12 a let. g), les membres de l'USF à exporter 30% au moins de la quantité totale d'Emmental vendue ou une proportion plus ou moins élevée prévue par ses instructions<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Les listes des prix sont adaptées en fonction de l'évolution des coûts, et, surtout, de la production laitière. Les liste des prix en fonction des pays figurent dans un classeur « recueil des prescriptions » de l'USF qu'il nous a été permis de consulter.

<sup>36</sup> Burnet souligne que (1983 : 73) « Considérant la nécessité de placer hors de la Suisse plus de la moitié du fromage de l'Union, le Conseil fédéral, observait en effet que « quiconque veut réellement vendre du fromage en gros doit montrer ce dont il est capable quant à la prospection et à l'approvisionnement des marchés étrangers » (Message ASL chap. IV, FF 1957 I 466).

Cette mesure rigide incite les maisons membres qui n'atteignaient pas la quantité minimale requise à pratiquer des offres à la sous-enchère afin d'éviter de se voir imposer une réduction de leur contingent (Conseil fédéral 1968 : 1060). Il existait auparavant un régime de permis d'exportation délivré par la Division fédérale de l'agriculture. Cette mesure sera écartée de la LRMF, qui laisse cette prérogative au Conseil fédéral (art. 7 LRMF). Elle réapparaît par le biais de l'Arrêté du Conseil fédéral du 13 janvier 1971 concernant la surveillance de l'exportation du fromage; elle se réfère au tarif douanier et vise tous les types de fromage. Cet arrêté fixe les conditions pour l'exportation ; les permis ne sont délivrés qu'aux personnes, sociétés et organisations domiciliées sur le territoire douanier suisse.

#### *2.4.3 Les règles d'arbitrage des conflits et des rivalités :*

Pour les deux fonctions de régulation que nous venons d'examiner, il existe leur versant en matière de résolution des conflits : ceux qui sont relatifs à la qualité de membre, à l'attribution de marchandise, à la prise en charge de la marchandise et à la commercialisation des fromages. Pour ce qui est de l'appartenance aux cercles des bénéficiaires de la ressource, le régime USF, sur la base de la LRMF, dispose que la procédure ordinaire en matière de conflits repose sur la Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJF) et la Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (LPA). Toutefois, des dispositions spéciales propres à la réglementation de ce marché régissent différemment la « protection juridique des acteurs concernés par le régime USF (Burnet 1983 : 51ss).

Par exemple, pour la résolution des différends en matière de qualité de membre, le RQM confère, en suivant Burnet (1983 : 52), un « droit public subjectif » aux maisons membres, « puisque quiconque remplit les conditions requises peut devenir membre de l'organisme commun et s'en prévaloir par une action en justice » selon l'auteur. Dès lors, l'article 11 du RQM stipule que toute décision concernant « [l]e refus d'accorder la qualité de membre à la maison qui en fait la demande [de même que] l'exclusion d'un sociétaire sont considérés comme des différends touchant à l'appartenance à un organisme chargé par la Confédération d'une fonction relevant du droit public » ouvre la voie à l'action de droit administratif.

En ce qui concerne l'attribution de la marchandise, une commission de recours, la Commission de recours en matière d'attribution de la marchandise (CRAM) et qui est nommée par le Conseil fédéral, statue en dernier ressort (art. 11 al.1 LRMF)<sup>37</sup>. Ainsi, toutes les décisions de l'USF concernant l'attribution de la marchandise peuvent donner lieu à un recours, qui peut être déposé après 10 jours (art. 11 al.1 LRMF). L'enjeu de la répartition des droits d'accès à l'exploitation de la ressource est tel que la LRMF précise la composition des membres de la CRAM : elle se compose de trois membres indépendants de l'USF, comme de l'administration fédérale (Art. 11 al.2 LRMF).

Les questions de recours contre toutes décisions relatives à la taxation et au classement, ont l'a déjà vu (cf. partie *Classement de la marchandise* ci-dessus), ne poursuivent pas la même structuration que pour les éléments discutés ci-dessus (qualité de membre et attribution de la marchandise). Par exemple, Burnet (1983 : 60 à 63) remet en cause la légalité, en matière de droit public et des prérogatives qui devraient en découler, de la Commission de recours du classement et de la taxation (CRCT). Les tâches et les compétences de cette commission sont institué par le biais du Règlement du Conseil d'administration de l'USF concernant la prise en charge, le classement et la taxation des fromages de 1977, règlement qui est interne rappelons-le et qui ne fait donc pas l'objet d'un contrôle par le Conseil fédéral ou la Division agricole de

---

<sup>37</sup> Auparavant, avant la LRMF le souligne Burnet (1983 : 69), il fallait recourir au DFE puisqu'il s'agissait de questions relatives aux contingents.



l'administration fédérale. Cette commission de résolution de conflits relatifs aux exigences qualitatives de la ressource et ouvrant la voie aux prétentions rémunératrices des fromagers constitue une structure d'arbitrage et décisionnelle « hors champ ». Aucun recours de droit administratif n'est recevable (art. 11 al. 4 LRMF).

## 2.5 État de la ressource

Avant le début de la première période, la fragmentation des intérêts, liée à l'instabilité des relations entre corps professionnels, ainsi que le manque de coordination entre les dimensions de régulations du RIRA clairement manifestes n'offrent pas une grande résistance aux chocs externes (Première Guerre mondiale, crise des années 30, crises dues aux importants désaccords sur les prix du lait). La ressource Gruyère, de même que les autres ressources en mains de l'USF, ne peut pas, momentanément du moins, fournir toute la palette de services<sup>38</sup>.

Schématiquement, les développements des régulations locales indiquent que tout semble se passer comme si les acteurs nationaux étaient uniquement orientés vers la création d'un design régulateur axé sur l'exploitation économique de la ressource. Certaines dimensions de régulation de la qualité sur le plan du RIRA et de l'ARL tempèrent cette tendance. Le développement des instruments de taxation, les primes à la qualité, les normes de l'ordonnance de 1936, de l'Odési constituent certes des régulations « faibles », mais néanmoins existantes.

Il convient, partant, de constater qu'il n'existe pas, avant les premiers des pressions externes, d'incitations à garantir l'« état souhaitable », donc « durable », de la ressource Gruyère. A la fin de la période I, les usagers intermédiaires du système ressourciel du Gruyère font face une situation de grande hétérogénéité des conditions de production pour les exploitations laitières et fromagères, tandis que les maisons membres procèdent à des regroupement, afin de diminuer les coûts de production. Ceci abouti à une situation de concentration à l'échelon de l'affinage et rend ces acteurs potentiellement très puissant dans un contexte de discussions autour de la suppression des acquis corporatistes. On l'a vu (cf. 2.3.2 sur les rivalités entre production de plaine et d'alpage), la distinction entre les conditions de production de plaine et d'alpage, que ce soit sur les contraintes de la production laitière ou fromagère, sans compter la répartition entre les zones intermédiaires (zone préalpine et colline, zone de montagne 1 et 2) ne favorise, théoriquement, pas le consensus. La prédominance des producteurs de lait et des fromageries situées en zone de plaine aurait pu mener au dynamitage de l'arrangement régulateur autour de la cohésion observée quant au maintien d'une production artisanale, notamment aux fins de baisser les charges d'entretien de la ressource.

### 2.5.1 Services monétaires

D'après l'opérationnalisation de la dimension « état de la ressource » telle que nous la proposons à la section 0.1.1, le volume de production de fromage est utilisé comme indicateur du potentiel de mise à disposition des services monétaires. Ainsi, le Gruyère enregistre une forte augmentation des années 1945 à 1960, puisqu'elle passe de 9'000 tonnes à plus de 20'000 tonnes (Chappuis 2002 : 302). Cette augmentation est, entre autres, due au régime USF et au cadre institutionnel de la politique agricole (garantie des prix, tarifs douaniers, fixation par le Conseil fédéral des marges). En revanche, la forte régulation des charges d'entretien, par la garantie de prix qui est jugée trop élevés, fait porter une part non négligeable sur les consommateurs-

---

<sup>38</sup> La plupart de ces crises aboutiront à des pénuries de fromages ; de nombreux acteurs disparaissent du périmètre d'exploitation de la ressource (Moser et Brodbeck 2007 : 80), ce qui entraînera sa quasi disparition.

contribuables. Cette situation devient problématique lorsque la demande indigène fléchit aux alentours des années 1970, à cause de la démographie suisse qui commence à stagner.

En parallèle, l'augmentation de la prise en charge des coûts toujours plus conséquents liés à la production laitière par la Confédération force le DFE à introduire dans un premier temps, l'instrument du contingentement global, pour l'ensemble du secteur laitier (en 1971), puis un contingentement laitier pour chaque exploitation (en 1977). Ceci aura pour seul effet de contracter la production indigène de Gruyère, qui atteindra 18'222 tonnes lors de la saison 1979/80. Au cours de la décennie 1980-1990, la production de Gruyère enregistre une embellie, gravitant autour de 20'000 tonnes.

En revanche, la « bonne » mise à disposition des services monétaires, selon l'indicateur du volume de production, par l'ensemble de la filière du Gruyère, ne nous dit rien sur : 1) la répartition effective de la plus-value générée par l'exploitation de la ressource et, surtout, 2) l'implication des finances publiques pour que tous les acteurs puissent retirer des services monétaires. De ce fait, l'articulation contraignante des constituants de la ressource, par les régulations locales, ne suffit pas à juguler les problèmes de surcapacités et d'excédents de stocks. Beaucoup d'acteurs bénéficient d'un droit d'accès au sein du périmètre d'exploitation de la ressource, entraînant par ailleurs des problèmes de coordination de l'action collective quant à l'accord à trouver afin d'équilibrer la production en fonction de la demande indigène.

Il convient toutefois de remettre ces éléments empiriques en perspective : cette tendance à la surproduction est un trait sectoriel (lait, produits laitiers autres que le fromage, beurre, toutes les sortes de fromages suisses autres que celles de l'USF). Ainsi, plus il y a d'excédents de lait, plus la Confédération doit augmenter ses contributions, plus cette dernière, à son tour, augmente les contributions des producteurs de lait qui, à leur tour, augmentent leur production afin de maintenir leurs revenus au même niveau. Afin de répartir le coût des risques liés à la surproduction de lait, la vente du lait des producteurs de lait aux fromagers leur permet d'externaliser les fluctuations de la production ainsi que les risques économiques qui sont donc supportés par les deux corps de professions (Moser et Brodbeck 2007 : 144).

La logique d'écoulement de la production des sortes de l'Union au meilleur prix possible sur le marché intérieur et à l'exportation augmente chaque année le déficit de l'USF (la différence de prix entre le prix d'achat et de vente du fromage). Ce déficit est porté au débit du compte laitier de la Confédération. Ce faisant, la stabilité de la mise à disposition des services monétaires dépend grandement de l'aide publique tout le long de la période 1. À titre d'exemple, le découvert du compte marchandise s'est élevé pour l'année 1979/80 à 281'758'815.75 francs ; il a été ramené à 242'017'051.80 francs pour l'année 1980/81 (Rapport annuel USF 1980/81 : 37). Le déficit de l'entreprise s'élève pour l'année 1991/92 à 505'526'600 francs (Rapport annuel USF 1992/93 : 41). Tous les déficits sont pris en charge par le compte laitier de la Confédération.

### *2.5.2 Services sensoriels*

Les services sensoriels, renvoyant aux caractéristiques organoleptiques et gustatives des produits de la ressource, semblent être mis à disposition des usagers finaux, c.-à-d. les consommateurs, tout au long de la période 1. On l'a vu, la grille de taxation permet d'opérer un tri des fromages. Pour rappel, l'USF opère une distinction entre les Gruyères « Premier choix » (à partir de 16 points) et les « Surchoix » (à partir de 18 points). Le système de rémunération de la qualité qui découle de cette classification consiste à augmenter ou réduire le prix de prise en charge des fromages, en sus de la teneur en eau et en matières grasses.

Dans un second temps, chaque maison membre peut par la suite décider de segmenter l'offre du Gruyère en fonction de la durée d'affinage. Mais, cette pratique intervient à la fin de la période 1, notamment à la suite du rapport de la Commission Arnold. Il est en effet suggéré que l'USF indique mieux le degré de maturité sur les fromages de l'USF. Au minimum, pour ce qui est du Gruyère, il lui faut rester en cave 105 jours selon l'ODési, ce qui lui permet déjà de développer des caractéristiques organoleptiques variées. L'obligation de suivre cette règle de production contraint les maisons membres à fournir au minimum un Gruyère déjà « fait ».

Dotée d'un observatoire des ventes, l'USF est censée établir avec une certaine précision les ventes de ses sortes. Il apparaît que le Gruyère est le fromage le plus vendu en Suisse (59 % en 1979/80 contre 56.1 % en 1991/92 sur le total des sortes de l'Union), attestant de son succès, avant tout commercial, auprès des consommateurs (Rapport USF 1980 ; 1992). Il devance très largement l'Emmental (32.5 % en 1979/80 contre 34 % en 1991/92). Le Sbrinz est loin derrière, ne dépassant pas les 10 %. Si cet indicateur ne nous renseigne que sur les plans quantitatif et commercial, le volume de la production de Gruyère en fonction du classement de la production nous permet d'avoir une vision de la qualité de la production du Gruyère :

**Tableau 1: Classement de la qualité année 1980 et 1991**

Année	Premier choix	Second choix	Troisième choix
1980	91.5 %	2.69 %	0.18 %
1991	92.7 %	3.32 %	0.14 %

Sources : Rapports de gestion USF des saisons 1980/1981 et 1991/1992

Ainsi, 91.5 % de la production de Gruyère est classé « Premier choix », 2.69 % en « Second choix » et 0.18 % en « Troisième choix » en 1980 ; contre 92.7 % de la production de Gruyère classée en « Premier choix » lors de la saison, 3.32 % classée en « Deuxième choix », tandis que 0.14 % classée en « Troisième choix » 1991/92, soit 96,16 % de la production estivale de Gruyère pour l'année 1991. Ce tableau comparatif 1980-1991 rend compte du fait qu'une nette majorité de la production de Gruyère atteste d'une « bonne » qualité. Par ailleurs, l'annexe I sur les avis des organisations suisses concernées par l'USF du Rapport Arnold épargne la qualité du Gruyère. Ceci n'est pas le cas de l'Emmental.

### *Services symboliques*

Les usages symboliques de la ressource sont sans doute ceux dont il est le plus difficile à rendre compte. Contrairement au VMO, dont l'ancrage social et territorial de la ressource allait plus facilement de soi, le cas du Gruyère est plus atypique. Sans doute cela est-ce dû à l'éloignement opéré par les instances dirigeantes de l'USF et la pratique quotidienne de fabrication du produit. Toutefois, le produit jouit d'une bonne réputation. En effet son statut de premier fromage consommé par les suisses peut en attester. Comme le souligne Chappuis (2002 : 348), l'image du produit est celle d'un produit traditionnel, naturel et artisanal, du moins aux yeux des consommateurs si l'on en croît leur fidélité concernant l'achat du Gruyère.

On l'a vu, depuis les années 1960, les usagers intermédiaires, l'USAL notamment défendent le maintien des structures de production villageoises. Le maintien de l'ancrage social du produit se fait toutefois au prix du compromis de l'amélioration des installations de production voulu par l'OFAG. De 1970 à 1990, la Confédération a enregistré 761 projets d'investissement visant la restructuration de 1300 fromageries artisanales (cf. tableau 2) (Rapport agricole 1992 : 328). L'image de typicité du Gruyère peut être maintenue mais elle ne peut pas se faire l'économie d'améliorer les structures de production. Rendons aussi à l'USF de ne pas avoir manqué de

faire vivre une image de produit naturel, traditionnel et artisanal, par des campagnes marketing associant le Gruyère à un produit de terroir. Elle a cependant été contrainte, en suivant l'impératif de mise en valeur du lait, du plan beurre/fromage de l'AEL, et de la demande indigène afin de diminuer les coûts de la prise en charge des excédents laitiers, d'accepter l'amélioration des structures de production.

Tableau 2: Amélioration des structures de fromageries de 1972 à 1990

Genre de mesure	Nombre de projets		Montant des contributions	
	nombre	%	mio. de fr.	%
Maintien (rénovation)	168	22,1	24,9	18,5
Agrandissement	418	54,9	73,2	54,4
Nouvelle construction	72	9,5	32,4	24,1
Cessation d'activité	103	13,5	4,1	3,0
<b>Total</b>	<b>761</b>	<b>100</b>	<b>134,6</b>	<b>100</b>

Source : Septième rapport sur l'évolution de l'agriculture suisse 1992.

Il nous faut aussi souligner les dépenses considérables de l'USF effectuées au titre du marketing. En additionnant les dépenses en publicités et en promotions des ventes (en Suisse et à l'étranger), l'USF lors de la saison 1979/80 près de 15'000'521 millions de francs, tandis que l'organisme totalise près de 46'587'000 millions de francs lors de la saison 1991/92. Si les dépenses pour le marketing, de manière générale, restent stables pour ce qui est du marché suisse (budget publicité 1979/80 : 6'059'020 millions de francs ; 1991/92 : presque 7'000'000 millions de francs), elles augmentent exagérément pour les marchés étrangers (budget publicité 1979/80 : presque 9'000'000 millions de francs ; 1991/92 : 16'075'000 millions de francs), attestant, sans doute, d'une plus grande compétitivité entre opérateurs à l'exportation. À ce prix-là, on peut espérer que l'USF parvienne à fidéliser les consommateurs suisses et étrangers. D'ailleurs, la sous-commission du parlement concernant le placement du fromage qui enquêtera dès l'été 1995 sur les ristournes faites aux importateurs et le contrôle de la Confédération sur les dépenses de l'USF émet des doutes pour ce qui est de l'efficacité des dépenses de marketing (Rapport sous-commission USF 1996 : 502).

Les éléments développés ci-dessus nous permettent d'évaluer l'état de la ressource ; celle-ci montre, par le resserrement des règles principalement économiques issues des dispositions très rigides de l'USF, l'aide considérable des contributions de la Confédération et des régulations locales qui en découlent, un « profil » relativement équilibré entre l'exploitation des services monétaires et la mise à disposition des services sensoriels et symboliques. De plus, le régime en action montre une répartition inégalitaire des charges d'entretien du système ressourciel. L'exposé des droits d'accès à l'exploitation des services monétaires peut en atester (cf. section 2.4). Pour rappel, cette répartition « injuste » tourne clairement à l'avantage des acteurs du secteur laitier (UCPL et USAL), en fait leur maison membre, tant elles sont surnuméraires au sein de l'USF et tant les règles de répartition de la marchandise sont façonnées pour elles.

## 2.6 Bilan intermédiaire du point de vue des dimensions d'analyses lors de la période I : le constat des répartitions inégalitaire des charges financières de la ressource

Nous avons vu qu'au lieu d'apaiser les tensions entre les différents groupes d'acteurs du secteur laitier, la création de l'organisme USF révèle les divergences d'intérêts entre les — et au sein

des — différents corps de métiers pour la répartition des risques qu'engendrent, par exemple, les fluctuations des prix liées à la stagnation des stocks de fromages de l'Union, ainsi que l'appropriation des flux de revenus. Aussi, ce sont des chocs externes, les Guerres mondiales, la crise des années 1930, et celles qui sont dues aux éléments mentionnés ci-dessus qui obligent l'acteur politico-administratif à intervenir dans la réglementation du marché fromager et à instituer la loi-cadre, la LRMF. Cette intervention réglementaire, nous l'avons vu, permet d'atténuer les conflits au sein du secteur laitier.

L'action publique s'opère ainsi de multiples façons : mise sur pied d'une structure cartellaire, fixation des prix de prise en charge et obligation de livrer les sortes de pâte dure. L'action publique ne s'arrête pas là. En effet, lors de la période 1, la surexploitation des services monétaires est grandement compensée par les mesures d'encouragement de toutes sortes et de subventions de l'État, sans compter les subventions indirectes dont l'USF bénéficie, telle que l'exonération des impôts sur la fortune, les bénéfices éventuels et les parts sociales. Surtout, comme les coûts de revient du fromage sont trop élevés pour pouvoir être couverts par les prix de cession, la Confédération subventionne, les marges de chaque corps de profession ainsi que l'écoulement des stocks excédentaires, notamment grâce à l'encouragement à l'exportation. Comme le souligne Brunet (1983 : 153), « le consommateur étranger bénéficie ainsi, un peu paradoxalement, des efforts du contribuable helvétique ». Simplement dit, des garanties financières sont fixées à tous les échelons.

La période 2 suivante montre comment certains acteurs, qui entrent en scène par la constitution de nouvelles coalitions organisent peu à peu une forme de résistance à la libéralisation du secteur agricole programmée dans le 7<sup>e</sup> rapport sur l'agriculture de 1992. Précisément, dans le cas du système ressourciel du Gruyère, des experts issus des milieux agricoles cantonaux concernés par le maintien de la plus-value dans son bassin historique de production tentent de profiler comme ses gestionnaires légitimes.

### 3. Les dimensions d'analyses lors de la période II

Le système ressourciel du Gruyère encore entre les mains de l'USF sur le plan formel entre dans une période de mutation de la politique agricole. La réforme entreprise prévoit un renversement de paradigme, celui de l'économie planifiée par l'économie de marché. La politique des prix est séparée de celle des revenus, ces derniers n'étant plus garantis par des prix couvrant les frais de production. Ces mesures concerneront tous les groupes d'utilisateurs intermédiaires qui parviendront à se maintenir dans le système ressourciel. En ce sens les utilisateurs intermédiaires impliqués dans les systèmes ressourciels hors de l'emprise de l'USF (par ex. VMO ; cf. Tippenhauer 2014b) et ayant déjà évolué dans un marché semi-libéralisé, semblent parer à affronter ces mutations.

Les pressions pour le changement du cadre de réglementation du marché fromager s'opèrent sur trois niveaux : international, fédéral et régional-cantonal. Il y a d'abord les pressions internationales qui proviennent de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'UE. Ensuite, dans la lignée du programme de revitalisation de l'économie portée par les défenseurs de l'ouverture des marchés suisses au commerce international, nous dénombrons plusieurs pressions endogènes qui sont exercées par des acteurs issus de domaines de politiques publiques tels que le domaine de la concurrence et de la lutte contre les cartels.

Sur le plan régional cantonal, certains acteurs issus des milieux agricoles cantonaux demandent un cadre institutionnel permettant de protéger l'exploitation des produits du terroir sous un angle plus qualitatif. Ces requêtes trouvent un écho auprès de certains parlementaires fédéraux, qui tentent de mettre à l'agenda l'adoption d'une réglementation de type AOC-IGP, et de quelques fonctionnaires de l'OFAG. Différents acteurs réunis autour de la filière du Gruyère s'organisent en marge du régime USF et des acteurs qui y sont associés afin de préparer l'ouverture du marché fromager suisse.

#### 3.1 Régime institutionnel encadrant le système ressourciel du Gruyère (1992 à 1997)

Au cours de la seconde période, le régime institutionnel des systèmes ressourciels fromagers de l'USF vacille dès les premières décisions réformatrices propres à la politique agricole suisse. Il est prévu que la Confédération n'intervienne plus dans le fonctionnement des marchés agricoles et n'assure plus les régulations cartellaires. En réaction à ses mouvements, des coalitions régionales inédites<sup>39</sup> (cf. sous-section 2.1.4) surgissent à cette même époque afin de créer un cadre institutionnel permettant d'amortir les effets des réformes prévues (Boisseaux 2012 : 132ss). Sur le plan fédéral, la stratégie arrêtée consiste à implanter le plus rapidement possible le dispositif AOC-IGP nouvellement entré en vigueur dans l'UE (Règlement CEE n° 2081/92 du 14 juillet 1992).

Le calendrier de la réforme prévoit la suppression de l'opérateur historique de gestion des sortes de l'Union, l'USF en 1999, ainsi que toutes les règles institutionnelles qui soutiennent l'organisation ; tandis que l'UCPL et l'USAL, quant à eux, perdront leurs compétences de régulateurs du secteur laitier. Ces changements programmés actent la fin du régime institutionnel de l'USF et du régime à destination des filières hors USF, dans le sillage des coups portés aux structures corporatistes qui caractérisaient le secteur agricole suisse. Surtout, ils laissent les utilisateurs intermédiaires des systèmes ressourciels fromagers, programmés comme étant les perdants de la réforme, dans un espace institutionnel instable. Nous examinons

---

<sup>39</sup> Professionnels du secteur agricole, élus locaux, chefs des services cantonaux de l'agriculture et Conseillers d'Etats (Boisseaux 2012 : 124ss).

les pressions et les propositions — directes ou indirectes — qui visent à modifier ou supprimer le régime USF, ainsi que l'obligation publique et privé de livraison et de prise en charge de ses fromages. Ensuite, nous décrivons l'avènement du dispositif de protection des dénominations.

### *3.1.1 La suppression programmée du régime USF*

#### *3.1.1.1 Le poids des pressions externes*

Plusieurs sources vont pousser à la reformulation du régime USF. Il y a principalement les pressions internationales qui proviennent de l'OMC et de l'UE. Elles agiront de manière indirecte, par le flux d'idées et d'une modification des représentations cognitives des acteurs du secteur laitier. À titre de rappel, le cycle de négociations de « l'Uruguay Round » a débuté en 1986. Des mesures ont déjà été prises et elles se traduisent, sur le marché fromager, par une augmentation des importations des fromages à pâte dure dès l'année 1987.

L'aboutissement des négociations relatives à l'Uruguay Round achoppe, le 1<sup>er</sup> juillet 1995, sur l'adhésion de la Suisse à l'OMC ; celle-ci doit respecter les engagements contractés au sein de l'Accord sur l'agriculture. Pour ce faire, elle doit progressivement introduire des droits de douane sur les produits agricoles, en lieu et place de contingents tarifaires. Dans le cadre du marché fromager suisse, les sortes de l'USF bénéficiaient de la mesure de protection douanière par la fixation de prix dès que le contingent d'importation globale, qui est taxée aussi, est dépassé. Il s'agit, dans l'ancien régime, d'un droit de douane supplémentaire qui frappe les quantités de base dépassées (Rapport Agricole 1992 : ch. 231.11).

Plus proche du contexte du marché fromager suisse, il y a les négociations qui sont en cours lors de la période 2 portant sur les accords sectoriels entre l'UE et la Suisse, dans la lignée de la non-ratification par référendum sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE le 6 décembre 1992. La négociation sectorielle sur l'agriculture prévoit que le commerce de produits agricoles entre la Suisse et l'UE sera facilité en supprimant progressivement les droits de douane sur les fromages, les fruits et légumes, la viande et le vin. Même si la signature de l'accord n'interviendra que le 21 juin 1999, on peut penser que les acteurs du secteur laitier et du marché fromager plus spécifiquement ont eu vent de la décision du Conseil de l'UE s'étant déclaré prêt à la fin de l'année 1993 à entamer des pourparlers sur des accords sectoriels, dont le secteur agricole.

La gouvernance de l'USF étant dans le collimateur des autorités publiques au cours de la fin de la période 1 à propos d'accords frauduleux, certains de ses dirigeants sont remplacés par de nouveaux administrateurs en accords avec les nouveaux paradigmes du marché. En effet, à la lecture de quelques rapports annuels de l'USF, les commentaires introductifs laissent voir que les concepts de « libéralisation » et de « dérégulation » se sont diffusés et ont été intégrés dans les représentations cognitives par les nouveaux membres du conseil d'administration de l'USF. Le discours officiel se veut presque en accord avec les réformes à venir (Rapport annuel USF 1992/93 : 4) :

« Avant toute chose, je puis le dire : je salue tous les efforts visant à créer le plus tôt possible des conditions-cadres efficaces pour l'économie laitière et fromagère suisse afin qu'elle puisse satisfaire de façon optimale aux exigences du marché actuelles et futures ».

Plus loin, le président du conseil d'administration ajoute, concernant les pressions internationales, qu'

« [U]ne issue positive des négociations sur le GATT devrait également y contribuer. [...] C'est justement dans les domaines du lait et du fromage que les choses bougent actuellement en direction de la dérégulation et de l'assouplissement. L'USF a déjà adopté un volumineux paquet de mesures qui sont en train d'être mises en œuvre. Ces mesures vont de l'amélioration de la qualité à celle du marketing. »<sup>40</sup> (Rapport annuel USF 1992/1993 : 4).

En clair, les acteurs responsables du pilotage des systèmes ressourciels de l'USF ont pleinement conscience des pressions externes et tentent de s'y adapter. Ils sont aussi conscients que ces pressions vont se traduire par des changements de paramètres des instruments ou, au pire, leurs suppressions. D'ailleurs, le commentaire du directeur de l'USF, cette fois, exprime bien ce changement des représentations cognitives puisqu'il est sait comment et quels sont les instruments qui vont être révisés :

« En effet, l'intention est de refondre en une seule loi les arrêtés sur le statut du lait, l'économie laitière et la réglementation du marché du fromage, et ce d'ici 1998. Le but de la révision de la réglementation du marché du fromage est un rapprochement vers le marché intérieur de l'Europe : la réduction des subventions à l'exportation, la responsabilisation de toute la chaîne de production (du producteur de lait à l'acheteur de lait) et du commerce ainsi qu'un rapprochement du prix du lait au niveau européen. » (Rapport annuel USF 1992/1993 : 5).

Ainsi, il apparaît que la direction de l'USF envisage très sérieusement la modification des instruments, mais ne semble pas se douter qu'un changement d'objectifs va avoir lieu. Le président, toujours dans son commentaire introductif, souligne que « [l']USF sera mise au défi comme par le passé et sera, également à l'avenir, plus nécessaire » (Rapport annuel USF 1992/1993 : 4). On voit là le signe, un peu naïf, que la direction de l'USF pense pouvoir faire en sorte que le marché fromager suisse sera toujours piloté par l'USF. C'était sans considérer les pressions internes qui vont se succéder. En clair, les signes de la dissolution de l'USF n'apparaissent pas directement par le canal des pressions externes. Plutôt, ce sera le fait de mouvements internes

### *3.1.1.2 Le poids des pressions internes*

Les pressions internes, destinées à modifier le cadre de la politique agricole, sont principalement formulées par les acteurs suivants : la commission des cartels, issue du domaine de la politique de la concurrence renforcé par ses nouvelles dispositions (cf. Mach 2006 : 114 ; Conseil fédéral 1996 : 1194) ; l'OFAG qui filtre les pressions externes ainsi que les demandes des parlementaires pour opérer des changements de la politique agricole ou d'un de ses sous-secteurs ; des parlementaires et la Commission de l'économie et des redevances (CER-N) .

Nous dénombrons aussi les sources de pressions internes favorables à la suppression du régime USF suivante : des interventions parlementaires qui touchent directement ou indirectement l'USF depuis 1992 ; le rapport « à charge » (entretien « Fonctionnaire du Secrétariat technique de la Comco »), de la Commission des cartels d'avril 1994 ; une motion parlementaire de la CER-N du 04 juillet 1995 qui relaye les conclusions du rapport de la Commission des cartels ; le rapport d'enquête d'une commission extra-parlementaire *ad hoc* concernant les agissements frauduleux d'employés de l'USF du 21 mai 1996. La programmation de la suppression de l'USF et des obligations de livraison des fromages qui s'opérera par le biais du Message concernant la réforme de la politique agricole (deuxième étape) du 26 juin 1996.

---

<sup>40</sup> Ces mesures prises sont la conséquence, on s'en doute, du fameux Rapport de la commission Arnold du 19 décembre 1989.



### *Les interventions parlementaires depuis 1992*

Depuis 1992, il y a eu une dizaine d'interventions parlementaires demandant l'introduction de (et simultanément l'accompagnement des) mécanismes du marché au sein du secteur laitier et qui touchent directement le régime USF. Nous retenons les interventions les plus virulentes. Certaines interventions demandent tout simplement à ce que le Conseil fédéral prenne les

« mesures nécessaires pour que les agriculteurs puissent se conformer aux lois du marché. À cet effet, il devrait supprimer systématiquement les réglementations et les subventions dans le secteur de la transformation et libéraliser le marché du fromage de sorte à redonner aux fabricants et aux vendeurs de fromage leur indépendance sur le marché » (Motion du 21.09.93 du Groupe PRD du Conseil des Etats ; Conseil fédéral 1996 : 43).

La parlementaire M. Weber propose de faire un pas supplémentaire et demande au Conseil fédéral dans son postulat du 23 mars 1995 « de libéraliser de façon radicale le marché suisse du fromage au cours des cinq prochaines années » (Conseil fédéral 1996 : 46). Notons que la charge parlementaire contre la politique agricole et le régime USF provient de bords politiques différents. Par exemple, un groupe parlementaire constitué de membres du Parti des Verts et du Parti Socialiste suisse demande au Conseil fédéral, par la motion du parlementaire S. Baumann du 23 mars 1995, de

« supprimer les mesures d'orientation relatives à la mise en valeur du lait et donc de suspendre le plan lait/beurre/fromage. Il est invité notamment:

1. à prendre les mesures nécessaires pour liquider la Butyra et supprimer l'Union suisse du commerce de fromage sous la forme actuelle ;
2. à supprimer le prix de base fixe du lait, le régime de la livraison obligatoire et l'obligation de prise en charge pour le lait et le fromage ainsi que les garanties de prix et d'écoulement pour le beurre ; [...] »

On peut également dénombrer les rares propositions visant à renforcer la politique laitière telle que celle du parlementaire M. Kühne qui, par son postulat du 06 octobre 1995, intime au Conseil fédéral

« d'adopter une stratégie offensive dans le secteur laitier, conformément aux nouvelles obligations relatives à la libéralisation dans ce domaine qui résultent des accords du GATT, afin d'améliorer rapidement et durablement la compétitivité des produits laitiers sur le marché » (Conseil fédéral Ibidem).

### *La Motion de la CER-N*

Par la motion parlementaire de la CER-N, relayant les conclusions de la Commission des cartels, il est demandé au Conseil fédéral de mettre en œuvre les recommandations de la Commission des cartels dans son rapport d'avril 1994 (Motion de la CER-N du 04.07.95 au Conseil national ; Conseil fédéral 1996 : 49 et 286). En résumé, les recommandations visent purement et simplement la libéralisation du marché du lait et du fromage. En fait, il s'agit plus de déréguler ces deux marchés ; la Commission des cartels demande à ce que : 1) les prix et les marges fixés par l'État soient supprimés ; 2) le niveau des prix du lait se rapproche du prix pratiqué dans l'UE ; 3) la dissolution de l'USF sous sa forme actuelle et la suppression des obligations de livraison et de prise en charge (ibid.).

### *Le rapport de la sous-commission du placement du fromage*

Le 25 septembre 1995, le Bureau du Conseil national charge les Commissions des finances ainsi que les Commissions de gestion d'examiner la pratique en matière de subventionnement de l'Union suisse du commerce de fromage et de présenter un rapport au parlement en 1996. Le

mandat porte essentiellement sur l'examen de la pratique en matière de subventionnement de l'exportation de fromage excédentaire. En effet, selon le rapport de la sous-commission du placement du fromage du 21 mai 1996 (Rapport de la sous-commission fromage 1996 : 487) l'USF, depuis la première moitié des années 1970, exporte en vue de la fabrication de fromage fondu ses stocks excédentaires. Lors de ces livraisons (dites dans le milieu fromager les « opérations d'agiotage »), les importateurs étrangers reçoivent ultérieurement un escompte « destinée à leur permettre de mettre en valeur, dans des conditions concurrentielles, le fromage livré au prix officiel ».

Or depuis août 1992, les opérations d'agiotage font l'objet de critiques provenant de certains pays de l'UE. De surcroît, il est apparu qu'aucun examen circonstancié de la situation juridique en matière de politique commerciale n'a été effectué du côté de la Confédération (Rapport de la sous-commission fromage 1996 : 487). Ledit rapport de la sous-commission nous permet par ailleurs de mettre la lumière sur l'existence d'un arrangement, que l'on peut qualifier comme étant situées « entre les lignes », de contournement des règles fixées par la direction de l'USF (cf. sous-section 2.4.2) : « les opérations d'agiotages se fondaient uniquement sur une convention orale entre un fondé de pouvoir de l'Union suisse du commerce de fromage et un employé subalterne de la Commission de l'UE » (Ibidem).

Après l'examen de la pratique concrète des opérations d'agiotages, la sous-commission établie qu'

« [a]u cours des dix dernières années, 18 000 t de fromages ont été écoulées par l'intermédiaire d'opérations d'agiotage. À cette époque, plus de 40 millions de francs de ristournes ont été versés à une entreprise italienne, dont 23 millions de francs en Suisse. La majeure partie des versements en Suisse s'effectuait sous la forme d'un chèque du montant de la ristourne remis au représentant de l'entreprise. Accompagné d'un représentant de l'Union suisse du commerce de fromage, celui-ci encaissait ensuite le chèque dans une banque bernoise » (ibid.).

Dans son rapport, la sous-commission admet toutefois qu'« il convient de relever que les affaires dites d'« agiotage » et les paiements cachés qui en découlent, ont pour origine l'ordonnance en vigueur sur l'économie laitière. La quantité de lait commercialisé autorisée par le Conseil fédéral a dépassé les possibilités du marché normal ». La sous-commission propose aux Commissions des finances et aux Commissions de gestion, auxquelles elle est rattachée, la transmission d'une motion et d'un postulat en vue de limiter les moyens financiers dévolus à la couverture du déficit de l'USF et donc l'instauration d'une politique tenant mieux compte des impératifs du marché ; il s'agit pour la sous-commission, dans la lignée des pressions internes énoncées ci-dessous, d'empêcher la concurrence déloyale de l'USF jusqu'à la mise en œuvre de Politique agricole 2002.

*L'intégration des demandes parlementaires par l'OFAG dans le message sur la réforme de la politique agricole due (Politique agricole 2002)*

Dans son message rédigé par l'OFAG du 26 juin 1996 concernant la réforme de la deuxième étape de la politique agricole destinée au Parlement, le Conseil fédéral consacre au chapitre 223 sa conception de la réforme de l'économie laitière suisse (Conseil fédéral 1996 : ch. 223). Si l'office reconnaît une importance capitale au lait<sup>41</sup>, il concède que la « pléthore normative », ce « carcan législatif », c.-à-d., la surréglementation de l'économie laitière dans son ensemble, obstrue « l'esprit d'entreprise » (Conseil fédéral 1996 : 127). Il rappelle toutefois qu'

---

<sup>41</sup> D'ailleurs malgré la teneur urgente de la réforme le message semble réitérer l'inscription d'un objectif historique de la politique laitière : maintenir la production de lait au niveau le plus élevé possible en Suisse (Conseil fédéral 1996 : 127).

« un des objectifs prioritaires de la nouvelle organisation du marché est de maintenir la production de lait au niveau le plus élevé possible en Suisse » et que « le transfert des responsabilités de la Confédération aux milieux intéressés constitue un autre principe de la nouvelle organisation au plan de la production, de la mise en valeur et de l'écoulement ». (Conseil fédéral 1996 : 127).

Sans préciser dans l'introduction de son chapitre dédié au secteur laitier un ordre prioritaire parmi les objectifs/principes censés dicter la nouvelle politique agricole, le Conseil fédéral précise, qu'entre autres innovations apportées au sein du secteur laitier<sup>42</sup>, « les prix et les marges ne seront à l'avenir plus fixés ni garantis par l'État » (ibid.).

Le Conseil fédéral pose tout de même provisoirement les bases programmatiques de la nouvelle politique laitière<sup>43</sup> (Conseil fédéral 1996 : 130) : l'*objectif* prioritaire consiste ainsi à écouler le plus de lait au meilleur prix en Suisse comme à l'étranger. Sauf que, dans le nouvel ordre à construire, l'atteinte de cet objectif s'opérera par l'accroissement de la compétitivité entre les entreprises et d'autres mesures à définir doivent être centrées sur la fabrication de fromage. En effet, le Conseil fédéral constate que les fromages suisses « jouissent à l'étranger d'une bonne réputation et bénéficient de bonnes conditions d'accès, du moins en ce qui concerne les sortes principales [...] » (ibid.). Pour ce faire, l'ensemble des entreprises du secteur laitier, y compris celles qui opèrent dans le système ressourciel du Gruyère, se verra supprimer les prix de prise en charge et de cessions imposés. Ainsi, toutes les règles formelles (nationales) ou négociées au sein de l'USF sans validation de l'État (locales) d'exploitation économique à destination de l'USF seront abrogées.

Concernant l'USF, au même titre que toutes les organisations semi-étatiques officiant dans l'agriculture, sa dissolution est en préparation. D'une importance toute particulière pour notre cas, la dissolution de l'USF implique la mise en vente des stocks appartenant à la Confédération, stocks qui résultent du système des prix garantis. Dit simplement, il sera prévu une mise aux enchères de la marchandise aux opérateurs du marché (les affineurs et autres sociétés commerciales de l'USF ; cf. encadré 1 suivant). D'après certains acteurs de cet échelon, les entreprises d'affinages durent âprement négocier avec la Confédération le rachat des stocks, qui par ailleurs allaient déterminer les quantités de marchandises de Gruyère qu'ils vont pouvoir prétendre vendre par la suite.

**Encadré 3 : Accord confidentiel sur la « prise en propriété anticipée des stocks de fromages de l'USF »**

Dans le rapport annuel de l'USF de la saison 96/97, on découvre qu'avant même que le Conseil national prenne une décision sur la Politique agricole 2002, la Confédération, via l'action de l'OFAG, avait anticipé la liquidation de l'USF actée pour l'année 1999 en mettant en vente les stocks de fromages de l'USF. Il s'agissait en revanche, dans le nouvel ordre libéral de mettre en place un système de « prise en propriété anticipée » des stocks de marchandises. Ainsi, les entreprises chargées de l'affinage, qui ne bénéficieront plus des garanties étatiques (Entretien « Affineur Margot »), doivent s'approprier des propriétés de fromage de l'Union dès le 1<sup>er</sup> août 1997 et garantir le paiement de la marchandise (Rapport annuel USF 1996/97 : 5). L'USF dut entreprendre de longs pourparlers avec l'OFAG afin d'aboutir à une solution qui puisse permettre aux maisons membres d'acquérir de la marchandise à un tarif préférentiel (Entretien « Affineur Margot » ; Rapport annuel USF 1996/97 : 9), beaucoup d'entre elles étant dans l'incapacité de financer le rachat des stocks. En outre, le nouvel accord relatif à la prise en charge des marchandises veut que l'acquisition de la propriété d'une marchandise s'opère avant que celle-ci ne soit déjà vendue, notamment afin de plus responsabiliser

<sup>42</sup> Pour rappel, l'USF se taille la part du lion dans les dépenses de la Confédération destinées à l'économie laitière.

<sup>43</sup> Au sens de la définition provisoire d'un programme politico-administratif tel que conceptualisé par Knoepfel et al. (2006 : 165).

les maisons membres quant aux capacités d'absorption du marché. Certaines d'entre elles durent demander des prêts à la Confédération, à des taux préférentiels, qu'elles complétèrent par des prêts bancaires (Entretien « Affineur Margot »).

Par ailleurs, les procédures d'admissions pour les nouveaux membres sont simplifiées et les droits « ancestraux », qui octroyaient des rentes de bénéficiaires aux vieilles maisons membres, ont été éliminés. Dès lors, de nouvelles alliances émergent : des coalitions régionales, centrées sur la défense d'un produit, mais aussi, des coalitions stratégiques entre fédérations laitières et maisons membres, dont l'une d'entre elles amènera à la création de l'entreprise Fromages SA. Les créateurs de cette entreprise avaient prévu à l'origine de remplacer sur des bases privées l'USF afin de favoriser la « vente d'une seule main » (Rapport annuel USF 1996/97 : 6). Dit tout simplement, il s'agissait de recréer un monopole, mais sur des bases entièrement privées. Si les acteurs du secteur laitier, notamment plusieurs fédérations laitières et entreprises d'exportations, n'étaient pas contre cette idée, ils ne la soutenaient qu'à moitié, entraînant la chute de cet opérateur un an après sa création (Rapport annuel USF 1996/97 : ibid. ; Entretien « Directeur IPG » ; Entretien « Collectifs et Affineur »).

La mise en œuvre de cet accord sur la prise en propriété anticipée occasionne deux conséquences importantes au sein du marché fromager :

1) le marché fromager retrouve des similitudes avec l'organisation de la période qui prédatent la stabilisation de la conception organique telle qu'adoptée par l'USF. Les fédérations laitières sont en concurrence les unes avec les autres ; elles s'orientent vers des stratégies de concentration pour mieux négocier avec les demandeurs (le secteur aval de la distribution ou les grands pools collecteurs de lait) qui sont en situation d'oligopsonie (à savoir qu'ils sont peu d'acheteurs sur le marché du lait suisse) ; ceci a pour conséquence que d'autres fédérations s'associent à de grands groupes agroalimentaires tels que Emmi, Töni et Säntis, notamment afin de stabiliser les rapports relatifs à la vente de lait à un prix juste ; tandis que d'autres veulent mettre en valeur leur lait par la production de fromages industriels ou certaines d'entre elles tentent de créer un nouveau syndicat du fromage (Fromages SA) afin de capturer la plus-value générée par la production de fromages de toutes sortes ;

2) dans le même temps, d'autres acteurs tentent de reconfigurer le cadre institutionnel de leur production en maintenant les principes de production au lait cru, de décentralisation de la production fromagère et en refondant les éléments corporatistes sur la base de l'exploitation d'une ressource, tel sera le cas des filières du Gruyère, du VMO, du Vacherin fribourgeois, et de l'Etivaz.

Afin de rendre acceptables ce nouveau cadre institutionnel, le Conseil fédéral prévoit des mesures de compensation telles que le *supplément versé sur le lait transformé en fromage* et des *aides à l'exportation* vers les marchés étrangers afin de trouver de nouveaux débouchés (Conseil fédéral 1996 : 131), donc de nouvelles parts de marché. Du reste, des mesures de compensation plus poussées de la dérégulation étatique ont déjà été prévues par l'OFAG et se concrétisent déjà le 27 juin 1995 au sein du message concernant le Paquet agricole 1995 (cf. sous-section 3.1.2 à venir).

### 3.1.2 La mise en place d'une conception de la protection qualitatives des ressources agroalimentaires

L'adoption par l'UE d'une réglementation sur les AOC-IGP le 14 juillet 1992 et les évolutions de la politique agricole ont conduit, depuis l'année 1993, de nombreux parlementaires à déposer des interventions qui revendiquaient une amélioration de la compétitivité de l'agriculture, de la protection des consommateurs et de la protection des indications de provenance par des labels de qualité, parallèlement aux parlementaires prolibéralisation (Conseil fédéral 1995 : 643). Les interventions<sup>44</sup>, réclament d'une part, un alignement du droit suisse sur les réglementations de

<sup>44</sup> Postulat Comby 93.051, du 1<sup>er</sup> mars ; postulat Grobet 91.313, du 18 janvier 1993 ; motion de la fraction radicale-démocratique du Conseil national 268/933150, du 18 mars 1993 et motion Beerli 820793.3153, du 18 mars 1993.

l'UE précitée, et d'autre part, des mesures destinées à améliorer la protection des produits suisses, en sus du droit européen.

Contrairement à la suppression du « carcan législatif » prônée par les parlementaires promarchés, il est question d'adapter le droit interne suisse afin de renforcer les acteurs-usagers qui se sont soumis à des exigences qualitatives fortes. En effet, l'ouverture des marchés expose ces derniers à des opérateurs bénéficiant d'avantages concurrentiels (production de masse et standardisée) dans le trafic international des marchandises. Notons qu'une frange des jeux d'acteurs nationaux, relatifs à la construction de ce dispositif, portait principalement sur l'Office fédéral supposé défendre un tel projet. Un bras de fer s'est engagé entre l'OFPI et l'OFAG. C'est finalement l'OFAG qui l'emporte.

C'est donc vers la fin de la deuxième période qu'intervient l'avènement du dispositif AOC, engendré par la coalition élargie d'acteurs politico-administratifs et des milieux agricoles (Boisseaux 2012 : 124ss) et édictés par l'OFAG. Il permet de créer un régime institutionnel unifiant en une seule réglementation les modalités de régulation de l'appartenance (accès géographique et droit collectif à l'usage de la dénomination, excepté le droit de production) pour accéder à l'exploitation des patrimoines fromagers suisses. Ce nouveau régime — qui recombine différents éléments issus des politiques publiques (agricole, santé, développement régional) et du système régulaif (réunification de différents instruments permettant la distinction des produits) — n'opère aucune distinction entre les systèmes ressourciels agroalimentaires. Les systèmes ressourciels fromagers du Gruyère, du Sbrinz, de la Tête de Moine, du VMO, du Raclette du Valais, mais aussi des systèmes ressourciels centrés sur la production carnée, pâtissière et de spiritueux peuvent entrer dans ce dispositif.

Le dispositif s'appuie sur des règles spécifiques et formelles (Ordonnance sur les AOC et les IGP de 1997 RS 910.12 ; cf. Tippenhauer 2014a), ainsi que des lignes directrices établies par l'OFAG qui feront l'objet d'une publication officielle au cours de la période 3<sup>45</sup> (*Guide pour le dépôt d'une AOC ou d'une IGP* ; Guide OFAG 2001). L'ensemble de ces règles n'est pas propre à chaque produit, mais défini par l'OFAG. Ces règles régissent les conditions « d'entrée » dans le régime permettant ultérieurement de (re-)réguler le cadre d'action pour l'exploitation (qualitative) des ressources agroalimentaires. Ce dispositif par ailleurs, remet à plats les conditions pré-existantes quant à certaines dimensions de régulations du RIRA (notamment l'appartenance et les exigences qualitatives). Brièvement, les acteurs doivent redéfinir qui est le gestionnaire légitime et responsable de l'exploitation d'un système ressourciel. Ils doivent ensuite administrer la preuve "discursive et analytique d'un « lien au terroir » constamment réactualisé par des pratiques concrètes" (Boisseaux 2012 : 48 ; emphases dans l'originale). Ces pratiques doivent être fixées dans un cahier des charges établi propre à chaque ressource.

Il pose explicitement ce qui est interdit ou obligatoire à tous les stades de la fabrication. Ces règles imposent des prescriptions techniques spécifiques pour chaque catégorie de ressources agroalimentaires. Pour les fromages à pâte dure ou mi-dure, l'utilisation exclusive du lait cru, des fourrages locaux, le délai rapide de travail du lait, une durée d'affinage minimale, toutes les règles de production alors définies par l'USAL au cours de la période 1. *Last but not least*, les règles définissent impérativement la zone où va se dérouler les étapes de la production et de la maturation des produits.

---

<sup>45</sup> Bien que le guide soit publié pour la première fois en 2001, certaines lignes directrices pour la production laitière obligent, par exemple, les fromagers à ce fournir en lait de non-ensilage. Ce principe n'a pourtant pas de base légale. Nous y reviendrons. Notons que ces principes apparaissent dans le cadre du projet d'ordonnances concernant la désignation des produits agricoles mis en consultation dès 1996.

Ces règles transversales offrent l'opportunité aux acteurs qui parviennent à s'organiser autour de structures chargées du pilotage d'un système ressourciel de définir localement les règles d'appartenance au périmètre d'exploitation de la ressource, les règles de production, d'exploitation et d'entretien de la ressource, ainsi que les règles d'arbitrage des conflits et des rivalités portant sur la ressource. L'entrée dans le dispositif, par la validation de l'OFAG du cahier des charges, donne droit aux différents opérateurs de chaque corps professionnels à l'utilisation de la dénomination. Des structures de gestion et de pilotage sont chargées de distribuer les droits d'accès et de production (autorisation de produire, des quotas production) et de veiller à l'usage de la dénomination (le respect par les acteurs du cahier des charges). Ainsi, les membres de la structure et les non membres, mais qui se trouvent dans la zone géographique préalablement définie, qui respectent le cahier des charges peuvent utiliser la dénomination.

En tant que telles, toutes ces conditions d'entrée dans le dispositif constituent des points de conflits sur lesquels les acteurs vont devoir s'entendre. Retenons que ce nouveau régime semble se fonder sur l'équation « ressourcielle » suivante : les acteurs-usagers d'une ressource agroalimentaire pourront continuer à générer des services monétaires, puis les prélever pour autant qu'ils suivent des prescriptions qualitatives exigeantes, et, qu'ils mettent des services sensoriels et symboliques à disposition des usagers (des consommateurs surtout) de la ressource. Par-dessus tout, contrairement au régime USF, il réajuste les dimensions de régulations de la qualité.

Ajoutons que les groupes d'acteurs qui parviendront, sur une base volontaire à entrer dans le dispositif AOC-IGP, peuvent limiter l'offre afin d'éviter les excédents par des mesures d'exigences qualitatives négociées au sein de structures de gestion des ressources qui seront définitivement établies au cours de la période trois sous l'égide d'interprofessions.

### **3.2 La configuration des acteurs durant la période II**

Plutôt que de revenir sur chaque acteur présenté à la section 2.2, nous procédons à un examen de la configuration des acteurs concernés de près ou de loin, entourant directement ou indirectement la gestion de la ressource Gruyère.

Sur le plan de la configuration des acteurs internationaux, on verra, notamment par la suite (cf. sous-section 3.4.1), que l'ouverture programmée du marché fromager suisse a des conséquences sur les acteurs qui souhaitent se réappropriier sur des critères régionaux la production de Gruyère. Il en ressortira la création d'une coalition d'acteurs-défenseurs du Gruyère composé des Conseillers d'État directeurs de l'agriculture des cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura, Fribourg et d'experts issus des milieux agricoles régionaux (et non plus nationaux). Une des stratégies de cette coalition consistera à créer un accord communautaire, précisément par le bas, et de ponctuellement demander l'aide de l'OFAG afin notamment de « rapatrier » la dénomination « Gruyère » au seul territoire suisse. Ces acteurs se heurteront, dans un premier temps, aux vetos d'acteurs français qui ont aussi bénéficié d'une reconnaissance internationale à l'exploitation du nom « Gruyère » (cf. sous-section 2.1.5). L'ouverture des frontières signifiera d'ailleurs aussi pour les acteurs concernés par la production de Gruyère la possibilité d'importer des solutions organisationnelles ou régulatrices d'ailleurs, précisément de filières fromagères artisanales françaises ou italiennes, dans le contexte suisse.

Sur le plan de la configuration des acteurs nationaux, les constats précédents de la sous-section 3.1.1 laissent entrevoir l'entrée en scène des partis politiques qui visent à mettre à l'agenda la

réorganisation radicale du secteur laitier, la suppression de l'USF et d'autres acteurs paraétatiques, mais, aussi, des mesures de compensations réservées aux systèmes de ressources agricoles qui créent potentiellement de la valeur ajoutée (par ex. la volonté de créer un dispositif AOC-IGP, mais aussi d'autres signes de reconnaissance de la qualité). Bien que ces demandes soient filtrées par l'OFAG, il est prévu qu'elles se concrétisent au sein d'une loi de réorientation de la politique agricole. Comme on l'a également vu, il revient à l'OFAG d'arbitrer les demandes divergentes, d'un côté, la libéralisation, de l'autre, le déplacement de mesures corporatistes au niveau des régions, et, d'élaborer une nouvelle politique à destination du secteur agricole.

Il apparaît aussi que l'OFAG renforce quelque peu son pouvoir vis-à-vis des associations du secteur laitier, puisque cet office prévoit déjà dans le rapport agricole de 1992 (Rapport agricole 1992 : 321) de supprimer toutes les prérogatives régulatrices de ces dernières ainsi que leurs multiples ordonnances. Les associations corporatistes du secteur laitier, l'UCPL et l'USAL au premier plan toujours, sont par ailleurs directement touchées par la demande de suppression de l'USF. Leur mainmise sur la réglementation du marché fromager des sortes de l'USF et tout le secteur laitier se fera — en théorie — sur des bases plus concurrentielles, notamment par une contractualisation entre les échelons de la production fondée sur des bases privées et volontaires (cf. sous-section 3.4.1) ; ainsi les groupes industriels (la firme Emmi par ex.), qui par l'intermédiaire de grandes maisons de commerces et d'affinages phagocytent peu à peu l'échelon de l'affinage et se distancient du pouvoir de l'USF.

Notons que les demandes des parlementaires exercent des pressions — plus ou moins — positives sur les acteurs concernés par le Gruyère puisqu'elles enclenchent des réactions au sein d'une configuration d'acteurs régionaux concernés par la production de Gruyère en voie de réorganisation. Ainsi apparaîtra la Commission de la Charte du Gruyère, née sous l'impulsion de la coalition du Gruyère, qui deviendra une interprofession (cf. sous-section 3.4.1 et 3.4.2) ; ainsi apparaîtra Fromage SA, une société de droit privé fondée le 1<sup>er</sup> janvier 1996 spécialisée dans l'exportation de fromages, qui entendait exercer un monopole, et que l'intrication des infrastructures et des ressources humaines entre cette société et l'USF se traduisait fait par une inégalité de traitement entre exportateurs de fromage ; ainsi l'OFAG et ses fonctionnaires romands ouvriront des points d'accès aux revendications particulières des acteurs de la coalition du Gruyère et d'autres acteurs minoritaires dans le sous-système de la politique agricole.

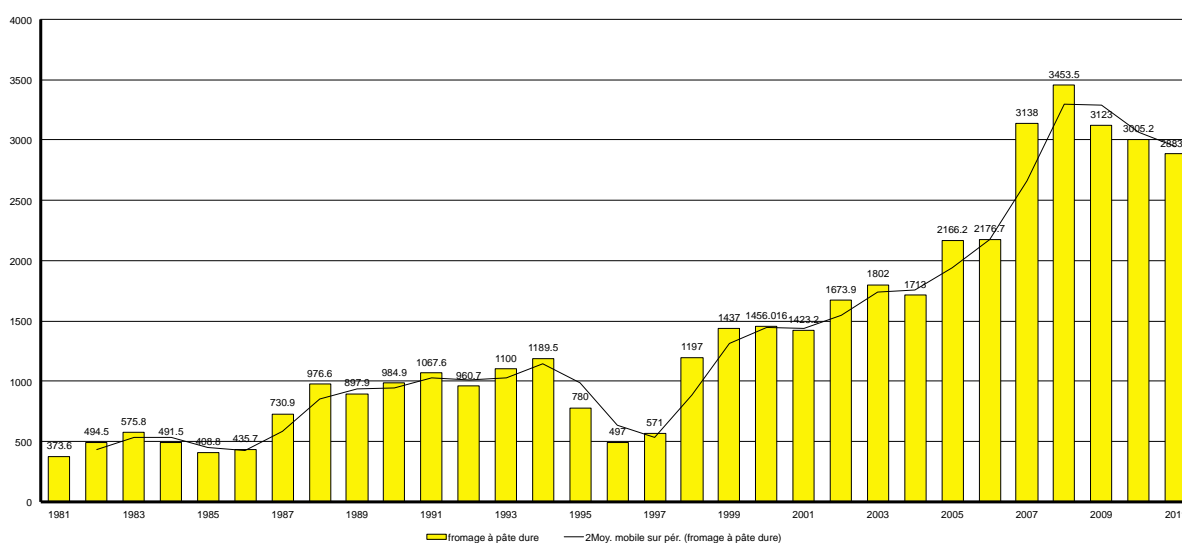
### 3.3. Les principales rivalités entre acteurs

Sur le plan de la variable d'analyse « rivalités », les jeux stratégiques des firmes du secteur de la transformation laitière et des usagers dépendant des ressources fromagères entamés à la fin de la période 1 laissent voir une augmentation des rivalités. La programmation de la suppression de l'organisme USF, des prix de prise en charge des produits et les obligations de livrer ou d'acheter de ces derniers, soit la dérégulation des dimensions économiques et de l'appartenance du RIRA déstabilisent considérablement les équilibres passés. Il découle de ce contexte l'avènement de rivalités de toutes sortes.

Dans le cas du système ressourciels du Gruyère, les acteurs sus-mentionnés sont en rivalités à propos de l'attribution des compétences de gestion de l'articulation des constituants de la ressource et de l'accès aux services monétaires. Ces rivalités se manifestent concrètement par des tentatives concertées (plusieurs acteurs) ou individuelles (une firme), privées (en marge du policy design du RIRA) consistant à détourner des accès aux constituants de ressources (par ex. s'approprier du ravitaillement en lait) et/ou à modifier l'articulation de ces derniers par des jeux

sur la diminution ou la réduction de la complexité des entraves techniques. Ce type de rivalités est en augmentation provisoire au cours de la période II (1992-1997). En effet, de nouveaux composants du RIRA sont en gestation au cours de cette temporalité.

Avec l'adoption des accords du GATT en 1995, il devrait être attendu une augmentation générale des rivalités portant sur l'accès aux canaux de commercialisation en mains des distributeurs. Au nombre de deux firmes, ces dernières peuvent désormais monnayer l'accès à leurs étales, puisqu'elles sont en mesure d'offrir des produits substitués. Toutefois, dans le cas du Gruyère, cette augmentation ne se révèle pas au cours de la période II. Pour rappel, les importations de fromages potentiellement susceptibles de concurrencer le Gruyère (d'autres fromages à pâte dure) augmentent légèrement (cf. graphique 1, de la section 1.2 représenté ci-dessous), sans que cela n'affecte le volume de production de Gruyère.



Sources : Statistiques laitières de la fiduciaire du secteur laitier (TSM fiduciaire).

Si l'on observe l'évolution des importations de fromages à pâte dure sur le marché suisse, on constate leur légère augmentation dès 1993<sup>46</sup> (1100 tonnes contre 960 tonnes l'année d'avant) puis leur brusque chute lors de l'année 1995 (780 t. contre 1189 t. en 1994). D'après les données dont dispose la structure actuelle en charge de la gestion de systèmes ressourciel du Gruyère (l'interprofession du Gruyère, IPG), les parts de marché en Suisse du fromage Gruyère oscillent entre 19,5 % et 20 % au cours de la période II (Rapport annuel IPG 2004 : 7).

### ***Crises de la qualité de la production du Gruyère au début de la seconde période***

L'équilibre entre maîtrise des quantités et de la qualité reste manifestement fragile à maintenir. Vu sous l'angle de la dimension des rivalités portant sur l'exploitation de la ressource, nous avons déjà pu voir que certains acteurs peuvent privilégier des comportements stratégiques à court terme, notamment par des stratégies de contournement des règles d'exploitation, qui consistent par exemple à ne pas respecter le prix fixé ou à faire baisser ses coûts de production au détriment de la qualité. Mais, on a aussi vu que les impératifs productivistes dans le secteur agricole, qui se sont par exemple traduits par des campagnes d'amélioration des structures paysannes, incitaient ce genre de stratégies. Toujours est-il qu'elles sont pour ainsi dire régulées puisqu'elles sont encouragées et qu'elles font l'objet de mesures qui sont adoptées par la Confédération dès les années 1960.

<sup>46</sup> En réalité, les importations de fromages à pâte dure enregistre une augmentation depuis 1987 (1987 : 730 t. et 1988 : 976 t.).



Nous allons voir que la perception de la rivalité sur les charges d'entretien de la ressource peut être perçue avec un décalage dans le temps par les représentants du groupe d'acteurs des consommateurs. Au début des années 90, il émerge donc la perception de problèmes liés à la qualité. En fait, nous devrions dire qu'il s'agit d'une perception biaisée de la réalité. Pour rappel, au cours de l'année 1991, l'entreprise industrielle Crema déposait un projet de fabrication automatisée de Gruyère pour mettre en valeur une partie de son lait de non-ensilage. Et, comme on le verra par la suite, la création de la Charte du Gruyère en 1992 (cf. sous-section 3.4.1) vise, entre autres, à contrecarrer ce genre de projets.

En substance, la perception des rivalités sur les charges d'entretien de la ressource se manifeste comme suit : le goût et la texture du Gruyère, sa qualité de manière générale aurait changé. Au cours de l'année 1993, l'émission *A bon entendeur* de la Télévision suisse romande intervient évaluant le Gruyère. Les exigences qualitatives ne seraient plus ce qu'elles étaient dans les années 1980. Les journalistes établissent la raison suivante : il s'agirait de la quête du productivisme. Autrement dit, la quête de la diminution des coûts de production susceptible d'entraîner inmanquablement d'après leurs commentaires une perte d'investissement en temps et en effort pour le maintien de la qualité.

Ces mêmes journalistes observent, avec un retard somme toute assez conséquent (de l'ordre de 30 ans), les modifications suivantes :

- la modification du cheptel de vaches : les manipulations génétiques des vaches tendent à ce que les producteurs de lait en sélectionnent des « hyperproductivistes » (ou les « superlaitières ») ;
- la modification de leur alimentation : celle-ci a pour effet d'augmenter les rendements laitiers ; résultats, le lait est souvent trop gras et il lui manque de la flore microbienne indispensable pour la formation du goût ; pour compenser ce déficit de flore, il faut en ajouter artificiellement.
- Le regroupement des sociétés de laiterie : les journalistes observent un regroupement de sociétés de laiterie qui constituent des fromageries plus grandes ; ceci a pour effet de modifier le circuit de transport du lait, notamment par l'introduction des camions-citernes, qui font la tournée des sociétés et y pompe le lait. Il est jugé que cet apport nouveau du point de vue du constituant « infrastructure de production », censé réduire les coûts de production du lait, affecte directement la qualité des fromages pour la raison suivante : le lait est brassé dans le camion lors du trajet, ce qui modifie la structure de la matière grasse et engendre une modification du goût du lait, donc du fromage.

En réalité, cette « crise » de la qualité est mal datée par les journalistes de l'émission et devrait être reconnue au minimum au milieu des années 1960 ou au début des années 1970. L'expression de la reconnaissance des problèmes de qualité par les représentants des consommateurs du Gruyère met en fait plus de 30 ans pour être visible. Car, c'est déjà au cours des années 1960 que les progrès de l'élevage et de l'utilisation accrue des fourrages concentrés font considérablement augmenter la production nationale de lait, nécessitant, on l'a vu, l'introduction de l'instrument du contingentement laitier afin d'agir sur la structuration de l'offre de lait et de produits laitiers.

Dès lors, le cadre institutionnel de la libéralisation qui commence à surplomber le régime USF et les multiples régulations visant à le compléter, fait que les acteurs s'occupent plus à se réorganiser. Les acteurs dépendant de la ressource Gruyère tentent de se la réapproprier sur la base d'une Charte accompagnée d'une structure organisationnelle temporaire. Celle-ci

deviendra une interprofession stable par la suite (cf. sous-section 3.4.3). Autrement, les acteurs qui ne dépendent pas de la ressource Gruyère, par exemple les industriels ou les distributeurs, tentent d'intégrer les échelons de production du Gruyère ou d'opérer une concentration des entreprises à l'échelon de l'affinage<sup>47</sup>. Dès l'adoption de la nouvelle loi sur l'agriculture du 29 avril 1998, il est prévu que les entreprises fixent leurs marges selon les mécanismes du marché (Conseil fédéral 1996 : 131). Dit autrement, les acteurs peuvent prélever des services monétaires selon leurs propres prévisions et logiques stratégiques. La régulation des ressources territoriales a des contours institutionnels flous. La coalition des acteurs du Gruyère va tenter de reréguler sur des bases privées, dans un premier temps, puis sur des bases publiques, dans un deuxième temps, la définition des droits d'accès à la gestion et à l'exploitation de leur ressource. Ces derniers poussent pour qu'il émerge des composants fédéraux du RIRA puissent permettre de reconnaître le principe de protection de l'exploitation des ressources agroalimentaires par la qualité liée à un terroir.

### 3.4. Les régulations locales lors de la période II

Pour des raisons de lisibilité et de structuration du texte, nous décrivons et intégrons tous les processus visant à la constitution de la Charte du Gruyère qui se tiennent vers la fin de la période 1 au sein de la période 2, ceci afin d'éviter de trop « hacher » la reconstruction des processus causaux visant à la modification par les acteurs de l'ARL.

#### *Créer un accord communautaire*

La stratégie de réappropriation de la gestion, et dans une certaine mesure de la propriété de la ressource Gruyère par les acteurs de la coalition Gruyère consiste dans un premier temps à élaborer une Charte de production à laquelle les usagers intermédiaires vont se soumettre. Un bref survol de son contenu nous permet d'observer que ses concepteurs ont tenté de synthétiser l'ensemble des régulations qualitatives pertinentes pour la production de Gruyère. De l'avis du directeur chargé de la défense professionnelle des usagers intermédiaires (vaudois, fribourgeois et neuchâtelois) du système ressourciel, ce cahier des charges était conçu comme un « socle pour gérer la libéralisation » (Entretien « Directeur IPG »). Le point de vue des représentants du secteur laitier sur cette initiative régulatrice est en revanche passablement négatif (ibid.). Ces derniers ont l'esprit qu'il doit revenir à l'USF de rester l'opérateur national chargé de piloter les systèmes ressourciels les plus importants de Suisse (Rapport Arnold 1989 ; Rapport de gestion USF 1992 ; Burgat 1989). *In fine*, ce jeu stratégique des acteurs défenseurs du Gruyère « romand » vise dans un second temps à « faire bouger les choses sur le plan national » (Entretien « Directeur IPG »), à savoir constituer une base légale fédérale pour un système de protection des dénominations d'origine tel que développé au sein de l'UE. Dit autrement, la coalition romande et l'entité chargée de la gestion de ce système ressourciel « mettent en œuvre » un semblant de dispositif AOC qui est, à la même période, loin d'être finalisé.

En reconstituant le processus de regroupement autour d'un périmètre de production du Gruyère romand, il ressort que c'est le Rapport Arnold du 19 décembre 1989 qui constitue l'élément déclencheur de la dissidence des « Romands ». En effet, la Commission Arnold a permis à tous les acteurs intéressés de près par la dérégulation et la libéralisation du marché fromager suisse d'exprimer leurs intérêts. À la suite des *rounds* de consultation des avis des milieux intéressés organisés par la Commission<sup>48</sup>, les Conseillers d'État directeurs de l'agriculture des cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura, Fribourg s'estiment concernés par le maintien de la production de Gruyère dans ces périmètres. Par ailleurs, ces derniers ont eu accès aux différentes positions

<sup>47</sup> Chappuis (2002 : 312) dénombre 27 maisons membres en charge de l'affinage des fromages de l'USF sous l'ère du régime USF.

<sup>48</sup> Chronologiquement, nous nous situons avant la publication du Rapport Arnold du 19 décembre 1989.

d'acteurs aux visées industrielles (cf. projet de Cremo). Ils saisissent le comité de la Fédération des agriculteurs de suisse romnde (FSASR)<sup>49</sup> à qui ils transmettent un dossier intitulé « Défense du fromage de Gruyère ».

D'après ce document consulté dans les archives de l'actuelle interprofession du Gruyère, les directeurs cantonaux de l'agriculture concernés par la production de ce fromage craignent qu'à la suite d'une hypothétique ouverture du marché fromager suisse, certains acteurs scrutent la « position intéressante occupée par le gruyère dans l'économie fromagère suisse [...] ». Il existe selon eux le risque que, « [p]our prendre pied dans ce créneau, on cherche d'une part, à étendre la zone naturelle et historique de production du gruyère et, d'autre part, à industrialiser sa production. » (Document « Une Charte pour la défense du gruyère » 1992 : 1). En clair, de grandes entreprises qui conditionnent industriellement le lait, telles que Cremo, mais Emmi aussi, sont soupçonnées de vouloir « tenir le marché » (Entretien « Directeur IPG »). Sans doute aussi, dans un futur contexte supposé plus compétitif, que ces dernières veulent diversifier leurs actifs, et, partant, leurs sources de revenus.

Entre la fin de la première période (décembre 1991) et le début de la seconde (janvier 1992), cette coalition fait émerger l'idée d'une Charte. Ce projet vise à freiner, par une démarche collective et volontaire (Entretien « Directeur IPG »), la concurrence future d'acteurs industriels au potentiel économique non négligeable. Dans des conditions adverses, car n'ayant pas les ressources d'action des associations corporatistes du secteur laitier, la FSASR doit parvenir à convaincre des partenaires aux intérêts divergents<sup>50</sup>.

Au cours de ce même interval temporel (fin décembre 1991 à juillet 1992), les acteurs de la coalition du Gruyère, notamment le personnel technique de la FSASR, rendent plusieurs visites aux acteurs-gestionnaires de systèmes ressourciels fromagers français (ceux du Beaufort AOC et du Comté AOC notamment) et italiens (Entretien « Directeur IPG »). Imprégnés des « façons de faire » de ce grands champions nationaux, les leaders de la coalition du Gruyère soumettent un projet de Charte à l'USF et à l'UCPL, dont le contenu substantiel s'inscrit dans la lignée des AOC fromagères françaises et italiennes (Entretien « Directeur IPG »). La coalition, d'après l'actuel directeur de l'Interprofession du Gruyère qui était alors en charge du dossier, défie, et, surtout, dérange les associations corporatistes. Notamment, l'UCPL, dans une logique de maintien des acquis institutionnelles qui vacillent, a beaucoup à perdre : la perte de contrôle sur la gestion du système ressourciel du Gruyère implique la perte de contrôle sur une partie des producteurs de lait qui négocieraient le prix du lait au sein d'une structure de gestion défendant des intérêts régionaux et non plus au sein de l'USF. Or, l'UCPL n'a aucun intérêt à ce qu'il y ait un prix du lait différencié. Cela risquerait de fragmenter la défense des intérêts sectoriels de l'association.

Non sans peine — en tout cas « sans grand enthousiasme » comme le souligne Boisseaux (2012 : 133), la coalition du Gruyère (véritablement les cantons précités ci-dessus et la FSASR) parviennent à faire signer la Charte du Gruyère à l'UCPL, l'USF, l'USAL, le SEF, le 2 juillet 1992. Ce nouvel arrangement régulateur local complète — il augmente et précise les exigences qualitatives — et reconfigure — il raccorde et rassemble — les diverses règles du régime USF structurant la production du Gruyère au sein d'un acteprivé. Par l'édiction de ce texte, les acteurs de la coalition du Gruyère ambitionnent de resserrer les règles d'appartenance,

---

<sup>49</sup> Document « Une Charte pour la défense du Gruyère » rédigé entre le 12 décembre 1991 et le 2 juillet 1992. Document transmis par l'actuel directeur de l'Interprofession du Gruyère.

<sup>50</sup> Le document « une charte pour la défense du gruyère » fixe l'objectif prioritaire suivant : « il est impératif d'obtenir dans les meilleures délais la ratification de la Charte par l'USF et l'CPL ». D'après Boisseaux (2012 : 133), la ratification par l'USAL va plus facilement de soi étant donné que ladite association défende depuis sa création la production artisanale de fromages.

d'exploitation et d'entretien de la ressource. N'ayant aucun ancrage juridique, en tout cas du point de vue du droit public<sup>51</sup>, la Charte trouve prise auprès de ceux à « qui appartient le produit », à savoir « ceux qui sont dans la région historique » de création de la ressource (Entretien « Directeur IPG »).

### 3.4.1 Luites pour et autour du contenu de la régulation en devenir

Les rédacteurs du contenu de la Charte axent synthétiquement les régulations de la production du Gruyère autour des éléments suivants : la dénomination arrêtée du produit ; la zone de production du Gruyère ; la matière première du produit ; la production ; l'affinage et la maturation ; la description du produit (l'objectif à atteindre du produit fini) ; la composition ; et la création de la commission de la Charte du Gruyère aussitôt le document signé. Nous procédons dès à présent à la relecture de ses éléments sous l'angle ressourciel et des conflits que la Charte vise à résoudre ou apaiser, ainsi que les jeux d'acteurs qui en découlent.

#### *Protection de la dénomination*

Nous reconstituons ci-dessous les processus et mouvements stratégiques lors des jeux d'acteurs qui entourent la tentative d'appropriation de ladite dénomination par la Commission de la Charte. Ces jeux d'acteurs débutent aux environs de 1993, dépassent les frontières de la Suisse et s'opèrent sur plusieurs niveaux. En ce sens, ces processus confirment à ce stade l'argument selon lequel les acteurs qui sont exclus des arènes décisionnelles de la programmation du nouveau cadre institutionnel tentent des actions stratégiques au sein d'autres arènes et ce pour des dimensions de régulation du RIRA et de l'ARL différentes. Si le résultat de l'action entreprise par la Commission de la Charte est à ce stade incertain, il laisse présager que les structures de contraintes et d'opportunités institutionnelles réussissent aux acteurs qui tentent et qui s'organisent collectivement sous une démarche volontariste.

La Commission de la Charte, essentiellement composée des experts détachés de la FSASR et des organisations signataires de la Charte, table sur la protection de la dénomination « Gruyère » selon les standards d'une AOC, dispositif qui n'existe pas encore. Il convient de souligner à quel point il est difficile d'atteindre cet objectif consistant à réserver la dénomination en l'absence d'une base légale sur le plan fédéral. Du point de vue cantonal, seul le canton du Valais entreprend de créer des dispositions en matière d'AOC (cf le cas du vin ; Laessle 2014). De plus, les opposants en présence ou en devenir à la constitution d'une protection de type AOC pour le Gruyère peuvent légitimement défendre l'idée selon laquelle le nom « Gruyère » est générique. En effet, plusieurs accords internationaux ou certaines dispositions au sein du droit interne ne rendent précisément pas compte de la zone de production. Nous récapitulons chronologiquement les modalités existantes concernant la protection internationale et nationale du nom « Gruyère ».

D'abord, la Convention de Stresa du 5 juin 1953 reconnaît la paternité du nom Gruyère à la France et à la Suisse qui en sont les pays d'origine et les dépositaires (Chappuis 2002 : 323)<sup>52</sup>. Le Gruyère est inscrit au sein de cette convention sous la catégorie des « Fromages avec indication de provenance » et non sous celle des « Fromages avec appellation d'origine ». Ensuite, l'ODési de 1962 redéfinie en 1981 reprend la catégorisation telle quelle de la Convention de Stresa et stipule : 1) que le fromage jouit d'une indication de provenance ; et 2)

<sup>51</sup> Tout juste, la présence du Vice-directeur de l'OFAG de l'époque permet de cautionner la Charte (Intervention du directeur de l'Interprofession du Gruyère lors de l'assemblée des déléguées du 20 juin 2001).

<sup>52</sup> Pour rappel, ladite convention permet d'établir une liste des dénominations à protéger en annexe A - s'il existe une législation nationale destinée audit produit - ou en annexe B - si une partie contractante souhaite réserver une dénomination sans qu'il existe une législation ou si le produit bénéficie déjà d'une législation au sein d'une autre Partie contractante - afin d'assurer l'emploi loyal des appellations d'origine et des dénominations de fromages. Le Gruyère est la seule sorte en « copropriété » avec la France. Les autres sortes de fromages appartiennent à leur pays d'origine.

de manière très souple que le Gruyère est un fromage « [f]abriqué principalement en Suisse romande, à l'exception des cantons du Valais et de Genève. » (Odési section 2.2. let. b). Finalement, le nom gruyère a été inscrit au *Codex alimentarius* (le code alimentaire)<sup>53</sup>, sous la Norme C-10 en 1967.

L'inscription du Gruyère au sein du Codex fixe les normes descriptives, les facteurs essentiels de composition et de qualité, les additifs alimentaires autorisés (colorants, régulateurs d'acidité, agents de conservation, etc.), les limites maximales en agents pathogènes, l'étiquetage, etc., conformément à la « Norme générale Codex pour le fromage ». Quiconque le fabrique à l'image de la norme du Codex peut s'en réclamer, au même titre qu'un générique. S'il n'existe aucune règle stipulant cette disposition, il s'agit en tout cas d'une norme d'application *de facto* et communément défendue comme telle par certains acteurs (les firmes industrielles françaises). En termes ressourciels, l'inscription au sein du Codex revient à transformer les contours de l'exploitation de la ressource en un grand club aux entrées poreuses. Du moins, pour ce qui relève de la répartition des droits d'usage de la désignation à l'échelle internationale. Nous nous intéressons, ici, tout spécialement au cas de la Norme C-10 du Codex et aux différentes étapes qui ont consisté à sa suppression.

#### 3.4.1.1 Jeux n°1 autour du Codex Alimentarius (1993-1996)

Avant de constituer le dépôt du dossier d'enregistrement de la dénomination Gruyère au sein d'un registre, qui au début de la seconde période n'existe pas encore, la protection du nom implique que la commission de la Charte doit faire des choix stratégiques quant au maintien des normes internationales ou nationales relatives au Gruyère. En effet, elle pense qu'elle doit impérativement éviter que tout opposant à sa démarche défende le caractère générique de la dénomination « Gruyère ». Il s'agit d'éviter de la faire basculer dans le domaine public. Mais comme la Convention de Stresa a été signée par des États membres, la commission n'a aucune marge de manœuvre pour modifier une quelconque disposition du texte. En revanche, si la Confédération peut se retirer de l'accord elle n'en a aucun intérêt au même moment puisque la Convention permet une protection des dénominations fromagères sur le territoire des pays signataires.

Par conséquent, pour ce qui est de la Norme C-10 du Codex, la Commission de la Charte ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour la modifier. Ceci s'explique par les règles procédurales en matière d'action stratégique internationale. En revanche, elle peut et va transmettre le dossier à la Confédération, à l'OFAG précisément, qui doit convenir d'une position avec l'OFAEE. L'activation d'une pareille chaîne d'action implique une dotation en ressources d'action non négligeable (Knoepfel et al. 2006 : 68ss) : information, temps, organisation, etc. Rien ne nous dit à ce stade si le déploiement stratégique de la Commission de la Charte est corrélé aux enjeux économiques portant notamment sur l'exclusivité de la désignation sur les marchés européens. En résumé, seuls les acteurs politico-administratifs disposent d'une marge de manœuvre pour faire évoluer les standards de qualité et d'hygiène alimentaires. Les règles procédurales du Codex font que des délégations des États membres de l'OMS (Organisation mondiale de la Santé) et de la FAO (*Food and Agricultural Organisation*) se réunissent tous les deux ans et soumettent la création ou des propositions d'amendements des normes existantes ou leur retrait au sein de comités divers. La Commission du Codex, qui

---

<sup>53</sup> Pour rappel, le programme du *Codex alimentarius* a été mis en place par la *Food and Agricultural Organisation* (FAO) ainsi que par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 1963 et instituée à cet effet une commission chargée de fixer des standards de qualité et de sécurité pour les denrées alimentaires. La commission a édicté, et continue d'édicté, des instruments qui se traduisent par des standards substantiels de même que des lignes directrices. Les états-membres signataires du programme sont censés mettre en œuvre ses instruments qui les ciblent et bénéficient à la fois aux acteurs de l'agro-alimentaire et aux consommateurs. Abels (2007 : 43 et 46) qualifie le design institutionnel émanant du Codex comme étant « permissif ».

se réunit également tous les deux ans, entérine, entre autres, les propositions des comités du Codex.

La commission de la Charte a tout intérêt, au vu des litiges internationaux relatifs à l'utilisation des noms de sortes telles que le cheddar, le gouda, l'edam et l'emmental et qui vont en défaveur des pays d'origine de ces dernières, à ce que soit supprimée la norme Gruyère du *Codex alimentarius*. Mais cela ne dépend évidemment pas d'elle. Le *round* de réunion des comités de 1994 étant raté, la commission de la Charte doit de toutes les manières, sur le plan procédural, s'en remettre à une délégation conduite par l'OFAEE. La Commission de la Charte est fermement décidée supprimer cette fameuse Norme C-10 en 1993, mais elle doit attendre le *round* de 1996 pour déclencher ce processus stratégique.

C'est donc entre 1993 et 1996, dans le contexte d'émulation autour du besoin de créer un dispositif d'enregistrement des dénominations similaire au dispositif européen édicté en 1992, que les jeux d'acteurs sur les plans national et international se déroulent. Le Vice-directeur de l'OFAEE est alors chargé de représenter les intérêts suisses au sein du Comité du Codex sur le lait et les produits laitiers (CCMMP). Au cours d'échanges épistolaires<sup>54</sup>, on comprend qu'il revient à ce haut fonctionnaire suisse et à sa délégation de négocier la suppression de la Norme C-10 du Codex. Dans une missive, le haut fonctionnaire de l'OFAEE, constate l'augmentation toujours plus croissante de l'utilisation du Codex au sein de (et par) l'OMC, notamment dans le règlement des conflits commerciaux (le *dispute settlement system*) et tout particulièrement les normes Codex relatives aux sortes de fromage (cheddar, brie, edam, emmental, etc.).

On découvre dans la même lettre que la Confédération, en 1993, décide de poursuivre deux stratégies différentes relatives à ces deux champions fromagers. La première, pour l'Emmental, vise à renforcer la définition du Codex, « compte tenu de l'importance de ce produit dans les échanges internationaux »<sup>55</sup>. La deuxième, pour le Gruyère, consiste à supprimer la norme du Gruyère du Codex ainsi qu'« une amélioration de la protection de ce nom entre la France et la Suisse par une indication géographique protégée »<sup>56</sup>. Ces choix stratégiques dépendaient alors de conditions-cadres, dont l'une est pour le moins étonnante. En effet, d'après l'Aide-mémoire annexé à la lettre destinée à l'ambassadeur de Suisse basé à Paris chargé de négocier avec la délégation française l'apaisement entre les relations franco-suissees autour d'autres normes du Codex, c'est un critère commercial qui arbitre les possibilités de modifier ou de supprimer une norme spécifique à une sorte de fromage. Il s'agit d'un seuil de volume du commerce mondial d'une sorte au-delà duquel il n'est pas possible de supprimer la norme correspondante. Simplement dit, lorsque le volume d'échange d'une marchandise utilisant le même nom est conséquent, il devient difficile de supprimer la norme en question.

En quelque sorte, le Gruyère produit en Suisse aura profité d'un faible volume de commercialisation sur le plan international (par ex. 7000 en 1995 d'après l'Aide-mémoire), lui permettant de se situer en dessous du seuil fixé par la CCMMP. On apprend dans le même document que c'est la Fédération internationale de laiterie (FIL), réunissant les organisations nationales de l'industrie du lait, qui prépare les travaux ayant permis de développer des critères d'aide à la décision pour la création ou la suppression des normes relatives au lait et aux produits laitiers. On peut, à ce stade, conclure que les comités et la commission du *Codex alimentarius*

---

<sup>54</sup> Nous avons pu les consulter dans les archives des procès-verbaux du comité de l'Interprofession du Gruyère. Une lettre en particulier nous permet de retracer et de reconstituer qui sont les acteurs habilités à « jouer » ainsi que les règles procédurales permettant leur intervention (cf. note de bas de page ci-dessous).

<sup>55</sup> Lettre consultée dans les archives de l'interprofession du Gruyère qui retrace le processus et qui est signée par le Vice-directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du 18 mars 1997.

<sup>56</sup> Ibid.

ne sont pas que des enceintes internationales exclusivement chargées de faire évoluer des règles internationales de qualité et d'hygiène des denrées alimentaires. D'ailleurs, les délégations détachées auprès des comités du Codex ne sont pas strictement composées d'experts d'un office (de la santé, de l'agriculture ou du commerce international). Des représentants de firmes participent également à la formulation des normes.

Les règles procédurales sont, dans le cas présent du Gruyère et de l'Emmental, fixées par un groupe représentant les intérêts des associations nationales du lait, la FIL. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le critère retenu pour le maintien ou la suppression d'une norme relative à un fromage soit la part de marché de la sorte en question dans les échanges commerciaux. Le volume important de commerce international de cette sorte, notamment dans l'UE, fait que la reconnaissance de la protection internationale de l'Emmental endure l'opposition de pays concurrents de la Suisse. Ajoutons que le développement du commerce international fait que des accords commerciaux de l'OMC intègrent certaines normes du Codex.

#### *3.4.1.2 Jeux n°2 autour du Codex Alimentarius (juin 1997)*

Sur le plan du Gruyère, le CCMMP qui s'est tenu à Rome en mai 1996 accepte la suppression de la norme Gruyère (Rapport du Codex 1996 : 11). Reste que cette décision doit être entérinée par la Commission du *Codex alimentarius* qui siège à Genève du 23 au 28 juin 1997. Or, l'OFAEE, a eu vent du projet de prise de position du Gouvernement français qui s'oppose à la suppression de la norme Gruyère et ce, pour deux raisons<sup>57</sup> : premièrement, il souhaite améliorer la protection franco-suisse et ensuite biffer la norme Gruyère ; il veut empêcher que les protagonistes suisses se délient de la « copropriété » internationale de la dénomination afin qu'ils prennent toutes initiatives non concertées et unilatérales ; deuxièmement, la « confiance » entre les deux partenaires aurait été mise à mal par la démarche suisse, « dans la mesure où la Suisse n'a pas tenu ses engagements dans d'autres dossiers Codex »<sup>58</sup> (concernant les normes sur la matière grasse de la mayonnaise). La stratégie des acteurs français peut être interprétée comme un jeu portant sur les ressources « temps » - faire en sorte d'éviter qu'une décision autoritaire puisse être prise - et « consensus » - maintenir un niveau de désaccords suffisant pour protéger les intérêts français. Le Vice-directeur de l'OFAEE demande à ce que l'ambassadeur de Suisse basé à Paris intervienne auprès du Président du Comité français du Codex rattaché au Ministère de l'Économie et des Finances en transmettant un « Aide-mémoire », afin de « rétablir la confiance et d'éviter une opposition de la France au prochain Comité Codex »<sup>59</sup>.

L'argumentaire de l'Aide-mémoire table sur le danger de l'existence de la norme Gruyère étant donné le nouveau statut des normes Codex dans les Accords OMC. On peut interpréter cet argument d'après lequel d'autres nations pourraient brandir l'existence, donc la reconnaissance, d'une norme codex d'une sorte de fromage et arguer qu'elle appartient au domaine public (à savoir qu'il n'a plus de titulaire ou de « propriétaire »). Par ailleurs, le Vice-directeur de l'OFAEE estime que la reconnaissance mutuelle entre la France et la Suisse de la dénomination Gruyère, par la Convention de Stresa et le Traité entre la France et la Suisse sur la protection des indications de provenance et des dénominations géographiques, ne constitue qu'un premier filet de sécurité contre l'argument du caractère générique de la dénomination. Le haut fonctionnaire demande concrètement qu'un accord puisse être trouvé afin de supprimer la norme individuelle Gruyère lors de la prochaine Commission du Codex.

---

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

Dans une lettre de réponse du Ministère français de l'Économie et des Finances, la position de l'autorité française est plus que réservée. Elle est résolument défensive. Un fonctionnaire de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dudit ministère, confirme cette position. Celle-ci se fonde sur le fait « que les professionnels français produisant aussi du Gruyère craignent que la Suisse s'approprie l'exclusivité de la fabrication du Gruyère au travers du dépôt d'une indication géographique protégée (IGP) auprès de l'UE »<sup>60</sup>.

Au fait, il apparaît que le haut fonctionnaire, considérant que « la France n'est pas prête à ce stade de demander une IGP [pour le Gruyère], ne veut pas encourir le risque d'une suppression de la norme Codex »<sup>61</sup>. Il semble que ces négociations dépendent en réalité d'autres contentieux encore pendant ou en lien avec l'« affaire » Gruyère. Nous les énumérons ici : l'autorité française reproche la décision prise au comité en 1996 sans avoir été réellement consultée au préalable ; elle reproche également la stratégie de démarchage des professionnels français du Gruyère sans que le Ministère de l'Économie et des Finances y soit joint ; et la « dérobaie » de la Suisse au soutien d'une proposition française concernant « la Mayonnaise »<sup>62</sup> ; subsiste par ailleurs un contentieux à propos du fromage Reblochon français, également produit en Suisse.

En clair, le lecteur l'aura compris, l'enjeu est de taille : dans les représentations de certains acteurs, il apparaît que tout produit référencé au sein du recueil du *Codex Alimentarius* peut être considéré comme un générique à l'échelle mondiale. Or, aucune règle de droit de la propriété intellectuelle, ni même n'émanant du Codex (statuts, normes en tant que telles) ne le stipule<sup>63</sup>. Ce sont des critères, nous en avons eu écho d'un, fixés aux préalables par la FIL qui ont poussé l'OFAEE à opter pour le resserrement de la norme C-9 de l'Emmental plutôt que sa suppression. Il convient de dire que la désignation de l'Emmental souffre d'être un bien public, à cause de son succès et de son abondance (problèmes de surexploitation) sur les marchés étrangers ainsi que du périmètre large de sa régulation où peuvent se juxtaposer différentes normes et pratiques de production. Il s'agit d'un des fromages les plus copiés dans les échanges commerciaux de ce type de biens agroalimentaires.

### 3.4.1.3 Jeux n°3 autour du *Codex Alimentarius* (juin 1997)

L'issue de la stratégie menée dans le cadre de la protection de la dénomination du Gruyère prend une nouvelle proportion lorsqu'un fonctionnaire de la section « promotion de la qualité » de l'OFAG<sup>64</sup> prend l'affaire en main (Entretien « Fonctionnaire OFAG, unité de la promotion de la qualité » ; Rapport Commission du Codex 1997 : 71). Ce dernier parvient à trouver une alliance entre la Suisse et l'Inde qui a appuyé la démarche en contrepartie du soutien de la Suisse pour le vote relatif à la mise en place d'un système de pasteurisation du lait spécifique aux produits laitiers issus des pays émergents<sup>65</sup>. La commission du Codex valide donc la proposition du CCMMP entre le 23 et le 28 juin 1997<sup>66</sup>. En clair, ces trois années de jeux d'acteurs autour de la suppression d'une norme internationale permettent aux acteurs de la Charte et ses alliés d'éviter de maintenir la dénomination du nom Gruyère dans le domaine public internationale. A ce stade, les structures de contraintes institutionnelles, la multiplication

<sup>60</sup> Lettre du 19 mars 1997 du Chargé d'affaires de Suisse, Paris. Document annexe « note de dossier » du 18 mars 1997. On relatera la rapidité des réponses des protagonistes.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> L'existence d'une norme Codex pour une sorte de fromage n'apparaît pas dans le droit de la propriété intellectuelle au terme d'une disposition particulière. Il semble qu'il s'agisse plus d'un droit *de facto*. Toujours est-il que nous n'avons pas creusé cet aspect dans la doctrine ou la jurisprudence internationale.

<sup>64</sup> La délégation est composée d'un fonctionnaire de l'OFSP, dudit fonctionnaire de l'OFAG, d'une représentante de la firme Nestec, d'un représentant de la firme Roche, du secrétaire suisse détaché à la FAO.

<sup>65</sup> L'Hebdo « Le succès du Gruyère reste fragile » mis en ligne le 11.07.2012 (<http://www.hebdo.ch>), consulté le 1 avril 2014.

<sup>66</sup> Codex Alimentarius Commission, Report of the 22nd session (Codex Alimentarius 1997 : 20).



des arènes décisionnelles, s'avèrent se transformer en une opportunité pour la régulation de la dimension de l'appartenance de l'ARL. Ce succès dépend de la maîtrise de certains paramètres (ressources d'action) et d'une grande incertitude.

En effet, il ne s'agit là que d'une étape quant à l'attribution de la dénomination aux acteurs supposés être les titulaires de la dénomination de la ressource. Ce processus visait à réserver la dénomination sur le plan du commerce international aux seuls acteurs suisses. En termes ressourciels, ce processus permet : 1) de limiter l'exploitation de la ressource au seul territoire suisse ; et 2) de réduire ainsi que de redéfinir, temporairement, le périmètre de régulation de la ressource à la Suisse. C'est, ainsi, par le travail tactique des acteurs politico-administratifs suisses, qu'un composant international du régime USF a pu être « déplacé » ou, plutôt, « réencastré » au sein d'un ordre régulateur au contour, ironie du sort, encore indéfini.

« Tout ça pour ça ? » pourrions-nous dire. Car il reste que la commission de la Charte devra lutter sur le plan interne pour définitivement « faire revenir » — concrètement, l'inscrire au-delà de la Charte, et par exemple l'adjoindre à une base légale plus solide<sup>67</sup> — la dénomination dans son bassin historique. On l'a vu, la commission entreprend donc de compléter les règles du régime USF qui touchent le Gruyère — régime qui commence d'être attaqué de part et d'autre (cf. sous-section 3.1.1) — en spécifiant plus précisément ou en édictant de nouvelles règles d'appartenance<sup>68</sup>, d'exploitation et d'arbitrage. Sauf que, n'étant pas habilitée par les règles procédurales du régime à le modifier, elle crée un arrangement auto-organisé, à sa marge et « à l'ombre de l'Etat » (Scharpf 1997 : 200 à 202). La commission de la Charte bénéficie directement de l'aide précieuse de la délégation suisse du Codex dans le rapatriement de la dénomination<sup>69</sup>. Le surplus des luttes à venir, sur le plan chronologique, s'articulera principalement autour du processus de dépôt de la demande d'enregistrement du cahier des charges de l'AOC pour le Gruyère. Nous y reviendrons.

### *3.4.2 Les enjeux clefs de la régulation du Gruyère : zone de production, production et organisation collective*

Si les luttes présentées précédemment ont permis à la Suisse de se « pré-réserver » la titularité de la dénomination « Gruyère », il reste encore à déterminer quels sont les territoires habilités à l'exploiter. Dit autrement, la Commission de la Charte doit encore : 1) s'approprier le droit de définir qui sera concrètement le titulaire de la dénomination et 2) distribuer des droits d'accès au périmètre d'exploitation de la ressource. Vu l'absence, en droit de la propriété intellectuelle interne, de bases légales destinées à la protection des dénominations d'origine, la Commission de la Charte s'approprie *de facto* la dénomination qu'elle inscrit dans la Charte. Elle le fait sans même vouloir trouver des accords préalablement négociés. L'attitude de la coalition est résolument portée sur l'attaque et la confrontation. Ainsi, elle procédera de la sorte avec le conseil d'administration de l'USF dans le processus qui consiste à faire reconnaître la région de production du Gruyère qu'elle cherche à fixer dans la Charte. Alors qu'elle n'en a pas la compétence, il s'agit pour la commission d'effectuer une opération qui vise concrètement à redistribuer, parmi les acteurs supposés légitimes, des droits d'accès au périmètre d'exploitation de la ressource.

---

<sup>67</sup> Si possible encastré au sein du droit public.

<sup>68</sup> La suppression de la norme C-10 du Codex est une étape.

<sup>69</sup> C'est effectivement un fonctionnaire de l'OFAG qui prend le leadership dans la conduite de la négociation autour de la norme sur le Gruyère du Codex et qui sera impliqué de manière générale dans la constitution du dispositif AOC-IGP et tiendra pendant quelques années le registre fédéral des AOC-IGP à l'OFAG (cf. Boisseaux 2012 : 142).

### 3.4.2.1 Accord avec le conseil d'administration de l'USF sur la zone de production

Avant la signature de la Charte du 2 juillet 1992, la coalition menée par les experts de la FSASR, parvient déjà — le 24 septembre 1991 (lors de la période 1) — à faire reconnaître par la Commission interne du Gruyère de l'USF et, surtout, par son conseil d'administration, la région de production telle qu'elle sera inscrite dans la Charte<sup>70</sup>. Sans consigner la décision finale de l'accord portant sur la région de fabrication à l'ordre du jour de sa séance, le conseil d'administration de l'USF arrête les éléments suivants : « La commission de produit a adopté la région de production clairement délimitée comme elle est définie dans la Charte du Gruyère »<sup>71</sup>. [Il s'agit, bien évidemment, du projet de Charte et non pas l'accord déjà signé en juillet 1992 par les acteurs.]. Le conseil d'administration souligne, non sans ironie, qu'« [e]n dépit de la pression politique exercée par la Suisse romande, il sera difficile de doter le Gruyère d'une désignation de provenance par la voie d'une ordonnance »<sup>72</sup>.

Le conseil d'administration a alors, dans les termes du concept d'arrangement régulateur localisé (Schweizer et Knoepfel 2011), accepté tacitement, c.-à-d. en renonçant à son droit d'action contre la stratégie d'appropriation du nom et de redéfinition du cercle des bénéficiaires des acteurs de la Charte, la région de fabrication telle que la coalition du Gruyère l'a définie. Toutefois, il « estime dans sa majorité que la région de production devrait être définie avec une certaine flexibilité »<sup>73</sup>. Signe que l'USF légitime l'action des acteurs de la Charte, celle-ci se référera aussitôt aux dispositions de la Charte dans les contrats d'achats des fromages de l'Union.

La zone de production arrêtée par la coalition de la Charte comprend<sup>74</sup> : les cantons de Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Jura ainsi que les districts de Courtelary, La Neuveville et Moutier du canton de Berne. Les fromageries qui fabriquent du Gruyère doivent « être implantées dans la zone de production »<sup>75</sup>. Or, cette disposition portant sur l'appartenance (cf. définition à la sous-section 0.1.1) exclurait *de facto* des fromageries suisses alémaniques (24 au total) à qui l'USF avait octroyé au cours des années 1980 des droits de production<sup>76</sup>. Elles produisent environ 1'500 tonnes de Gruyères. L'initiative prise par la Commission de la Charte n'a, à aucun moment donné au cours de la période 2, consisté à négocier un accord avec les entreprises alémaniques.

Les points discutés qui suivent touchent principalement les modalités d'exploitation et d'entretien de la ressource. Dans la logique d'action de la commission de la Charte il est question de poser les premiers jalons afin de limiter les effets de la libéralisation ainsi que les projets d'acteurs aux logiques plus industrielles (Entretien « Président IPG »). D'après certains acteurs promoteurs de la Charte du Gruyère, à cette époque l'initiative pour la construction d'un arrangement à la marge du régime USF ne semble pas être prise au sérieux<sup>77</sup>. Dans les représentations cognitives des acteurs corporatistes du secteur laitier, le Gruyère est le « petit frère » de l'Emmental et le pouvoir de nuisance de la coalition du Gruyère est difficile à cerner, ce qui s'avère être une chance au début de la période 2 (Entretien « Président IPG »).

<sup>70</sup> Procès-verbal de la séance du conseil d'administration de l'USF du 24.09.91.

<sup>71</sup> PV du conseil d'administration de l'USF du 24.09.91 (p. 4).

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Charte du Gruyère du 2 juillet 1992, point B.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Celles-ci se trouvent dans les cantons de Berne (12), Argovie (1), Lucerne (2), Soleure (2), Schwyz (4), Saint-Gall (1) et Zoug (2).

<sup>77</sup> Les promoteurs de la Charte bénéficiaient de peu de soutien en dehors des acteurs politico-administratifs romands et sont pris pour des « guignols » (Entretien « Directeur IPG »).

### *3.4.2.2 Production : matière première, fabrication, maturation et définition*

Les dispositions relatives à la matière première visent essentiellement à compléter le régime USF ainsi que les normes qui figurent au sein de l'ODési du 10 décembre 1981. Par le même biais, elles visent à limiter le recours à des techniques plus « industrielles », notamment du point de vue du transport et de la fabrication<sup>78</sup>. Des dispositions visent à obliger le fromager à recevoir le lait de producteurs dont il a connaissance, faire le point sur la qualité du lait avec ces derniers et avoir un accès à l'exploitation de chaque fournisseur (point « C » de la Charte). Le point « C » de la Charte stipule par ailleurs que le Gruyère doit être fabriqué à base de lait de vache destiné aux fromageries ne faisant l'objet d'aucune modification de sa composition (donc au lait cru). La Charte, pour le surplus des dispositions relatives à la production laitière, se réfère au Règlement suisse de livraison du lait du 1<sup>er</sup> juillet 1987 (RSLL ; art. 44 à 57) et à l'Ordonnance sur les denrées alimentaires du 26 mai 1936 (ODA ; art. 39 à 43).

La Charte, explicite un peu plus les dispositions de production (point « D » et « E ») du Gruyère autrefois dispersées dans les contrats d'achat de fromages de l'USF, dans le Codex ou l'ODési. Le point « D » de la Charte, relatif à la production de Gruyère, fait également référence à la RSLL (art. 67 à 72), de même qu'à l'ODA (art. 81 à 84). La Charte stipule au point « E » aussi que le lait est transformé dans des cuves en cuivre. Il s'agit là de reconnaître formellement une disposition connue des fromagers afin notamment de favoriser les fromageries artisanales qui en sont déjà dotées. Pour la première fois aussi, la Charte définit la phase d'affinage des Gruyères. Elle stipule que cette étape se déroule dans des caves « dont la température se situe entre 12 et 18 degrés lorsque le fromage est encore affiné chez le fromager et 12 et 15 degré lorsqu'il est chez l'affineur (Point « E »). Le point « E » stipule en outre que le Gruyère ne peut pas être libéré avant l'âge de 4 mois, contrairement à la disposition en la matière de l'ODési (3.5 mois).

Les critères descriptifs du Gruyère, que l'on peut considérer comme autant de critères servant à définir le produit fini, tendent à être reformulés ou spécifiés. L'enjeu pour les acteurs de la coalition du Gruyère consiste, entre autres, à bloquer les projets de fabrication de Gruyères de forme carrée. Les meules carrées permettent de mieux se conformer aux distributeurs étrangers (Chappuis 2002 : 325), mais occasionnent néanmoins plus de pertes de matière une fois le produit fini (entretien « Affineur Fromco »). Or les opposants ont la possibilité de contester ce choix et pourraient parler de restriction injustifiée dans la mesure où l'ODési du 31 décembre 1981 spécifie que des meules rondes ou en blocs peuvent être produites.

L'évolution la plus marquante entre l'ODési et la Charte s'opère sur le critère de définition du goût : de saveur « plutôt piquante, s'accroissant avec la maturation », l'on passe à l'obligation du Gruyère d'avoir un goût et une saveur qui « doivent être francs et aromatiques ». Des évolutions sont observables pour ce qui touche à la composition, notamment les teneurs en matière grasse (de 45 % vers 49 % à 53 %) et en eau (de 39 % vers 35.5 à 36.5 %).

### *3.4.2.3 Commission de la Charte : les bases pour une action collective locale*

La Charte prévoit qu'une commission est nommée par la FSASR sur proposition des organisations signataires de la Charte (Point « H »). Surtout, celle-ci est chargée de surveiller « la parfaite application » de la Charte ; « d'entreprendre, auprès des autorités compétentes, les démarches tendant à la modification de l'ordonnance sur la désignation des fromages dans le sens de la présente Charte » ; ainsi que d' « étudier une réglementation d'appellation d'origine

---

<sup>78</sup> En plus du projet Cremo, d'autres demandes pour des projets de mise en valeur du lait sont déposés auprès de l'USF : ils portaient notamment sur le transport du lait en camion, des cuves fermées et automatisées ainsi que l'augmentation des fabrications en charge (la chaudière est utilisée plusieurs fois dans la même journée (Entretien « Directeur IPG »). L'USF, de son côté, développa l'idée de produire des formats de bouts de Gruyère « mini », enrobés dans des coques de cire facile à retirer à l'instar d'un fromage connu, le Babybel.

contrôlée pour le Gruyère » (Point « H »). Les acteurs de la coalition parviendront à faire retirer de l'ODési toutes les dispositions relatives à la dénomination du Gruyère le 26 juin 1995.

### 3.4.2 Vers la création d'un cahier des charges de la production de Gruyère

Si chaque point de la présente Charte a fait — ou fera — l'objet de luttes au cours de la période 2, cette dernière constitue néanmoins un accord minimal sur les prescriptions qu'il y a lieu d'observer en matière de production de Gruyère. Elle rassembler petit à petit les acteurs qu'elle déclare comme légitimes dans l'exploitation de la ressource. Dans la continuité de l'idée de la commission de la Charte de reprendre le contrôle sur les modalités d'exploitation de la ressource, différentes versions de cahiers des charges vont être produites. Dès la suppression du Gruyère de l'ODési le 26 juin 1995, un cahier des charges de base destiné aux acteurs-usagers définis selon la zone de production est édicté par la commission (le 28 juillet 1995). Puis, ce sont environ 10 versions qui se succéderont à notre connaissance entre 1995 et 1997.

La commission poursuit ainsi l'objectif consistant à obtenir une réglementation spécifique qui devrait s'inscrire dans un ordre institutionnel en voie de création (dispositif AOC-IGP)<sup>79</sup>. La commission, ayant pris connaissance des oppositions à venir, sait qu'elle avance dans des conditions adverses (entretien « Directeur IPG »). Ce faisant, elle intègre peu à peu, mais sans les consulter, les objections des opposants potentiels<sup>80</sup>. Par exemple, elle accorde des droits temporaires aux fromageries satellites alémaniques pour une production totale maximum de 1500 tonnes de fromage, quantité qui ne devra pas dépasser un délai de 10 ans. Du reste, lesdites versions fixent, sur des bases toujours auto-organisées, des dispositions beaucoup plus exigeantes et plus spécifiées, plus restrictives pour ainsi dire, quant à la coordination des constituants de la ressource.

Au sein des premières versions des cahiers des charges, on constate que la commission reprend certaines régulations qualitatives émises par l'UCPL et l'USAL, notamment celles relatives aux prescriptions d'assurance-qualité pour la production laitière de l'UCPL et pour la transformation artisanale du lait de l'USAL (art. 1 Cahier des charges du 28.07.1995). Afin d'exclure les acteurs suisses alémaniques, les puissantes maisons membres (les affineurs) surtout, l'élaboration, y compris l'affinage du produit, doit avoir lieu dans l'aire de production. La durée d'affinage est fixée à cinq mois minimum au lieu de 4 comme le stipule la Charte. À ce propos, la commission précise les modalités d'affinage du Gruyère. Elle dispose dans une version ultérieure que toutes les entreprises voulant obtenir l'appellation « Gruyère », toujours en l'absence de bases légales, doivent se soumettre à une commission de taxation.

Toujours est-il qu'il manque une pièce dans la stratégie de la commission de la Charte : il s'agit du volet organisationnel. En effet, dans l'ordre institutionnel qui est en voie de reconfiguration, la commission sait que l'organisme USF sera démantelé et le marché fromager partiellement libéralisé. Or, dans un contexte institutionnel centré sur la compétition entre les opérateurs économiques du secteur agricole et doté d'acteurs politico-administratifs chargés de la surveillance de la concurrence, il faut pouvoir trouver une nouvelle forme organisationnelle. Les acteurs de la commission savent qu'il faut que cette organisation puisse par ailleurs ne pas contrarier la poursuite de l'objectif de la concurrence supposément saine et loyale. Les acteurs de la commission ont choisie un modèle en voie d'être développé sur le plan fédéral : il s'agit de la forme interprofessionnelle. Quelques notions y afférentes sont développées dans la sous-section prochaine.

<sup>79</sup> Il faut en effet garder à l'esprit que le dispositif AOC-IGP n'existe toujours pas et que la politique laitière est amenée à être considérablement modifiée.

<sup>80</sup> Il s'agit d'un accord unilatérale (il est pris et décidé par la commission) et informel et les opposants potentiels non aucun droit de recours ou aucune possibilité de contester cet accord.

### 3.4.3. L'institutionnalisation de l'Interprofession du Gruyère

Concept développé à la sortie de la Seconde Guerre mondiale en France (Coronel et Liagre 2006), l'interprofession ou l'organisation interprofessionnelle représente un mode élaboré et novateur d'organisation corporatiste à l'échelle d'un marché (fruit et légume), d'une industrie (lait industriel, vin) ou d'une filière (un produit ou des produits). Si certains chercheurs considèrent que l'existence empirique de ce type d'organisation prend racine au sein de l'économie contractuelle<sup>81</sup> (Chappuis 2002 : 14ss ; Coronel et Liagre 2006), nous considérons qu'ils prennent plutôt les allures d'organisations corporatistes. Toutefois, si le concept se caractérise par toutes les dimensions constitutives du *mésocorporatisme* ou du corporatisme à l'échelle d'un secteur (Cawson 1985 : 11 à 15), il s'en distancie puisqu'il se situe à une échelle intermédiaire. Entre le secteur et la filière, entre les associations professionnelles, le marché et la firme (le cartel), en charge du pilotage d'un produit.

Nous considérons que cette forme organisationnelle, qui agit comme une structure, un lieu, une enceinte institutionnalisée de concertation et de résolution des problèmes d'action collective, joue un rôle prépondérant dans la définition de(s) l'arrangement(s) régulateur(s). En effet, comme le souligne Coronel et Liagre (2006), possédant un caractère permanent et obligatoire pour les acteurs relevant d'une filière, d'une industrie, d'une association ou d'un marché, et membres d'une interprofession, nous pensons que cette forme d'organisation peut être un facteur d'apaisement concernant les conflits entourant les règles à définir pour piloter de façon « performante » l'exploitation de la ressource.

La forme interprofessionnelle apparaît parmi les multiples dispositions et mesures proposées par l'OFAG dans son message destiné au parlement du 26 juin 1996. Le principe d'interprofession est présenté alors dans les « dispositions et les services de la Confédération » (Conseil fédéral 1996 : 84) et plus largement dans son condensé relatif aux dispositions économiques d'ordre général. Il ressort d'ailleurs du résumé des avis des acteurs consultés que la mise en place de ce dispositif n'est contestée par personne. C'est sur la base de ces dispositions que la commission de la Charte décide le 7 juin 1997, soit deux ans avant la liquidation de l'USF et la première étape de la libéralisation du marché fromager suisse, de la création de l'Interprofession du Gruyère (IPG). Cette décision intervient un mois après l'édition de l'Ordonnance du 27 mai 1997 sur les AOC et les IGP.

L'IPG est une organisation corporative privée, et non pas une société privée comme l'était l'USF, au sens de l'article 60 du Code civil. La structure correspond aux exigences des dispositions prévues par la future loi sur l'agriculture et à la future Ordonnance fédérale sur les interprofessions et les organisations de producteurs du 7 décembre 1998. Ces dispositions exigent que les structures interprofessionnelles constituent des forums démocratiques permettant de représenter les intérêts des différents corps de professions (Conseil fédéral 1996 : 98). D'après Chappuis (2002 : 310), ce sont près des 2/3 des acteurs anciennement concernés par la production de Gruyère (producteurs de lait, fromager notamment) qui avaient adhéré au principe de réorganisation de la filière du Gruyère autour de la Charte. Le taux d'adhésion atteindra plus de 95% quelques années après la création de l'IPG créée (Chappuis 2002 : 360).

Dans la première version de ses statuts, l'IPG se fixe plusieurs objectifs (d'après Chappuis 2002 : 332) : 1) l'enregistrement, la défense et la gestion de l'AOC ; 2) la promotion du Gruyère ; 3) la gestion de l'offre du Gruyère (les quantités) ; 4) la défense des intérêts de la

---

<sup>81</sup> Au sens où des accords, souvent des contrats privés bilatéraux ou des règlements internes privés à destination de l'ensemble de la filière, lient chaque échelon professionnel.

filière ; 5) la définition des règles de fonctionnement du marché du Gruyère et de leur application. La poursuite conjointe de ces buts nécessite que chaque corps de professions délègue les compétences de leurs entreprises à un niveau décisionnel supérieur. Différentes commissions conseillent et préparent les décisions du comité et de l'assemblée des déléguées. D'après Coronel et Liagre (2006 : 18), la structure interprofessionnelle favorise la transparence au sein de la filière et la transmission d'une information vis-à-vis de son environnement par la production et le traitement de statistique et données économiques.

Nous retenons, à ce stade, que la création de l'IPG permet de donner une assise organisationnelle autrement plus solide que la défunte commission de la Charte puisque la forme interprofessionnelle sera reconnue au sein de la future loi fédérale sur l'agriculture et qu'elle est incontestée lors de sa mise en consultation. Cette assise est aussitôt renforcée par le taux d'adhésion des entreprises de la filière reconnues comme les bénéficiaires légitimes dans l'exploitation de la ressource<sup>82</sup> (95 % d'après Chappuis 2002 : 360). La loi fédérale à venir prévoit que la Confédération pourra forcer les entreprises non membres, celles qui refusent de l'être notamment, à respecter les mesures décidées par l'interprofession ou une organisation en question dans l'intérêt général et à y participer financièrement, par le biais des cotisations auxquelles sont soumises les entreprises membres.

### 3.5 État de la ressource

Les pressions externes, qui se manifestent par des processus de concrétisation et de mise en œuvre des exigences internationales en matière de commerce, ainsi que les pressions internes, à savoir les différentes attaques parlementaires, rapports ou enquêtes relatives à l'USF déstabilisent considérablement la gestion de la ressource Gruyère. Le fait que différents centres de gestion de la ressource se chevauchent, commission Gruyère de l'USF, conseil de l'administration de l'USF, Commission de la Charte puis Interprofession du Gruyère, gestion des stocks de fromages l'USF par l'OFAG, caractérise bien cette « désorganisation » qui s'avérera toutefois momentanée.

#### 3.5.1 Services monétaires

Malgré ces éléments perturbateurs, et d'après les indicateurs supposés donner un indice quant à l'état de la ressource, on peut juger que la ressource présente un profil étonnamment équilibré. Du point de vue du strict volume de production, la production de Gruyère s'est considérablement développée depuis le début des années 1990 jusqu'aux années 1994 (de 28'698 tonnes, dont 6915 à l'exportation à 31'725 tonnes, dont 7501 à l'exportation). D'après Chappuis (2002 : 303), la Confédération introduit des restrictions de fabrication aux fromageries dès la saison 1993-1994 afin de diminuer les stocks de Gruyère, et d'adapter l'offre face à une baisse tendancielle de la consommation en Suisse et d'éviter de trop recourir à des ventes à bas prix pour écouler le produit sur les marchés étrangers.

En clair, le régime USF en tant que tel n'empêche pas l'augmentation d'excédents. Par ailleurs on l'a déjà vu, la direction de l'USF rend admissibles dès les années 1970 les transactions dites « d'agiotage » (des ristournes faites aux importateurs), afin d'écouler ses stocks. Si l'on peut discuter du fait de savoir si cet arrangement mis en place au cours des années 1970, visant à écouler en dessous des prix seuils les excédents, poursuit l'objectif de maintien et d'augmentation de la vente de fromage tel que consacré dans la LRMF (art. 1, al.1, let.b LRMF 1969), ou s'il se situe — frauduleusement ou non — à la marge du régime, toujours est-il qu'il

---

<sup>82</sup> La forme interprofessionnelle doit être incarnée par les entreprises, ce qui ne va pas de soi.

permet de répondre à l'obligation d'utiliser rationnellement le lait selon le plan beurre/fromage (cf. sous-section 2.1.2).

Ainsi, lors de la saison 1993/1994, d'importantes quantités sont écoulées sur le marché de la fonte. Or, le fromage d'exportation destiné à la fonte permet d'obtenir des contributions de la part de la Confédération plus élevées que celles destinées au marché indigène (6.- contre 4.- d'après le rapport de la sous-commission parlementaire sur le placement du fromage 1996 : 493). À la suite de cet exercice 1993/94, le compte laitier de la Confédération pour la période allant de novembre 1993 à octobre 1994 atteint un déficit de 1.116 milliards de francs. Le déficit de l'USF s'évalue à 497'342'490 millions de francs la même année (Rapport USF 1994 : 45). L'arrangement corporatiste qui prévaut sur le plan de la politique agricole fait que l'OFAG, après concertation avec les producteurs de lait, les fromagers et les maisons membres, trouvent un accord afin d'imposer des restrictions de fabrication aux fromageries (Chappuis 2002 : 304). La production a conséquemment diminué en 1995 (31'149 tonnes contre 31'688 tonnes en 1994) et en 1996 (30'966 tonnes) pour reprendre l'année d'après, en 1997 (33'750 tonnes) (Chappuis 2002 : 304 ; Rapport USF 1997).

En clair, le régime USF, bien que complété par les arrangements de transactions d'agiotages et les régulations relatives aux exigences qualitatives, ne permet pas d'éviter la création d'excédents de Gruyère, dans la continuité de la période 1. Et, comme l'arrangement corporatiste national prévaut toujours, malgré les pressions qu'il subit, la fourniture de services monétaires se fait, à l'instar de la première période, sous perfusion. Le coût d'entretien de tous les stocks de fromages de l'USF (Emmental, Gruyère et Sbrinz) correspond, à titre d'exemple pour l'année 1993, à 172'691'091 millions de francs (en 1996 : 124'045'000 millions de francs ; en 1997 : 89'271'000 millions de francs ; Rapport USF 1997 : 53 ; Rapport financier USF 1997 : 13).

En termes ressourciels, cela signifie qu'une partie des charges d'entretien de la ressource Gruyère revient, toujours dans la continuité de la période 1, au fameux compte laitier, dont une grande partie est financée par les consommateurs et les contribuables. À titre purement informatif, notons que dans la moyenne du début des années 90, la couverture des dépenses du compte laitier a été assurée par les consommateurs (20 à 35 %), par les producteurs (participation à raison de livraisons excédentaires et quote-part pour la mise en valeur des produits laitiers ; 6 % à 8 %) et par les contribuables (au travers des ressources générales de la Confédération ; 57 à 74 % ; Conseil fédéral 1992 : 284). La ressource Gruyère, dans le contexte du régime USF ne permet pas à elle toute seule de générer des flux de revenus pour l'ensemble de ses usagers intermédiaires.

### *3.5.2 Services sensoriels*

Si l'on s'en tient aux rapports annuels de l'USF, l'évolution de la qualité, soit la mise à disposition de services sensoriels en termes ressourciels, reste stable. Au cours de la période 2, la production de Gruyère enregistre une majorité de fromages ayant obtenu le classement de 1<sup>er</sup> choix (cf. tableau 3 ci-dessous). Sur le pourcentage restant, une grande part de Gruyère a été classée en fromage de surchoix (les fromages ayant obtenu entre 18 à 20 points maximum). Or, sous l'égide de l'arrangement des transactions d'agiotages (1970 à 1997), le rapport de la sous-commission a montré qu'une partie des stocks de fromages de l'USF classé 1<sup>er</sup> choix ou surchoix avait dû être écoulée par l'industrie du fromage destinée à des spécialités de fondues ou de crèmes de fromage à tartiné avec du Gruyère ou de l'Emmental de premier choix, voire de surchoix.

**Tableau 3: Qualité du Gruyère au cours de la période II**

Production de Gruyère en fonction du classement	Fromage de 1 <sup>er</sup> choix		Fromage surchoix		
	Année	Production été	Production hiver	Production Été	Production Hiver
	1996/97	99.08 %	99.25 %	83.65 %	85.80 %
	1995/96	98.59 %	98.16 %	79.39 %	84.48 %
	1994/95	97.16 %	98.52 %	73.85 %	80.70 %
	1993/94	96.77 %	98.14 %	71.62 %	76.72 %
	1992/93	96.81 %	97.65 %	72.99 %	71.33 %

Sources : Rapport USF (1996/97 : 27).

En clair, il semble que, malgré le contexte de perturbation et de désorganisation qui caractérise la période 2, les régulations en matière d'atteinte de l'objectif d'une production de qualité structurent toujours le comportement des « acteurs-usagers » de la ressource (les fromagers et les affineurs surtout). L'exigence de la qualité demande un surplus d'efforts et implique des coûts de renoncements parfois élevés. Les mesures d'appréciation élevée de toutes les productions assurent que des fromages de bonne qualité arrivent sur les tables des consommateurs. Car, en effet, l'USF n'a pas renoncé à différencier fortement le prix de prise en charge décidé par le Conseil fédéral. L'USF n'a pas renoncé non plus aux mesures visant à mettre en commerce des fromages suffisamment affinés afin de se différencier de produits de la concurrence et semble disposé à encadrer les nouvelles organisations prêtes à reprendre la production des sortes de l'USF dans la poursuite de cet objectif (l'organisation de l'Emmentaler, l'interprofession du Gruyère et la société du Sbrinz ; Rapport USF 1996/97 : 25).

La promotion de la qualité, comme l'attestent les observations faites par Chappuis (2002 : 333 et 334), est restée une préoccupation centrale pour la direction de l'USF. Il semble que les relations étroites avec la Station fédérale de recherche laitière du Liebfeld ont d'ailleurs permis de consolider les règles visant à exploiter dans une mesure qualitative la production de fromage. Il en va ainsi pour la règle selon laquelle la production artisanale impose l'acquisition de lait cru et exclut la fabrication industrielle<sup>83</sup>. Il en va ainsi pour la règle selon laquelle les fromagers doivent effectuer des analyses déterminant l'aptitude du lait à la transformation en fromage.

Reste que lors de la seconde période, la rigidité du régime USF et de la politique encadrant l'économie laitière, impliquant une surréglementation des aspects touchant l'exploitation économique de la ressource, entre en contradiction avec les exigences qualitatives. Bien que la production de Gruyère soit de bonne qualité, elle est surabondante ; la demande indigène ne peut l'absorber et les marchés d'exportations sont de plus en plus compétitifs.

### 3.5.3 Services symboliques

Le processus de réappropriation de la dénomination du Gruyère par la Commission de la Charte du Gruyère puis par l'IPG entraîne un engouement au sein des territoires concernés par la production de cette sorte. La crainte « d'expropriation » de la ressource par des opérateurs cherchant à diversifier leurs actifs de produit ou l'offre d'assortiment de fromages induit un mouvement de réencastrement de la ressource territoriale par une coalition constituée de groupements professionnels reconfigurés qui sont en synergie avec des acteurs politico-

<sup>83</sup> On ne doit toutefois pas perdre de vue la configuration du pouvoir au sein de l'USF au sein de laquelle l'USAL, étant le partenaire naturel de l'UCPL, soit parvenue à maintenir l'exigence de la production de fromage au lait cru, exigence qui sera reprise par les acteurs de la Charte du Gruyère.



administratifs cantonaux. Cette coalition voit en effet venir l'opportunisme d'opérateurs n'assumant pas l'investissement élevé que représente l'entretien d'une ressource telle que le Gruyère. Mais, le contexte de désorganisation momentanée qui suit l'introduction d'éléments visant la libéralisation du marché laisse paradoxalement entrevoir à cette coalition des possibilités permettant de relocaliser le périmètre d'exploitation de la ressource ainsi que de redéfinir des droits d'accès et de les redistribuer sur le critère de « romandité » (Entretien « Chef de l'agriculture du Canton de Neuchâtel »).

### 3.6 Bilan intermédiaire du point de vue des dimensions d'analyses lors de la période II :

La période 2 consacre le démantèlement programmé, ainsi que la reconfiguration du cadre institutionnel structurant le secteur agricole dans son ensemble. On l'a vu, l'économie laitière se taille une grande part du lion dans la part des revendications provenant de l'arène parlementaire et d'arène à la marge (OMC, UE). Les revendications trouvent, certes un écho auprès du Conseil fédéral, mais on observe aussi que l'OFAG, soit parce qu'il est recapturé par les acteurs traditionnels du sous-système agricole, soit parce qu'il a véritablement de nouveaux instruments à proposer, reconfigure la politique agricole de sorte à créer de nouvelles incitations pour les acteurs laissés pour compte du régime USF par exemple, tout en s'affranchissant des acteurs puissants du secteur laitier, l'UCPL et l'USAL<sup>84</sup>.

Si l'on reste centrée sur le processus de démantèlement du régime USF et ses conséquences sur la configuration des acteurs, on observe au cours de cette période 2 des comportements stratégiques nouveaux et opportunistes qui se mettent en place. On peut les répartir au sein de deux pôles d'acteurs :

- il y a un pôle d'acteurs industriels du secteur laitier qui prônent plus de dérégulation et qui procède, soit, à des stratégies de réarticulation plus flexible et beaucoup moins contraignante des constituants de la ressource (cas de Crémo) soit, à des stratégies qui consistent à racheter des entreprises d'affinage afin d'accroître les parts de marché, et de diversifier les actifs des firmes en question (cas de Emmi) ;
- il y a un autre pôle d'acteurs qui tentent de reterritorialiser la ressource Gruyère et qui prônent la rerégulation de l'économie laitière et qui procède au rassemblement de la plupart des exigences qualitatives structurant la production de la ressource afin, au contraire des premiers, de ré-articuler de manière plus exigeante ses constituants, tout en se réorganisant sur la base d'une structure de gestion encadrant mieux les dilemmes d'action collective.

Notons que dans les deux cas, les attaques externes ou internes au régime USF ont contribué à ouvrir la voie à de nouvelles interprétations des règles issues du régime et à leur mise en œuvre alternative, le temps de la consolidation d'un cadre institutionnel nouveau. Même si la plupart des institutions découlant du régime USF restent formellement codifiées, le simple fait qu'elles soient la cible de vives critiques, fait que leurs caractéristiques structurantes pour le comportement des acteurs deviennent plus ambiguës, et, ne vont plus de soi. La libéralisation programmée du secteur agricole engendre en outre, selon nos observations empiriques, l'ouverture de fenêtres d'opportunités pour les acteurs.

Ainsi, la stratégie adoptée par les acteurs de la Commission de la Charte, puis de l'IPG qui consiste à jouer directement ou indirectement au sein de différentes arènes institutionnelles et

---

<sup>84</sup> Notamment en leur supprimant les tâches publiques, dont la possibilité d'édicter des instruments, qu'il leur avait été confié.

sur plusieurs tableaux. Rappelons quelques avancées tactiques. La réappropriation de la dénomination ; la rerégulation de presque toutes les dimensions du RIRA en posant les jalons pour des accords qui visent à compléter le régime USF tant sur la gestion de la qualité que sur la gestion des quantités de la production du Gruyère à atteindre, au sein d'un acte communautaire (la Charte) ; le fait de se mobiliser sur une base organisationnelle ; finalement le rassemblement de toutes ces pièces, on le verra lors de la dernière partie, leur permettra de contrecarrer, du moins, d'atténuer les effets de la libéralisation (limiter l'accès au périmètre du système ressourciel aux « outs » et limiter sa sur exploitation).

Finalement, la réception des premiers pas de la réforme de la politique agricole est plus intense pour les acteurs-défenseurs du Gruyère en comparaison aux acteurs-défenseurs du VMO. Ceci s'explique sans doute par la grande variation des régimes caractérisant les deux systèmes ressourciels :

- le premier, le régime hors USF (régime semi-corporatiste) étant d'une faible densité normative et largement complétée par une multiplicité d'accords internes visant à spécifier les relations entre chaque corps de professions ; ces accords sont, dans un premier temps (période 1), principalement informels et visent à contourner les accords formels qui tentent de réguler l'appartenance au système ressourciel et les modalités d'exploitation de la ressource VMO (cf. les Conventions du VMO ; cf. Tippenhauer 2014b : 36, 37, 40) ; ensuite (vers la fin de la période 1 et le long de la période 2), les accords, qui suivent les crises sanitaires, vont considérablement se formaliser, puisqu'il s'agira d'actes émanant des autorités sanitaires ou d'actes qu'ils vont superviser ;
- le second, le régime USF (régime corporatiste), étant d'une plus grande densité normative et au bénéfice d'accords internes formalisés (cf. les différends règlements internes validés par les autorités politico-administratives ; cf. sous-section 2.4.2) ou tolérés (cf. règlements internes non validés par les autorités politico-administratives, mais acceptés ; cf. l'accord tacitement accepté par une partie des autorités politico-administratives sur les transactions d'agiotages), structure de manière plus rigide les comportements ainsi que les relations entre acteurs.

Ainsi, la crainte du désengagement de l'aide étatique et de la suppression des multiples règles de prises en charge de la production de Gruyère par l'USF fait que les acteurs-usagers qui exploitent la ressource Gruyère vont expérimenter au premier plan les conséquences de la libéralisation. C'est la raison pour laquelle leur réponse au niveau de l'arrangement régulateur local, qui se traduit par la constitution d'une Charte et les premières définitions d'un cahier des charges, est conséquente et particulièrement soutenue par l'OFAG. En revanche, là où les distributeurs sont en position de force vis-à-vis du VMO, ce groupe d'acteurs ne semble pas pouvoir infléchir ni même perturber l'ordre de marche des défenseurs du Gruyère.

Par ailleurs, contrairement aux acteurs-défenseurs du VMO qui doivent constamment montrer que leur produit correspond aux exigences sanitaires de plus en plus élevées, les défenseurs du Gruyère doivent redéfinir le périmètre d'exploitation de la ressource et redistribuer des droits d'accès, en augmentant en parallèle les exigences qualitatives (gustatives principalement). Dit simplement, ils ont tout à faire. Dans les deux cas, on observe que les deux groupes d'acteurs tentent de recombinaison les différentes régulations passées au dispositif AOC-IGP en gestation ; ce dernier est supposé valoriser et protéger les patrimoines agroalimentaires de toutes sortes. Une pareille stratégie traduit l'ambition des acteurs des deux systèmes ressourciels de perpétuer

(VMO) ou de créer (Gruyère) une dynamique d'entretien de la ressource, dans la perspective de pouvoir exploiter ses services (surtout monétaires) à long terme.

Pour les acteurs du Gruyère, la troisième période consistera dans un premier temps à exclure les acteurs industriels puis à les intégrer au sein de l'interprofession. L'interprofession servira véritablement de structure de gestion de la ressource et d'enceinte de concertation favorisant le compromis entre les différentes professions, apaisant d'une certaine manière les rivalités entre acteurs et permettant leur engagement crédible et durable dans l'optique de valoriser la ressource Gruyère. Il convient d'ajouter que les acteurs du Gruyère pourront compter sur l'intervention étendue et réactive de l'OFAG afin de négocier des compromis avec les acteurs momentanément mis à la marge du périmètre d'exploitation de la ressource (firmes agroalimentaires et fromageries suisses alémaniques).

Au même titre que les acteurs-défenseurs du VMO, les acteurs du Gruyère vont comprendre qu'une adaptation de la ressource, par la reformulation de certaines régulations, est inévitable. Toutefois, l'importance nationale, voire internationale de la ressource Gruyère, le nombre d'acteurs qui adhèrent à l'interprofession et les ressources d'actions qui en découlent font que ce système joue dans une catégorie plus importante que celui du VMO. Les accords que la direction de l'IPG va trouver sont plus le fait de compromis les avantageant plutôt que des concessions.

## 4. Les dimensions d'analyses lors de la période III

La troisième période s'ouvre sur la promulgation de la nouvelle politique agricole, dont les objectifs sont spécifiés dans la Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998. Auparavant déjà, l'Ordonnance du 7 décembre 1998 concernant la réorganisation du marché laitier acte la date de suppression de l'USF au 31 décembre 1999 (art. 1 al. 2). Par conséquent, la Confédération, par l'intermédiaire du DFE, acquiert l'ensemble des marques développées par l'USF, ainsi que les droits sur les stocks de l'USF (art. 1 al. 3). Le DFE peut habiliter des tiers à utiliser par voie de contrat de licence et vendre les stocks dans les conditions de concurrence (ibid.). Les nouvelles contraintes de la réorientation de la politique agricole deviennent ainsi réalités pour les acteurs de la filière du Gruyère.

L'IPG, ses différents comités, ses commissions, et sa direction multiplient les fronts d'actions à mener. La stratégie prioritaire et apparente, qui se fait selon le parcours institutionnel prévu par le dispositif AOC-IGP et implique que tous les acteurs concernés puissent prendre part au « jeu », consiste à sécuriser l'accès au système ressourciel par l'obtention de l'AOC. Alors que l'Ordonnance sur les AOC-IGP est édictée le 28 mai 1997, l'IPG déposera une demande de protection pour la dénomination « AOC Gruyère » le 22 janvier 1998. Après de nombreuses oppositions et de longues négociations, que nous documentons à la section 4.4, la dénomination parvient à être inscrite au registre fédéral des AOC le 6 juillet 2001.

La seconde stratégie, dans une lignée corporatiste, mais un corporatisme centré sur le bassin originel de production des produits, consiste à étudier par quels moyens légitimes, l'IPG peut reprendre les structures institutionnelles propres aux régimes USF sur des bases interprofessionnelles : principalement réguler l'accès au périmètre à l'interne, fixer les prix, ainsi que réguler les quantités<sup>85</sup>. Car, en effet, si le nouveau cadre institutionnel structurant le secteur agricole est perçu par les acteurs comme étant centré sur la compétitivité, autorisant ainsi plus volontiers des comportements opportunistes, tous subissent des pertes de marges. À titre illustratif, l'un des premiers choix internes de l'IPG se portera, dès le 15 juillet 1998, sur l'introduction d'un contrat d'achat type pour chaque échelon : liant producteurs de lait, fromagers, affineurs. En revanche, il apparaîtra plus difficile d'obliger les distributeurs à prendre en charge la marchandise. Toutefois, leur participation à titre d'affineurs, par le biais de leur entreprise d'affinage, facilite les négociations autour de la prise en charge des quantités produites

Nous allons documenter, principalement à la section 4.4, l'assemblage des différentes régulations locales formant l'arrangement régulateur, la dimension d'analyse autour de laquelle s'opérera une grande partie des jeux d'acteurs au cours de la dernière période.

### 4.1 Régime institutionnel encadrant le système ressourciel du Gruyère (1997 à 2007)

L'Ordonnance sur les AOC et les IGP du 27 mai 1997 ainsi que l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs du 7 décembre 1998 constituent désormais les composants les plus importants du RIRA<sup>86</sup>. Il établit un nouvel espace de régulation, voire de protection, pour une agriculture forcée à se libéraliser (Boisseaux 2012 : 197).

---

<sup>85</sup> Dans un courrier adressé aux sociétés de fromageries, l'IPG arrête les propositions suivantes : « [L]e comité de l'Interprofession étudie actuellement la manière la plus adéquate de fixer les prix entre les différents partenaires de la filière dès la dissolution de l'USF (fin avril 1999). A cet effet, il vous propose [sic], en temps utile, un contrat d'achat type ».

<sup>86</sup> Pour rappel, il ne se limite pas aux produits fromagers.

### ***L'AOC : un dispositif de régulation des droits d'usage de ressources agroalimentaires***

L'Ordonnance sur les AOC et les IGP fixe ainsi les modalités donnant droit à l'enregistrement de la dénomination d'un produit. Une fois enregistrés, les professionnels qui respecteraient les règles édictées au sein du cahier des charges obtiendraient d'abord un droit collectif à l'usage de cette dénomination. Il revient ensuite, *ex ante*, à une interprofession, puis, *ex post*, grâce au concours d'une autorité régionale de contrôle de l'application du cahier des charges, l'opération de distribution de droits d'usages des constituants de ressources. L'AOC confère à ses bénéficiaires un accès relativement sécurisé à des moyens matériels d'existence (des services monétaires) (Boisseaux 2012 : 195), moyennant l'exigence d'une qualité très élevée des produits (services sensoriels et symboliques)<sup>87</sup>. Cette qualité s'exprime par « le lien au terroir » complexe du produit, son ancienneté et le fait qu'il soit le résultat d'une tradition collective territorialisée (Boisseaux 2012 : 50). Cette tradition prouvée ouvre donc le droit à une protection rémunératrice.

Pour prétendre à ce droit à la protection rémunératrice, les bénéficiaires doivent garantir le caractère artisanal du produit aux consommateurs. Un système de contrôle rigoureux est organisé à cet effet par un organisme de certification (cf. section 4.2.). Cet acteur, nouveau dans le panorama de la troisième période, délivre le droit d'usage à la dénomination d'origine. En termes ressourcielles, l'articulation des constituants « savoir-faire » et « infrastructure » de production de la ressource implique *a minima* la confection du produit dans de petites structures ou des structures qui ont les mêmes conditions de production sur des points précis (utilisation des cuves et nombre de charge) où les opérateurs travaillent pour l'essentiel à la main. Ceci doit permettre d'obtenir un droit d'accès aux services monétaires. Derrière cette logique se cache aussi l'idée selon laquelle des structures productives plus petites conduiront à une plus grande diversité de productions, et freinent potentiellement le risque de standardisation des produits. Ces règles inscrites dans un cahier des charges doivent contraindre les acteurs à une telle articulation des constituants de la ressource.

### ***Changement d'échelle de l'appareil corporatiste et de la coordination de l'action collective***

L'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs du 7 décembre 1998 définit le cadre organisationnel des professionnels agricoles. Complétant les dispositions sur l'organisation collective entre acteurs d'une filière de l'ordonnance sur les AOC et les IGP (art. 5 al. 1, al. 1bis et al. 2), cette ordonnance reconfigure l'ordre corporatiste du secteur agricole : elle renforce à l'échelon régional les professions qui peuvent s'organiser autour d'une structure de pilotage d'un système ressourciel. Ladite structure dans le cadre de l'ordonnance AOC-IGP peut déjà instruire la demande d'AOC. Mais l'ordonnance sur les interprofessions donne le droit supplémentaire aux organisations interprofessionnelles d'organiser certains contrôles internes (qualité et traçabilité), de faire du marketing pour le produit, voire de gérer les quantités produites par la filière dans son entier<sup>88</sup>, dans la lignée des tâches attribuées aux associations corporatistes de la période I<sup>89</sup>.

On retrouve derrière cette ordonnance l'idée selon laquelle il faut éviter de concentrer le droit de gestion à l'échelle nationale d'une profession autour d'une association sectorielle, afin de limiter ses capacités régulatrices. La meilleure façon de le faire consiste à redistribuer ce droit

---

<sup>87</sup> S. Boisseaux (2012 : 52) propose l'équation suivante concernant le dispositif AOC-IGP : « Un produit agricole fondé sur une tradition collective territorialisée mérite d'être protégé contre l'exploitation parasite d'outsiders qui n'ont pas investi dans sa construction. Le dispositif public de protection correspondant est d'autant plus nécessaire qu'il apporte au consommateur la garantie d'un authentique produit d'origine ; le succès commercial qui en résulte permet d'entretenir l'ancrage durable de la tradition dans ce territoire. »

<sup>88</sup> La gestion de la quantité, qui se traduit dans la pratique par la limitation de l'allocation de droits de production d'un produit (des contingents), peut se faire uniquement si l'organisation motive des raisons relatives à l'amélioration de la qualité. On peut ainsi contrôler les quantités dans le but de maintenir un niveau exigeant de qualité.

<sup>89</sup> Notons toutefois que l'ordonnance ne fixe pas d'objectif précis à atteindre, en laissant aux organisations locales ce soin.

aux organisations de défenses d'un produit<sup>90</sup>. Les acteurs producteurs doivent se rassembler régionalement pour prendre en charge la gestion de « leur » produit (Boisseaux 2012 : 199). Toutefois, cela ne signifie pas la fin des conflits, mais plutôt un changement d'échelle de leurs régulations, et dans le meilleur des cas la possibilité de leur dépassement (Boisseaux 2012 : 199).

En définitive, ce nouveau régime offre aux acteurs responsables d'un système ressourciel agroalimentaire l'opportunité restreinte et limitée de s'autoréguler. Restreinte, car l'OFAG exerce une étroite surveillance sur la création des nouvelles régulations. Limitée, car des règles procédurales structurant la définition du cahier des charges permettent aux acteurs concernés insatisfaits par le contenu des nouvelles régulations de se prononcer sur leur éventuellement modification, voire leur abandon. Il ne permet pas une dérogation au droit de faire du commerce. Dit autrement, ce régime place différents points de veto administratifs et de multiples joueurs peuvent s'opposer à des règles désavantageant leurs intérêts. Nous constatons deux différences notables par rapport à l'ancien système toutefois qui sont : l'intervention étatique plus accrue, qui met — en théorie — à l'écart les acteurs corporatistes du secteur laitier et une structure institutionnelle particulièrement axée sur des règles procédurales.

Ce nouveau régime d'encadrement des patrimoines agricoles et des filières est ainsi censé opérer les effets redistributifs suivants : les acteurs qui ont historiquement maintenu des règles de production et d'entretien exigeantes dans le temps, conservant de la sorte des capacités productives artisanales en s'imposant des contraintes supplémentaires pour garder un lien avec l'aire historique de fabrication par exemple, sont récompensés par leurs efforts ; les acteurs aux pratiques plus industrielles sont, quant à eux, pénalisés.

Or l'analyse le montrera, le *régime en action* fait état de luttes entre acteurs pour la définition des effets redistributifs. Par exemple, certains acteurs, ceux qui se considèrent comme les garants du patrimoine, sont pour la consolidation, voire la monopolisation, de leur accès aux services monétaires au nom de leurs efforts antérieurs et ceux à fournir continuellement. D'autres acteurs, ceux qui doivent prouver leur appartenance à la filière ou ceux qui convoitent les services monétaires de la ressource par exemple, sont pour l'ouverture et la démonopolisation des flux de revenus monétaires.

Notons finalement que l'Etat, au début de la troisième période ne se désengage pas complètement du secteur agricole : à titre illustratif, dans l'économie laitière, il ne fixe plus un prix du lait, mais indique plutôt le prix-cible (art. 29 al. 1 et 2 ; Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998). Par ailleurs, dès 2003, il introduit la possibilité pour les organisations de producteurs d'un produit ou d'un groupe de produits de fixer des prix indicatifs (art. 8a ; modification du 20 juin 2003 de la LAgr), tout en supprimant le prix-cible.

Il s'agit là d'une requête de certaines interprofessions - dont celle du Gruyère<sup>91</sup> - et d'autres organisations de producteurs qui ont fait savoir qu'elles souhaitaient pouvoir fixer des prix indicatifs (Conseil fédéral 2002 : 4460). Le Conseil fédéral (2002 : 4461) prévoit cette possibilité sous certaines conditions : un barème de qualité des produits doit y être associé et en

---

<sup>90</sup> Le cas du marché laitier est plus particulier, puisqu'il a été mis sur place une interprofession nationale de la filière lait afin de re-réguler un marché sur lequel les milliers de producteurs de lait suisses font face à une domination accrue de l'aval des industries agroalimentaires (les grandes firmes de transformations et les grands distributeurs).

<sup>91</sup> Dans la suite de la présente analyse, nous verrons que l'IPG fera l'objet d'une enquête de la Commission de la concurrence au cours de l'année 2002. L'introduction de l'arrangement entre l'OFAG et les organisations agricoles à propos du caractère indicatif des prix dans le corpus de la loi sur l'agriculture doit, sans pouvoir en rendre compte, découler de cet épisode de mises à l'enquête de la Commission de la concurrence ; d'autres interprofessions agricoles, celle de l'Emmental par exemple, seront pointées du doigt par cet acteur politico-administratif.

aucun cas les prix à la consommation doivent être fixés ; par ailleurs, le caractère indicatif du prix permet de ne pas être soumis aux dispositions de la Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels. Dans la pratique, on le verra, l'IPG fixe dès sa création un prix qu'elle associe au barème de qualité qui n'est autre que celui que l'on retrouve dans le Règlement suisse de livraison du lait de l'UCPL. Ajoutons que l'instrument du contingentement laitier, bien qu'ayant subi quelques retouches (le commerce de contingent a été introduit) et véritable symbole du corporatisme agricole, est toujours présent dans le panorama du cadre institutionnel de l'agriculture.

### ***Les développements institutionnels sur la scène internationale et leurs effets sur le régime encadrant les patrimoines agroalimentaires***

Le 21 mai 2000, le peuple suisse acceptait l'Arrêté fédéral portant sur l'approbation des accords sectoriels entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne, le cas échéant, ses Etats membres. Parmi les 7 accords approuvés figure celui relatif aux échanges de produits agricoles (dont les fromages). A nouveau, les milieux agricoles ont été contraints de réceptionner ces pressions externes qui vont concrètement mettre en œuvre la mise en concurrence des produits agricoles fromagers européens et suisses. Dans les enceintes corporatistes, on sait que les négociations menées par la Suisse et l'UE dans le domaine de l'économie laitière ont avant tout abouti à une ouverture mutuelle du marché des fromages.

D'après l'ancien directeur de l'OFAG (Hans Burger), « l'accord bilatéral sur le fromage contribuera à améliorer la compétitivité de l'économie laitière suisse, offrira dans 5 ans [l'accord I prévoit une ouverture des marchés par étape] à la branche fromagère un accès illimité, au tarif zéro, à son principal marché d'exportation, surtout dans nos régions voisines à fort pouvoir d'achat et facilitera le respect des engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'OMC » (Allocution du 21 mai 2000 ; Hans Burger, aujourd'hui membre du « Groupe pour une agriculture offensive » aux côtés de son ancien Vice-directeur Michel Pellaux ; il s'agit d'un groupe défendant une ouverture des marchés agricoles suisses aux marchés européens).

Dans le Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne du 21 juin 1999, les deux parties ont convenu de plusieurs déclarations communes ou unilatérales, de portée variable, dont une déclaration commune à travers laquelle les contractants ont convenu d'inclure des dispositions concernant la protection mutuelle des AOC et des IGP (Conseil fédéral 1999 : 5537). S'agissant de la gestion de la ressource Gruyère et des relations de l'IGP avec la filière française, rien n'est dit quant à une quelconque modification de la Convention de Stresa, puisqu'il n'y a aucun signe formel d'abrogation dudit texte (cf. encadré 4 sous-section 4.4.2). Les gestionnaires du Gruyère suisse, l'IPG, son comité, son assemblée des délégués, entament des négociations face à une filière française au potentiel de production plus léger (3000 tonnes de production française contre 27'000 tonnes de production suisse).

## **4.2 La configuration des acteurs durant la période III**

La configuration des acteurs structurant le système ressourciel du Gruyère voit avec l'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur les AOC et les IGP l'arrivée d'acteurs fortement liés à ce dispositif<sup>92</sup>. Nous dénombrons : la section « Promotion de la qualité » de l'OFAG ; les chimistes cantonaux, nouvellement chargés de l'exécution de la répression des fraudes et du contrôle des cahiers des charges dans le cadre du dispositif AOC-IGP ; l'entrée en scène dans le domaine

---

<sup>92</sup> L'ouvrage sur la thématique de l'institutionnalisation du dispositif AOC-IGP en Suisse par S. Boisseaux (2012 : cf. section 4.2.2 : 155-166) offre une lecture plus approfondie de ces nouveaux acteurs.

agricole de la Commission fédérale de la concurrence ; un acteur parapublic chargé de certifier les filières sous AOC ou sous IGP, l'Organisme intercantonal de certification (OIC) ; un nouveau groupe d'intérêt exclusivement chargé de défendre la promotion des AOC et des IGP, l'Association pour les AOC et les IGP.

### ***L'OFAG***

La section « Promotion de la qualité » fondée en 1996 de l'OFAG regroupe les fonctionnaires chargés des AOC-IGP. Ladite section joue un rôle pivot dans le dénouement de différentes négociations relatives aux conflits entourant la constitution de différents cahiers des charges AOC. Ses fonctionnaires montrent une forte implication pour faire aboutir certains dossiers. Cette attitude proactive, qui n'est pas proscrite, ne va pas de soi et témoigne d'une certaine connivence entre l'administration fédérale et les professionnels souhaitant protéger leur exploitation de leur ressource. La section met par ailleurs à disposition ses ressources d'action « cognitives » (expertises et fourniture de conseils aux filières), « consensus » (médiation lors de conflits relatifs aux cahiers des charges AOC) et « monétaires » (subventions pour la constitution d'un dossier AOC et subventions directes aux produits agroalimentaires). Le poids de l'OFAG, contrairement au cas VMO, est plus important pour les acteurs du système ressourciel du Gruyère, notamment lorsqu'il s'agit de prendre part à la défense des intérêts des corps de professions ayant intégrés l'IPG.

### ***Les chimistes cantonaux***

Les chimistes cantonaux, qui dirigent les services cantonaux de la consommation et des affaires vétérinaires, surveillent et contrôlent l'origine des produits dans le cadre du dispositif des AOC-IGP. Leur rôle, dans ce « nouveau régime », consiste à vérifier que les consommateurs ne sont pas trompés par des indications erronées sur l'origine d'une denrée ou sur la façon dont elle a été produite ou par une usurpation d'appellation. L'analyse du cas des copies (cf. encadré 4 ci-dessous) montrera que d'un canton à l'autre, la mise en œuvre du respect de l'Ordonnance sur les AOC et les IGP varie grandement. En comparaison au cas du VMO, leur impact semble moins décisif pour le cas Gruyère lors de la période 3.

### ***La Commission de la concurrence***

L'ouverture progressive des marchés ainsi que l'institutionnalisation de compétences plus accrues en matière de surveillance de la concurrence saine et loyale font que la Commission de la concurrence peut intervenir dans les affaires relatives à la gestion du Gruyère. La commission devient un acteur avec lequel il faut désormais compter lorsque des décisions sont prises en matière de modification des règles d'appartenance, d'exploitation et d'entretien de la ressource. La commission peut aussi faire figure de nouvelle enceinte concernant l'arbitrage de conflits. Ainsi, son intervention quant à la régulation des prix et des quantités a, malgré les petites retouches qu'elles impliquaient pour le cadre de régulation élaboré par l'IPG, permis d'asseoir son nouveau statut, alors qu'elle était à peine prise en considération au cours des deux dernières périodes.

### ***L'Organisme intercantonal de certification (OIC)***

Le dispositif AOC-IGP impose le principe du contrôle des contraintes que se sont fixés les professionnels. Or vers la fin de la première période et le long de la seconde, la nécessité de contrôles et de certifications diverses est, on le voit dans le cas du VMO, tendanciellement imposée par l'aval des filières, soit les usagers intermédiaires de distribution des biens agroalimentaires (grands distributeurs, grandes firmes de transformation et les sociétés d'exportations). Les cantons favorables au dispositif AOC-IGP ont voulu offrir une « balance des pouvoirs ». Ils ont mis sur pied un organisme - l'OIC - à qui il revient la gestion des



contrôles sans pour autant disposer d'un outil qu'ils guident de façon discrétionnaire (Boisseaux 2012 : 164). Il existe également un autre organisme privé, Procert, qui certifie quelques produits sous AOC ou IGP.

En termes ressourcielles, l'OIC contrôle l'engagement crédible des acteurs vis-à-vis du respect des nouvelles charges d'entretien d'une ressource. Tout usager de la ressource doit confier à un organisme de certification le contrôle de l'articulation, prescrite dans le cahier des charges, entre les différents constituants de la ressource. Son rôle est de délivrer des certificats de conformité qui attestent que le produit dûment identifié est conforme au cahier des charges. Par là même, l'usager concerné peut apposer la dénomination protégée. L'organisme délivre un droit d'accès aux flux de revenus.

### ***L'Association pour la promotion des AOC et des IGP (Association AOC-IGP)***

L'Association, créée en 1999, œuvre à l'ancrage des signes distinctifs de l'origine (AOC et IGP) auprès du grand public (Boisseaux 2012 : 161). Elle vise ainsi à donner de la visibilité aux AOC et aux IGP lors de foires et de manifestations. Elle dispose donc de moyens destinés au cofinancement des campagnes de marketing, qui reçoivent également l'appui de l'OFAG, réalisée par les organisations professionnelles au sujet de leur produit. La quasi-totalité des groupements professionnels y adhèrent. L'Association peut également être considérée comme un centre de compétences relatif à la connaissance des pratiques de consommation, en collectant et en accumulant des données d'enquêtes réalisées sur le thème des AOC et des IGP.

### ***L'interprofession du Gruyère***

Nous avons consacré à la sous-section 3.4.3 la création puis la consolidation de l'IPG. Lors de la période 3, au travers des différentes sous-sections qui suivent, nous verrons que le poids de cet acteur, notamment sa direction prend de l'ampleur et représente un acteur incontournable pour ce qui est, bien évidemment, de la ressource Gruyère, mais aussi pour le dispositif AOC-IGP et le renforcement du régime encadrant les ressources agroalimentaires fromagères de manière générale. Sa structure portée sur l'intégration des usagers-partenaires du système d'exploitation de la ressource Gruyère permet, comme on le verra par ailleurs, d'atténuer les initiatives opportunistes des grands groupes impliqués dans son exploitation (cf. sous-section 4.4.3 concernant « l'affaire » Emmi).

### ***Les groupes agroalimentaires du secteur laitier***

La suppression du régime USF et la libéralisation du marché fromager a déverrouillé, voire débridé, les comportements stratégiques des firmes ou groupes agroalimentaires. Sans doute frustré par des années de domination des intérêts des paysans (l'UCPL et l'USAL dominaient et contrôlaient le secteur et l'économie laitière), les groupes industriels de l'agroalimentaire suisse se sont émancipés et ont tenté, sans que ce soit une réussite décisive dans le cas de l'exploitation de la ressource Gruyère, d'infléchir certaines règles selon leurs intérêts (l'entreprise Crémouze sur les modifications de la coordination des constituants de la ressource) ou d'obtenir des dérogations (la fromagerie du Moléson qui obtient le droit de maintenir ses cuves fermées jusqu'à leur renouvellement).

Le groupe Emmi, un acteur particulièrement puissant dans le domaine de l'alimentaire en suisse, que ce soit en matière de parts de marché dans le marché fromager en générale, au sein d'autres filières sous AOC ou à l'étranger, son chiffre d'affaire, les parts de capitaux détenus dans d'autres maisons membres chargées de l'affinage et de la commercialisation, etc., est aussi un acteur incontournable au sein de la configuration des acteurs du système ressourciel Gruyère. S'il s'est illustré négativement en 2012 sur une affaire relative à la production d'un fromage

similaire au Gruyère produit et écoulé aux USA, il aura investi dans l'agrandissement, non sans désintérêts, de la cave d'affinage la plus importante en suisse romande (le site est à Moudon et géré par la maison Fromco).

### ***Les associations corporatistes du secteur laitier suisse***

Si ces dernières ont subi les assauts répétés des acteurs-réformateurs, il semble que leur perte de pouvoir ce soit effectuée au profit de l'OFAG, qui récupère une place importante en matière de régulation de l'économie laitière. Toutefois, ces dernières, bien qu'ayant également perdu de leur pouvoir quant à la prise de décisions relatives au secteur laitier, elles disposent toujours d'un taux d'adhésion de ses membres importants (par exemple, même si l'adhésion n'est plus obligatoire mais volontaire 95 % des producteurs de lait suisse sont membres de l'Association des producteurs suisses de lait, anciennement UCPL ; PSL). Signe d'un changement structurel, mais pas des moindres, le secteur marketing de l'association PSL a pris une grande place en son sein, laissant ses capacités de régulation par des normes et des règlements au profit d'incitations centrées sur la persuasion. Un autre signe du déclin du pouvoir des associations du secteur laitier à la suite de la libéralisation concerne la perte de contrôle sur les plans d'action de la politique laitière au profit d'activités de lobbying ; ce qui peut être interprété comme le déclin de structures corporatistes sur le plan du contrôle du secteur laitier (Wagemann 2005).

### **4.3. Les principales rivalités entre acteurs**

Au cours de la période trois, la mise en œuvre par étape de l'ouverture du marché fromager a modifié l'intensité des rivalités pour l'accès au marché suisse. Les opérateurs du secteur laitier européens peuvent faire entrer leur marchandise sur le territoire suisse, que ce soit des biens agroalimentaires en main d'organisations françaises ou italiennes ou des produits industriels en main de groupes agroalimentaires concurrents. Il en est ainsi pour l'IPG qui, dès la première étape de l'ouverture des marchés fromagers européens, peut tenter de se frayer des droits d'accès sur la simple loi de l'offre et de la demande étrangère, sans avoir à payer des taxes douanières aussi élevées que lors des périodes 1 et 2.

Par ailleurs, l'avènement des nouveaux composants du régime permet, bon an mal an, de réguler les cas de copies produites par des opérateurs qui ne contribuaient pas aux charges d'entretien d'une ressource territoriale. On a vu dans la pratique (cf. Volume 2 cas VMO) que des rivalités pouvaient subsister entre prélèvements abusifs de services monétaires et charges d'entretien de la ressource en question, et qu'il faut amener, parfois de manière douloureuse, des clarifications au nouveau régime. En clair, les rivalités entre des ressources territoriales de mêmes sortes suisses ou étrangères sont régulées par l'institutionnalisation du marché concurrentielle (accords du GATT puis OMC, mais surtout bilatérales I libéralisation partielle du marché fromager suisse en 2002 et bilatérales II libéralisation totale du marché fromager suisse 2007).

Ainsi, l'IPG ne peut que travailler sur la définition du périmètre de régulation de la ressource Gruyère et, pour se faire, milite activement pour la défense des AOC hors de la Suisse par la Confédération. En effet, il ne lui est plus possible de barrer l'entrée de produits dans la lignée des accords corporatistes et de l'USF. Elle ne peut qu'agir sur ce qui concerne l'exploitation de sa ressource. Elle tente pour se faire de clarifier la reconnaissance du périmètre de régulation de la ressource Gruyère par la seule IPG en faisant en sorte que l'UE lui accorde le monopole sur l'AOC et une IPG aux producteurs français. Les français défendent, sur la base de la Convention de Stresa du 1<sup>er</sup> juin 1951, qu'ils puissent légitimement prétendre à une AOC (PV du comité de l'IPG du 27 octobre 2000). Or, dans l'ordre du marché unique européen, la

reconnaissance par l'UE d'une AOC attribuée à l'un des pays au détriment de l'autre aurait des conséquences en termes de différenciation sur les marchés européens.

A sein du périmètre des acteurs habilités à exploiter la ressource, seule la période des premiers pas dans le nouvel ordre concurrentiel (1998 à 2000) laisse entrevoir des rivalités pour l'obtention de droits de production et de commercialisation du Gruyère, notamment à l'échelon des affineurs. En effet, la Confédération détient les stocks de l'USF et les met aux enchères avant la liquidation de l'opérateur historique. Des phénomènes de congestion seront à l'œuvre du fait que les maisons membres veulent racheter vite ses droits de production, certaines allant jusqu'à s'endetter (Entretien « Affineur Margot »).

Le groupe Emmi qui détient déjà de grandes parts de marché, directement par son entreprise Emmi Kaltbach qui affine à Lucerne ou indirectement par des participations dans la plupart des raisons sociales encore actives dans l'affinage et le commerce de fromage (27 maisons au début de la troisième période plus que 10 maisons recensées par la Commission de la concurrence en 2001), rachète l'entreprise Swiss Dairy Food (SDF). Cette entreprise est elle même née de la fusion successive d'anciennes maisons membres du temps de l'USF. Mais, en tentant de ménager les anciennes structures corporatistes de l'USF, elle a vite créé un appareil surdimensionné. Ainsi, le réflexe stratégique en temps d'ouverture de marché, où d'un coup les opérateurs ont l'air d'évoluer seuls, consiste à s'associer. Signe des turbulences engendrées par les pressions externes et internes sur la configuration des rivalités, les maisons membres se ruent sur les fromagers pour signer le plus de contrats possibles (Entretien « Affineur Margot »).

La stratégie de reconfiguration et de réintroduction de structures institutionnelles corporatistes, par l'activation du dispositif AOC-IGP, la consolidation de l'interprofession et du cadre de régulation de la ressource Gruyère (cf. sous-sections 4.4.1 et 4.4.2) poursuivie par l'IPG, stabilise considérablement les rivalités sur les services fournis par la ressource selon nos observations. Si la période englobant le processus d'enregistrement de l'AOC Gruyère paraît instable (1998-2001), l'intelligence institutionnelle ainsi que la chance de la direction de l'IPG, font que les rivalités sur les services monétaires ou entre le prélèvement trop élevé de services monétaires et le désinvestissement d'acteurs « ins » et « outs » pour les charges d'entretien de la ressource, restent résiduelles. Dit simplement, les rivalités ne préteritent pas le « renouvellement » de la ressource, car la structure interprofessionnelle corporatiste fondée sur la résolution quasi exclusive des problèmes concernant le seul périmètre (régional) d'exploitation de la ressource Gruyère permet d'ajuster rapidement l'action collective de la filière pour créer de nouvelles solutions. La section consacrée à l'analyse de renforcement du cadre de régulation piloté par l'IPG montrera la résolution des rivalités existantes ou anticipées.

#### **4.4. Les régulations locales lors de la période III**

Dans la continuité de la seconde période, l'IPG cherche prioritairement à faire reconnaître la dénomination « Gruyère ». Il s'agit, d'après la direction de l'IPG, du meilleur moyen pour protéger ce patrimoine (Entretien « Directeur IPG »). Pour se faire, elle dépose une demande de protection auprès du registre fédéral des AOC-IGP le 22 janvier 1998. En parallèle, et dans la lignée des accords corporatistes prévalant lors des périodes 1 et 2, nous verrons que l'IPG cherchera à créer, rétablir ou consolider les éléments suivants :

- l'instauration d'une politique interne d'autodiscipline au sein de et entre chaque corps de professions ; s'il n'allait pas de soi que les acteurs qui avaient souscrit à la Charte du Gruyère lors de la période 2 respectent ses dispositions, il en va de même au début de la troisième période ; l'enregistrement de la dénomination « AOC Gruyère », en définissant le cercle des bénéficiaires de l'exploitation de la ressource, renforcerait par ailleurs l'appartenance des acteurs au groupe des usagers de la ressource ; de plus, à la différence des composants fédéraux du « régime USF », les nouveaux composants (AOC, contrôle des AOC et interprofessions) du régime et l'arrangement politico-administratif de mise en œuvre de ces derniers font que des tiers acteurs peuvent surveiller, contrôler, le cas échéant, sanctionner, les acteurs qui sont au bénéfice de la dénomination, mais qui ne suivraient pas les dispositions du cahier des charges ;
- des instances collectives de concertation et de négociation des prix des produits ;
- la main mise sur l'élaboration et le processus de mise en œuvre des régulations des constituants de la ressource ;
- des relations privilégiées avec l'OFAG et le personnel politique des cantons concernés par le périmètre d'exploitation de la ressource, là où se produisent les Gruyères ;
- la reconnaissance étatique et légale du monopole de représentation interprofessionnelle par l'activation des dispositions sur les mesures d'entraide spécifiées à l'ordonnance sur les interprofessions ;
- l'instauration de cotisation afin de lever de moyens d'action tant sur les plans organisationnel, politique et commercial ; ceci afin d'asseoir un peu plus et de consolider les fondations de l'interprofession.

Notons que l'obtention de l'AOC ainsi que la formation et le renforcement de la structure interprofessionnelle permettent, à notre sens, de mutuellement renforcer chacun de ses éléments précités. Nous commentons d'abord le processus de négociations et d'élaboration du cahier des charges (sous-section 4.4.1). Nous examinerons les processus et jeux d'acteurs qui consistent à rendre — plus ou moins — contraignantes l'articulation et la coordination des constituants de la ressource selon l'état d'avancée du dossier d'enregistrement du cahier des charges. Ensuite, nous procéderons à l'examen de la reconfiguration puis la réintroduction de structures institutionnelles corporatistes (sous-section 4.4.2)

#### **4.4.1 Luttres pour et autour du contenu du cahier des charges de l'AOC**

Dans la continuité de la période 1, l'élaboration du cahier des charges du Gruyère fait l'objet de nombreuses contestations. Mais, comme le nouveau régime d'encadrement des patrimoines agroalimentaires reconnaît à tous groupements de producteurs le pouvoir d'édicter un cahier des charges sans consulter les acteurs potentiellement concernés par ses dispositions, la direction de la commission de la Charte puis de l'IPG élabore de son propre côté le contenu dudit document.

Le résumé officiel du parcours du dossier de l'AOC Gruyère est le suivant : une fois le dossier reçu par l'OFAG, il est envoyé le 19 février 1999 à la commission des AOC, puis mis en consultation auprès des milieux intéressés le 23 juin 1999 (OFAG 2008 : 1). L'OFAG prend une décision en faveur de l'IPG le 24 septembre 1999 et publie la décision à la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) le 6 octobre 1999 (Ibidem). Une fois la décision publiée à la FOSC, 53 oppositions à l'AOC sont déposées auprès de l'OFAG. Elles sont toutes déposées entre décembre 1999 et janvier 2000 (Communiqué de presse de l'IPG). Notons que les éléments qui font l'objet d'oppositions sont presque identiques à ceux de la période 2 (cf. sous-section 3.4.1). La consultation des procès-verbaux et d'autres documents archivés par l'IPG nous

montrent qu'en réalité il y a eu des « va-et-vient » entre l'OFAG, les opposants et l'IPG à propos du contenu du cahier des charges et des négociations tripartites, parfois serrées ont eu lieu.

Les travaux de Chappuis (2002 : 312, 322 à 326) permettent de plus finement rendre compte des dispositions qui empêchent la concession définitive de l'AOC aux entreprises de l'IPG. Il s'agit des dispositions touchant aux éléments suivants : 1) la protection du nom ; 2) la zone de production ; 3) la durée de l'affinage dans la zone ; 4) les techniques de fabrication ; 5) la dénomination utilisée pour le fromage fondu ; 6) le compromis autour de l'adhésion des producteurs de Gruyère d'alpage au sein de l'IPG. Tous ces éléments peuvent faire l'objet d'objections argumentées ; en effet, le nouveau régime fait que les milieux intéressés par le cahier de charges ont des voies de recours et infléchir le contenu de la régulation selon leurs intérêts. En termes ressourciels, il s'agit de luttes qui portent sur la coordination et l'articulation plus ou moins exigeante des constituants de la ressource. Nous examinons prioritairement et plus longuement les jeux autour de la zone de production, car ce sont ceux qui ont été le plus médiatisés et qui ont véritablement donné du fil à retordre à l'IPG ainsi qu'à l'OFAG.

L'analyse des archives et de la revue de presse régionale nous permet d'identifier les acteurs ayant fait recours suivants : sur les 53 oppositions, 24 sont le fait de fromageries suisses Alémaniques et contestent la zone de production ; elles sont accompagnées par 2 entreprises d'affinage (dont l'une d'entre elles est la firme agroalimentaire Emmi). Il y a 4 oppositions fribourgeoises : celles de Crémou, de la fromagerie du Moléson et deux autres fromageries liées à l'entreprise Crémou. Il y a 8 autres recours qualifiés de tactiques et soutient l'idée d'un resserrement du cahier des charges sur ses principes initiaux ; d'autres recours, sans savoir s'ils constituent le reste du contingent des oppositions, contestent le principe même de l'AOC et nient à l'IPG le droit de représenter le produit. Nous documentons les éléments de contestations et les jeux d'acteurs qui les entourent ci-après.

#### 4.4.1.1 La protection du nom

Certains recourants remettent en question l'appropriation de la dénomination « Gruyère » par son enregistrement. Sans avoir plus de précision sur l'identité des acteurs défendant le caractère illégitime de l'appropriation de la dénomination, on sait par la presse que ces derniers considèrent (cf. encadré 4 ci-après) que le nom du Gruyère est générique. La direction de l'IPG, conteste cette position et avait déjà entamé, lorsqu'elle était encore la commission de la Charte, une action stratégique visant à réserver ladite dénomination par une disposition inscrite dans la Charte du Gruyère.

Une fois entré dans la troisième période, dans le contexte de suppression programmée de l'USF (prévue fin avril 1999), l'IPG tente de récupérer la propriété de la marque Gruyère développée par l'organisme. Or, au même moment, il y a différentes luttes stratégiques pour la réappropriation des tâches en main de l'organisme historique. L'une d'entre elles concerne l'appropriation du droit de gestion des marques de l'USF (Emmental, Gruyère et Sbrinz). L'IPG a alors eu écho, vers la fin de l'année 1998, que l'OFAG avait proposé de remettre l'administration des marques de l'USF à l'Organisation fromagère suisse (OFS) — un organisme chargé de centraliser le marketing du fromage suisse, un acteur qui rentre dans la catégorie des *tiers-gagnant* de la nouvelle politique de libéralisation, cf. section 4.2 — sans que cette dernière en ait fait formellement le souhait<sup>93</sup>.

Dans le cadre de ressources territoriales telles que des biens agroalimentaires, on sait toute l'importance que revêt l'acquisition puis la détention par une entité du droit de répartir et de

---

<sup>93</sup> Document adressé au Directeur de l'OFAG par la direction de l'IPG du 8 octobre 1998 intitulé « Reprise des tâches de l'USF ».

distribuer des droits d'accès (des droits de production souvent) au cercle des bénéficiaires à l'exploitation de ces dernières. L'IPG affirme ainsi, dans sa missive adressée à l'OFAG, que « la marque Gruyère doit être gérée par l'Interprofession, l'organisation représentative de ce produit. Toute autre décision de votre part serait interprétée comme un acte de défiance à l'encontre de la filière [...] »<sup>94</sup>.

Mais, l'OFAG, dans la vieille tradition de gestion corporatiste du secteur agricole envisage de consultés les milieux intéressés (des associations corporatistes du secteur laitier : l'UCPL, l'USAL, des organisations de défenses de produits : l'Appenzeller et Tilsiter, des firmes de l'industrie laitière : Emmi SA, Säntis SA, Toni SA et la distribution : Coop et Migros) tout en admettant « que les éléments directement liés au fromage concerné soient utilisés et gérés au sein de l'interprofession, c'est-à-dire l'organisation représentative du produit »<sup>95</sup>. Dans cette optique, l'OFAG propose un projet de contrat de licence entre la Confédération, représentée par l'OFAG — le « donneur de licence » — et l'OFS, l'IPG et les organisations de représentation de l'Emmental et du Sbrinz — les « preneurs de licence » — afin de leur transférer la propriété des marques dès le 1<sup>er</sup> mai 1999, date de suppression de l'USF<sup>96</sup> (cf. encadré 2).

#### Encadré 4: Contrat de licence

Le document de projet de « Contrat de licence » du 17.12.98 stipule que la poursuite des objectifs suivants : assurer le pilotage des marques de l'économie fromagère suisse ; permettre l'usage des marques à l'ensemble des sociétés et des commerçants individuels dont les produits répondent aux exigences fixées en matière de qualité pour le fromage suisse (on ne sait pas s'il s'agit des exigences de l'ODési, auquel cas, celles-ci sont considérées par les acteurs-défenseurs des patrimoines concernés par l'ODési comme peu restrictive) ; éviter que les marques ne dégénèrent en signes non appropriables ; de transférer la responsabilité opérationnelle concernant la gestion, la protection et le développement des marques aux organisations compétentes en matière d'économie fromagère.

Sans pouvoir plus documenter les luttes autour de l'obtention des contrats de licence des anciennes marques de l'USF — le processus d'attribution choisit par l'OFAG est opaque — on sait que la demande d'enregistrement constitue l'axe stratégique — de façade — centrale de l'IPG ; ce faisant, le dépôt du dossier à l'OFAG détourne l'attention du problème des marques de l'USF. Et, les opposants à l'enregistrement de la dénomination Gruyère au registre des AOC-IGP de l'OFAG, 24 fromageries suisses alémaniques, tombent d'accord avec l'IPG pour ne pas contester la décision d'attribution de l'AOC en échange de leur entrée au sein du périmètre d'exploitation de la ressource (accord pris lors de l'Assemblée des délégués de l'IPG du 9 mars 2001 ; Procès-verbal) (cf. développements ci-dessous).

#### 4.4.1.2 La zone de production

L'aire de production, dans la version du cahier des charges déposé le 22 janvier 1998 à l'OFAG, comprend les mêmes cantons figurant à la Charte de 1992 (Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Jura, et trois districts du canton de Berne ; (art. 3 du cahier des charges élaboré à la fin de la période 2). Or, environ 24 fromageries sises en Suisse alémanique, qui avaient obtenu de l'USF un contingent d'environ 1500 tonnes, sont exclues de ladite zone de production sur des critères territoriaux et parce qu'elles n'ont pas contribué à perpétuer les savoir-faire de production du Gruyère (AGIR 11.06. 1999).

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Document adressé à la direction de l'IPG par le directeur de l'OFAG du 26 octobre 1998 intitulé « Reprise des tâches de l'USF ».

<sup>96</sup> Document consulté aux archives de l'IPG, datant du 17 décembre 1998.

### *Accord préalablement négocié*

Toutefois, dans une logique d'apaisement, l'IPG leur concède, après avoir préalablement négociée avec ces dernières d'après la presse, que des « droits temporaires sont réservés pour une production totale maximum de 1500 tonnes de fromage par année » et que « cette quantité devra, passé un délai de 10 ans, être impérativement fabriquée dans l'aire définie à l'article 3 du cahier des charges » (Annexe A du cahier des charges ; « Dispositions transitoires »). Dit autrement, l'IPG table sur un accord portant sur la concession d'un droit de production hors de la zone de 1500 tonnes de Gruyère, valable pour une durée de 10 ans.

Alors que l'IPG prétend avoir entrepris des négociations avec les 24 fromageries « outs » avant le dépôt du cahier des charges à l'OFAG<sup>97</sup>, ces dernières s'opposent à la demande d'enregistrement. L'on apprend, à travers un document destiné à la presse de l'IPG, que son comité découvre même avec étonnement la création d'une société nommée « Vereinigung Greyezer Käser » (Union des fromages du Gruyère) visant à regrouper les sociétés de laiteries et les fromagers situés hors de l'aire de production et dont le but premier serait de lutter contre la monopolisation du nom Gruyère AOC<sup>98</sup>. Les 24 fromageries qui font opposition en bloc sont représentées par un même avocat connu pour ces positions néo-libérales (cf. encadré 5).

### *Médiatisation sélective<sup>99</sup>*

Dans la foulée, la stratégie de l'IPG consiste à médiatiser l'échec des négociations et le blocage des 24 fromageries, obligeant ces dernières, plutôt leur avocat, à se positionner sur leur recours (La Gruyère archive de presse non datée ; le Temps 27 janvier 2000). On comprend que, par cette tentative de politisation du dossier AOC, l'IPG force par ailleurs l'OFAG à choisir son camp. Le ton de l'IPG, son président, son directeur, souvent accompagné du Conseiller d'État en charge de la direction de l'agriculture du Canton de Fribourg Pascal Corminboeuf, dans la presse est menaçant. La presse locale et spécialisée, jusqu'au quotidien Le Temps, n'hésite pas à prendre parti pour l'IPG.

On apprend par le quotidien Le Temps (27 janvier 2000) que les revendications des fromageries alémaniques portent, *in fine*, sur la volonté de bénéficier d'une certaine indépendance, notamment du point de vue des règles de production. D'après ce quotidien, la direction de l'IPG juge que ces dernières réclament l'industrialisation du Gruyère. En réalité, les revendications des fromageries concernent principalement la garantie de l'entrée dans le périmètre de production de l'AOC, en créant des satellites hors de la zone basée sur le critère de « romandicité », ainsi que la garantie de pouvoir continuer à gérer des quantités.

La stratégie d'ultime recours de l'IPG, dans la mesure où il lui reste soit la possibilité de renégocier un accord à la marge avec les fromageries ou de judiciaireiser le dossier, consiste à demander à des groupements ou des entreprises romandes proches ou qui ont adhéré à l'interprofession de déposer à leur tour une opposition dite « tactique ». En l'état, elles défendent des règles de production plus restrictives. Ainsi, l'IPG espère aussi disposer d'une monnaie d'échange, en l'occurrence trouver un accord dans de plus brefs délais et éviter la judiciaireisation du dossier, dans les transactions avec les 24 opposants. « Pour nous, c'est une question de temps » (Pierre Dutoit, Président de l'IPG, cité dans Le Temps 27 janvier 2000).

<sup>97</sup> Dans le procès-verbal de l'assemblée des délégués de l'IPG du 13 mars 2000, le président rappelle que l'ensemble de la filière a tenu pendant « 2 ans, beaucoup de séances [...] qui ont permis un accord large sur le procédé de production. [...] Face aux différentes revendications [...], le comité a choisi d'admettre les satellites [...] » (PV de l'Assemblée des délégués du 13 mars 2000).

<sup>98</sup> Dossier de presse de l'IPG, du 30 novembre 1998. Consulté dans les dossiers d'archives de l'IPG. Il s'agit par ailleurs de la position de l'avocat qui défend les 24 fromageries.

<sup>99</sup> Il s'agit d'une médiatisation sélective de la part de l'IPG car elle vise principalement les 24 fromageries. En sous-bassement, le comité tente de trouver des compromis concernant les autres dispositions de tensions avec les acteurs concernés.

### Encadré 5 : Position stratégique des 24 fromageries

Parmi les oppositions au dossier de l'obtention de l'AOC, seules les 24 fromageries (et quelques autres opposants) se sont munies d'avocats. Celui qui défend ces 24 fromageries, basé dans le canton de Berne et spécialisé dans le domaine du droit commercial, du droit des cartels et de la concurrence déloyale<sup>100</sup>, aura posé de sérieux problèmes à l'IPG (Entretien « Directeur IPG »). D'après la direction de l'IPG (Entretien « Directeur IPG »), les recours des 24 fromageries auraient même été pilotés par l'avocat bernois en question (cf. encadré 2) et se seraient délibérément déliés de l'accord négocié au préalable. Il aurait, d'après un quotidien spécialisé dans le domaine agricole, sollicité par écrit les 24 fromageries pour qu'elle lui donne procuration pour recourir (Terre et Nature janvier 1999).

Sa ligne argumentaire auprès de la presse consiste à défendre l'idée selon laquelle la gestion du Gruyère ne remplit pas les conditions pour l'obtention de l'AOC (La Gruyère archive de presse non datée). Il affirme dans un entretien accordé au quotidien La Gruyère (ibid.), que l'IPG ne répond pas au critère de représentativité de tous les maillons de la production du Gruyère, puisque selon lui, certains acteurs bernois sont censés représenter 45 % de l'affinage. Il affirme par ailleurs que le Gruyère était produit depuis des décennies dans onze cantons et s'offusque du retrait soudain de maintenir cette possibilité. Selon lui, « une AOC doit protéger quelque chose qui existe et non pas tendre à éliminer des entreprises qui travaillent depuis longtemps sur un produit » (ibid.).

Il affirme finalement que le fromage Gruyère, au même titre que l'Emmental selon lui sont des produits de consommation de masse. Il avance en outre l'argument selon lequel il n'est pas possible de défendre l'idée d'un terroir homogène lorsque « ce fromage est fabriqué dans l'Ajoie, dans les Préalpes fribourgeoises, au bord du Léman et à Saint-Gall ? D'autant plus que la race des vaches est très différente, tout comme le savoir humain » (ibid.). Plus loin, ce même avocat affirme que le cahier des charges est trop restrictif et qu'« il s'inscrit dans un vieil esprit de dirigisme : il est contraire à la libéralisation du lait, contraire à la loi sur les cartels de 1995. Cette philosophie ne correspond pas à la libéralisation des marchés que souhaite le Conseil fédéral » (ibid.). Il conclut son entretien en affirmant que les arguments de ces clients sont très forts et que ces derniers ont raison de poursuivre une stratégie d'opposition.

#### *Blocage du dossier AOC Gruyère à l'OFAG et proposition de l'Office*

Conséquence de la stratégie de médiatisation agressive de l'IPG des recours des opposants bernois<sup>101</sup>, le dossier d'enregistrement de l'AOC bloque à l'OFAG au début du mois de juin 1999 selon la presse régionale et spécialisée<sup>102</sup>. Mais, d'après la presse agricole, le motif du blocage est plus lié au fait que l'OFAG tente de convaincre, par un accord verbal, l'IPG d'étendre la zone de production reconnue pour l'AOC « à toutes les fromageries de localités qui présentaient une frontière commune avec la zone initiale, soit entre Soleure et Berne et entre Berne et Fribourg » (Agir 11.06.1999). Or, la direction de l'IPG craint que trop de fromageries puissent devenir membres de l'IPG et qu'elles « demandent une quantité supérieure aux contingentements établis par l'interprofession en vertu de la future liberté du commerce » (ibid.).

<sup>100</sup> Si l'on en croit la notice suivante : <http://avocat.comparatif.ch/avocat-Andreas-Jost-Berne-avocat-3219.htm>.

<sup>101</sup> Dans le communiqué de presse, intitulé « Le temps des concessions est terminé », transmis lors de la conférence de presse suivant l'enregistrement par l'OFAG de 46 premières oppositions, l'IPG transmet, de façon « conquérante » pourrait-on dire, e récapitulatif de la répartition des quantités de Gruyère par canton, l'adresse des membres du comité - comme s'il fallait affirmer loyalement qui étaient les « ins », et, la liste des recourants et de leurs avocats.

<sup>102</sup> Un journaliste du quotidien fribourgeois La Liberté affirme que la décision de l'IPG relative à la zone de production arrêtée suscite « le tollé des milieux bernois » (La Liberté 11.06.1999). Le quotidien vaudois « 24H » relaie également l'affaire (11.06.1999). D'autres quotidiens romands ou spécialisés relaient l'affaire entre 11 juin 1999.



### *Proposition de conciliation par l'OFAG sur fond de stratégie défensive de l'IPG*

La direction de l'IPG, à la suite d'une conférence de presse donnée après une assemblée des délégués (vers mars 2000), se dit même être prête à aller au Tribunal fédéral (TF) s'il le faut<sup>103</sup>. Or, l'avocat de l'IPG ainsi que le médiateur, également avocat, pense que si l'affaire remonte au TF, des vices de procédures pourraient être soulevés et le dossier renvoyé à l'OFAG (PV de la séance du comité de l'IPG du 10 juillet 2000).

L'OFAG, de son côté, qui gère son premier dossier AOC, propose une conciliation en son sein, entre les opposants et l'IPG, et propose l'aide d'un avocat mandaté par l'association des Producteurs suisses de lait (PSL ; anciennement l'UCPL et Fromart, anciennement l'USAL), afin de trouver un arrangement (Procès-verbal de l'Assemblée des délégués de l'IPG du 10 juillet 2000). Il s'agit pour ce médiateur « de trouver une solution à ces recours hors procédure »<sup>104</sup>. On apprend que 80% des dispositions qui posaient problème en matière de savoir-faire et d'infrastructure de production (méthode de production, température, la grandeur des cuves, l'interdiction de fabrication en charge, une taxation indépendante) ont été résolues (ibid).

En parallèle à la stratégie de conciliation avec les 24 fromageries recourantes, la direction de l'IPG entreprend de rencontrer de son côté plusieurs opposants. Le directeur de l'IPG affirme qu'« il a été trouvé une entente avec la plupart » (PV de l'Assemblée des délégués du 27 octobre 2000). L'accord porte sur la possibilité d'élargissement du rayon d'approvisionnement en lait pour les 24 fromageries satellites qui se verraient perdre l'approvisionnement de certains de leurs producteurs de lait quittant une société de laiterie (Procès-verbal de l'Assemblée des délégués de l'IPG du 9 mars 2001). D'autres accords informels et circonstanciels (au cas par cas) ont été trouvés avec certains fromagers membres des 24 opposants situés hors de la zone.

Il subsistera deux recours de deux fromageries du groupe des 24 opposants initiaux. L'IPG prend la décision de demander à l'association Fromarte de trouver un accord avec l'une d'entre elles et mandate la firme Emmi pour qu'elle s'adresse à la seconde fromagerie qui lui livre de la marchandise pour qu'elles retirent leurs recours (PV de la séance du Comité de l'IPG du 6 mars 2001). Lors de l'Assemblée des délégués du 20 juin 2001, tous les signaux semblent indiquer que les oppositions sont levées. Le Vice-directeur de l'OFAG, accompagné d'un de ses proches collaborateurs, particulièrement impliqué en faveur du dossier Gruyère de l'IPG, annonce que la décision d'enregistrement formel du dossier AOC Gruyère aura lieu en juillet (ibid).

#### *4.4.1.3 La durée d'affinage dans la zone AOC*

Dans le même intervalle temporel que l'IPG alloue à la question de la zone de production, cette dernière négocie la question de la durée de l'affinage ; mais, la direction ne s'aventure pas, cette fois, à médiatiser le contenu des négociations ni même à trop critiquer les acteurs opposants concernés, à savoir la firme Emmi (qui détient des caves d'affinage à Lucerne et deux autres maisons d'affinage (dont l'une est Milka Käse SA située à Burgdorf, dans le Canton de Berne et l'autre Swiss Dairy Food SA ; SDF, basé à Zoug), ainsi que le Canton de Berne qui toutes trois détiennent leurs infrastructures de production en dehors de la zone du cahier des charges.

---

<sup>103</sup> Lors de l'assemblée des délégués du 13 mars 2000, le président de l'IPG propose aux représentants des corps de professions que l'IPG défende la position ferme qui consiste en cas de désaccord entre « l'interprofession, l'OFAG et les opposants » à aller à suivre la voie judiciaire. A l'unanimité, « l'assemblée des délégués soutient la position ferme du comité face aux opposants du dossier AOC » (PV de l'Assemblée des délégués du 13 mars 2000).

<sup>104</sup> L'avocat affirme (d'après le PV de l'AD de l'IPG du 10 juillet 2000) que l'OFAG « soutient cette initiative, mais n'y prend pas part ». Il apparaît toutefois que ledit avocat est vice-président de la Commission fédérale des AOC-IGP !

D'après le quotidien La Gruyère (07.07.2001), la moitié du Gruyère est affiné dans les cantons de Berne, Lucerne et Zoug.

Pour rappel, la durée d'affinage avait été fixée à 5 mois minimum par la commission de la Charte, moyennant que cette opération se fasse dans la zone de production romande. Grâce au médiateur détaché par l'association PSL et Fromarte pour le compte de l'OFAG, un accord de modification du cahier des charges vise à contraindre les affineurs situés hors de la zone du périmètre du cahier des charges à se procurer la marchandise à trois mois<sup>105</sup>, mais de continuer de l'affiner minimum deux mois supplémentaires avec leurs propres infrastructures de production et dans le respect des dispositions relatives à l'affinage pour totaliser cinq mois. En échange de cet accord qui est inscrit dans le cahier des charges de l'AOC Gruyère, Emmi et SDF acceptent de retirer leurs recours<sup>106</sup>.

En revanche, l'entreprise Milka SA, ne change pas sa position. Parmi les 24 fromageries ayant fait recours, 20 d'entre elles fournissent leur marchandise à cette dernière. Le retrait des recours des fromageries ou de Milka pourrait positivement influencer l'évolution du dossier AOC à l'OFAG. Toujours est-il que le comité table, dans ce cas précis, sur une stratégie que l'on peut qualifier « d'entrisme » : il s'agirait, lors d'une assemblée générale de l'Association vaudoise-neuchâteloise des acheteurs de lait qui détient des sièges au sein de Milka et au comité de l'IPG de faire une proposition de retrait du recours (PV de la séance du comité de l'IPG du 10 juillet 2000). L'entreprise Milka accepte finalement de retirer son recours si le cahier des charges restait en l'état quant aux dispositions sur la durée d'affinage (PV de la séance du comité de l'IPG du 27 juillet 2000).

#### *4.4.1.4 Les techniques de fabrication*

Les différentes dispositions contestées quant au processus de fabrication se rapportent à la crainte de plusieurs opposants de ne pas limiter le potentiel de développement industriel du produit d'après Chappuis (2002 : 324). Ils s'opposent à la vision « puriste et sectaire » de l'IPG qui chercherait à privilégier une articulation trop contraignante des constituants de la ressource, favorisant ainsi une production artisanale fondée sur des structures de fromageries villageoises (ibid.). En adoptant une perspective longitudinale comme nous l'avons fait, certaines des dispositions que nous exposons ci-après, et qui sont sujettes à des contestations, sont les mêmes qui ont perduré dans le temps et qui ont été défendues anciennement par l'USAL (par ex. : obligation de fabriquer au lait cru, cuves en cuivres, collecte du lait sur des circuits courts ; cf. sous-section 2.1.3).

#### *La livraison et le travail du lait*

Les dispositions relatives à la livraison et au travail du lait (section III art. 18, al. 1 et 2 et art. 19 du cahier des charges Gruyère AOC du 22 janvier 1998) demandent à ce que le lait soit collecté et livré à la fromagerie deux fois par jour immédiatement après la traite ; par ailleurs, le travail en chaudière (art. 23, al. 1) doit se dérouler dans un délai maximum de 18 heures après la traite la plus ancienne ; en outre, le rafraîchissement du lait à la ferme doit permettre de maintenir sa température entre 15 et 18°C. D'après Chappuis (Ibid.), Brodbeck et Moser (2007 : 170ss), toutes ces conditions favorisent le maintien des qualités du lait cru, mais désavantagent

---

<sup>105</sup> Il revient donc aux fromagers la charge d'affiner le fromage dans un premier temps.

<sup>106</sup> La proposition d'accord tombe, d'après la consultation des Procès-verbaux des séances du comité de l'IPG, le 7 avril 2000 et serait amené par le Vice-directeur de l'OFAG lui-même. Des conventions privées auraient été signées par les opposants à en croire ce dernier. Le Vice-directeur affirme qu'« Emmi a aussi besoin de l'AOC. Il serait possible de tout régler en signant ces conventions » [entre le comité de l'IPG et des opposants, dont la firme Emmi] (PV de la séance du comité de l'IPG du 7 avril 2000). Le directeur de l'IPG demande au Vice-directeur de l'OFAG si la signature des conventions lierait réellement les opposants à accepter l'accord et ne pas faire recours (Ibidem). Le comité prend la décision suivante : « Le comité veut discuter avec les opposants dans une approche globale. » (Ibid.).

le recours à des techniques plus « industrielles » de transport et de traitement du lait lors de la fabrication du fromage.

Certaines sociétés de laiteries qui livraient leur lait une fois par jour avant le 22 janvier 1998 (date du dépôt du dossier d'AOC auprès de l'OFAG) ont obtenu l'accord selon lequel elles pouvaient continuer de le faire. Par ailleurs, l'entreprise Crémo obtient l'abaissement de la température de rafraîchissement du lait à 12°C au lieu de 15°C selon la décision du comité de l'IPG lors de sa séance du 19 juin 2000<sup>107</sup>.

#### *La taille maximale des cuves*

L'usage des cuves en cuivre ouvertes pour la fabrication du fromage est une donnée de base pour les fromageries villageoises. Le cahier des charges stipule qu'elles ne doivent pas dépasser 6000 litres et elles doivent être ouvertes, afin de favoriser le contrôle des grains après le caillage du lait par le fromager (une technique artisanale de fabrication). L'entreprise Crémo et la fromagerie du Moléson, deux opérateurs situés dans la région de production, contestent ces deux dispositions parce que leurs infrastructures de production sont portées sur un mode de fabrication plus industrialisé et soutiennent la suppression de ces deux dispositions.

À l'issue des négociations menées par le médiateur détaché par Fromarte et PSL, la capacité maximale est augmentée à 6600 litres et les cuves fermées sont autorisées exceptionnellement jusqu'au renouvellement des installations, d'après les décisions relatives à la signature d'une convention (accord privé du 14 juillet 2000) avec l'entreprise Crémo pour le retrait du recours et un accord verbal puis reconnu tacitement au travers d'un courrier (courrier consulté aux archives de l'IPG daté du 21 juin) de la fromagerie du Moléson, décisions par ailleurs documentées lors de l'Assemblée des délégués de l'IPG du 10 juillet 2000 (PV de l'AD de l'IPG du 10 juillet 2000 et PV du comité de l'IPG du 27 juillet 2000). Le cahier des charges est modifié en conséquence<sup>108</sup>.

#### *L'interdiction de la fabrication « en charges »*

La version du cahier des charges déposé à l'OFAG datant du 22 janvier 1998 stipule qu'une seule fabrication quotidienne est possible. À nouveau, on voit indirectement la « patte » de l'USAL (Fromart dès la troisième période) derrière cette disposition<sup>109</sup> (art. 22 al. 2 du cahier des charges du 6 juillet 2001), qui parvient à faire perdurer dans le temps l'intérêt des fromageries villageoises. En maintenant cette exigence, le fromager-artisan fabrique le fromage le matin et consacre son après-midi à l'affinage des pièces entreposées dans sa cave. D'après Chappuis (2002 : 325), cette disposition a fait l'objet de contestation de la part d'entreprises recourant à des techniques plus « industrielles ». L'IPG a obtenu du médiateur le maintien de ces dispositions (PV de l'AD de l'IPG du 10 juillet 2000).

---

<sup>107</sup> Décision : « Le comité accepte de descendre le rafraîchissement du lait à 12 ° au lieu de 15 ° » (PV de la séance du comité de l'IPG du 19 juin 2000).

<sup>108</sup> Accords que l'on retrouve inscrits à l'article 22 « Equipements » du cahier des charges dans la version du 6 juillet 2001 :  
« <sup>4</sup> Le lait doit être transformé dans des cuves ouvertes en cuivre d'une capacité maximale utile de 6'600 litres.

<sup>5</sup> L'utilisation de cuves fermées et/ou de cuves d'une capacité supérieure à 6'600 litres est exceptionnellement autorisée aux conditions cumulatives suivantes:

<sup>a</sup> leur utilisation est antérieure au 22 janvier 1998.

<sup>b</sup> le Gruyère produit est de bonne qualité.

<sup>6</sup> Cette exception devient caduque lors du remplacement des installations ».

<sup>109</sup> Disposition qui stipule que « [...] [l]a cuve de fabrication ne peut notamment être utilisée qu'une seule fois par 24 heures pour la fabrication de Gruyère [...] » (art. 22 al. 2 du cahier des charges AOC du 6 juillet 2001).

### *La forme des meules*

La définition de la forme du fromage fait l'objet de contestations de la part d'entreprises qui souhaitent faciliter les moyens d'exportations du fromage. Ces dernières veulent des meules carrées afin notamment de faciliter le fromage à la découpe et d'éviter de perdre de la matière une fois le produit intermédiaire fabriqué. L'IPG défend l'idée selon laquelle une production carrée induirait un risque de banalisation du produit ; le consommateur pourrait considérer que le Gruyère est, par sa forme, un fromage similaire aux productions industrielles ou standard. En termes ressourciels, on peut lire la lutte autour de la forme des meules comme une lutte pour une articulation plus ou moins contraignante des constituants : il s'agit d'obliger les fromageries à produire un fromage qui serait perçu comme étant différent par les consommateurs. Dit autrement, il s'agit de maintenir les dispositions de réception des consommateurs à un niveau leur permettant de reconnaître un produit traditionnel d'un produit industriel, donc de rémunérer prioritairement, in fine, les fromageries villageoises au détriment des fabriques industrielles.

#### *4.4.1.5 L'usage de la dénomination utilisée pour le fromage fondu*

L'Association suisse des industriels du fromage fondu (*Verband der Schweizerischen Schmelzkäseindustrie* ; SESK) qui regroupe trois entreprises spécialisées, entre autres, dans la vente d'assortiments de fondues au fromage (Emmi-Gerber SA, une filiale d'Emmi SA ; Hardegger-Käse SA, Strahl Käse), revendique l'utilisation du nom « Gruyère pour des fromages fondus et des fromages à tartiner. Différentes dénominations (« Petit Gruyère », « Gruyère Processed Cheese », Emmentalerkäse-Petit Gruyère », « Crème de Gruyère ») ont été utilisées depuis la popularisation de la fondue dans les années 1950 en Suisse (Dictionnaire historique de la Suisse 2008). L'IPG ne prévoit pas de disposition pour l'indication de l'usage du nom Gruyère comme ingrédient pour le fromage fondu dans la section « Etiquetage » (art. 48 du cahier des charges du 22 janvier 1998).

Le médiateur proposé par les organisations PSL et Fromart prévoit l'édiction d'une convention privée entre l'IPG et la SESK afin d'introduire les revendications relatives à l'étiquetage, en introduisant un alinéa permettant l'usage de la dénomination Gruyère à la stricte condition que la fondue contienne uniquement du Gruyère de premier choix. La position de l'IPG implique trop de restrictions d'après le représentant de la SESK (un ancien responsable de l'USF) (PV de la séance du comité de l'IPG du 28 novembre 2000). Ce dernier menace de transmettre le dossier à l'avocat des 24 fromageries (cf. encadré 5 ; *ibid.*). L'OFAG intervient dans le processus de négociation et propose un cahier des charges intégrant les revendications de la SESK (PV de la séance du comité de l'IPG du 6 mars 2001). Un accord aura été trouvé.

#### *4.4.1.6 Ce que l'AOC du 6 juillet 2001 fait*

À ce stade de l'analyse, il convient de dire que l'obtention de l'AOC le 6 juillet 2001, dans le cas du Gruyère perpétue la division du travail professionnel privilégiant (le maintien des) les intérêts de chaque corps de professions. L'IPG le fait subtilement, puisque ces membres motivent les choix stratégiques du comité par la poursuite de l'objectif constitutionnel assigné à l'agriculture, à savoir maintenir une population décentralisée apte à entretenir les territoires du pays (entretiens « Directeur de l'IPG » ; « Affineur Fromco » ; Affineur « Mifroma » ; « Directeur du Service de l'agriculture du Canton de Neuchâtel »).

Ainsi, le comité directeur de l'IPG empêche la mise en place de systèmes de gestions intégrés de production au sein de l'IPG qui gèreraient leur unité de production à l'instar de fabrique industrielle, et dont les *process* de fabrication seraient majoritairement mécanisés dans l'optique de la rationalisation de la production et des coûts qu'elle génère. En clair, ce que l'AOC fait, en plus de réserver l'usage de la dénomination permettant d'obtenir et de délivrer

des droits de production, c'est d'obliger les entreprises (« outs », mais « ins » aussi) à supporter des coûts, qu'on imagine plus élevés, en l'état actuel des connaissances et du développement des techniques de production dans l'industrie laitière, afin de privilégier les intérêts de la paysannerie. Pour autant celle-ci doit rester fidèle à l'IPG et aux règles du jeu qu'elle édicte.

Mais, comme les acteurs ayant (ou ayant eu) une fonction dirigeante ou technique au sein de l'IPG l'ont dit à maintes reprises, l'équilibre entre les différents intérêts reste fragile. Nous pensons que ce qui permet de donner du liant aux corps professionnels ce sont les tentatives réussies de reconfiguration et de réintroduction de structures corporatistes institutionnalisées à la suite de la LAgr du 3 octobre 1951.

#### 4.4.2 La reconfiguration d'éléments corporatistes

##### 4.4.2.1 Politique d'autodiscipline au sein de et entre chaque corps de professions

D'après Benoît (2012), les politiques d'autodiscipline au sein des groupes corporatistes se traduisent par les deux sous-dimensions suivantes : 1) l'imposition, par le groupe représentatif, de politiques de gestion de la production ou 2) de limitation du nombre de membres au sein d'une profession. Nous devrions ajouter un troisième élément : la gestion planifiée de la production (quantité, qualité) Si l'on tente de retracer tout processus assimilable à l'imposition de politiques de gestion de la production, on observe qu'il s'agit d'un objectif de première importance pour l'IPG avant même le dépôt du dossier d'enregistrement de l'AOC. Mais, à la différence de la régulation corporatiste du secteur laitier d'avant la période 3, l'IPG indexe à la gestion des quantités des incitations la qualité (par exemple prix du lait en fonction de la qualité).

Peu de temps après la mise en route de l'Interprofession, il s'agit pour la direction de l'IPG de réintroduire des éléments du passé dans le contexte de dérégulation du marché fromager (fin des garanties, de l'USF, etc.). Dans un communiqué adressé aux producteurs de lait et aux fromagers qui ont adhéré à l'IPG (Communiqué du 15 juillet 1998), les propos du président de l'IPG sont clairs et ne font pas l'ombre d'un doute quant à la volonté de limiter l'accès aux non-membres et gérer les intérêts professionnels par la mise en place de « structures » ; il soutient que :

« l'un des travaux principaux du comité est la défense du dossier AOC [...] [(l'AOC permet, on l'a vu, de trier les bénéficiaires)]. Tout est mis en œuvre afin d'obtenir cette reconnaissance dans les plus brefs délais et d'avoir les structures adéquates pour gérer le Gruyère à l'avenir » (Communiqué du 15 juillet 1998).

On l'a vu en toile de fond, l'enjeu, pour le comité de l'IPG, consiste, au tout début de la troisième période, à garantir des revenus à ses adhérents. Pour se faire, le président requiert leur aide ainsi que leur engagement :

« Afin de pouvoir défendre le Gruyère auprès des différentes instances, il est indispensable de bénéficier de votre soutien. À cet effet, nous tenons d'ores et déjà à remercier les sociétés de fromagerie ainsi que les fromagers qui ont adhéré à l'interprofession du Gruyère. Un courrier sera adressé prochainement aux sociétés ou fromagers qui n'auraient pas encore adhéré ou pas encore rempli leur formule d'adhésion » (Communiqué du 15 juillet 1998).

##### *Gestion des prix et des quantités*

Afin de mettre en œuvre une politique d'autodiscipline au sein de l'interprofession, la direction met en place un contrat d'achat qui définit le prix de base du fromage et la quantité à produire,

dans la lignée de l'USF, mais sur des bases privées (Résolution des délégués de l'Interprofession du Gruyère du 3 novembre 1998). L'IPG a certainement en tête la mauvaise gestion, souvent excédentaire, de l'offre de produit qui a continuellement augmenté à cause des capacités de production excédentaires des fromageries (souvent poussées par les producteurs de lait). Or, dans l'ancien système, les excédents étaient pris en charge par la Confédération. L'IPG est par conséquent confrontée aux mêmes capacités de production, mais comprend bien qu'elles doivent être réadaptées (Chappuis 2002 : 340).

Plus tard, il apparaît dans un compte rendu de l'IPG adressé aux adhérents (mai 1999), que la direction arrête un principe de gestion des quantités pour l'année laitière 1999-2000. Négociée lors d'assemblée des délégués (trois au total) et de séances du comité (trois au total) et de séances de la commission en charge de la planification (trois au total), la décision fixe la quantité de référence (des droits de production), le rendement officiel de production en fromagerie (charges d'entretien), les modalités de corrections des quantités de référence tolérées (par ex. rénovation de la fromagerie).

Le calcul de la quantité de référence se base sur la production de Gruyère effectivement produite pendant l'année laitière 1997-1998. Des réserves locales sont prévues sur la base d'un seuil de 4 % de la production de Gruyère à ne pas dépasser. En cas de non respect du droit de production, à la suite d'un dépassement de la quantité attribuée par exemple, une diminution correspondante est prévue pour l'année laitière suivante. La décision stipule que les recours doivent être adressés lors des assemblées des délégués de l'IPG. Ce système est reconduit chaque année. L'IPG établit une quantité globale à produire, qui a fait l'objet d'un processus de concertation entre chaque corps de profession, en fonction de l'évolution de la demande, de l'état des stocks et des prévisions de vente des affineurs. Des contrats privés stabilisent les relations entre chaque échelon de production et renforcent ainsi le respect de l'unité de la filière.

La justification de la gestion des quantités produites passe par le besoin d'avoir à disposition des moyens de défendre les intérêts des bénéficiaires de la ressource vis-à-vis « du nouveau marché laitier qui va entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> mai prochain » (ibid). Ainsi, la gestion des quantités constitue pour ainsi dire l'« Avenir du Gruyère » (Document interne à destination des adhérents, mai 1999). Signe de la consolidation de l'IPG, sa direction affirme « agir dans l'intérêt des partenaires de la filière et du produit » (ibid). Afin de conforter son action, celle-ci avance que « [...] l'Interprofession se réfère aux nouveaux articles de l'Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs », dont elle a modifiée certaines des dispositions (Document relatif à la prise de position de l'IPG sur les dispositions d'application PA 2002 du 7 septembre 1998)<sup>110</sup>.

### *Gestion de la qualité*

La gestion de la qualité constitue, à notre sens, un élément supplémentaire de contrôle sur les acteurs, renforçant donc l'autodiscipline à l'échelle interprofessionnelle. Les prescriptions qualitatives, qui sont presque automatiquement adjointes aux régulations des quantités - comme si la première permettait de faire mieux passer la seconde aux yeux du public -, permettent une coordination alternative de l'action collective. Autrement dit, il s'agit d'un mode de régulation supplémentaire de la discipline à disposition de la direction de l'IPG. Ces prescriptions qualitatives renforcent donc, dans la pratique, l'emprunte de l'interprofession sur ses corps, c.-à-d. du tout sur le particulier. Mais, à la différence du défunt régime USF, des acteurs externes

---

<sup>110</sup> Dans ce document, l'IPG affirme regretter « que la volonté d'accorder des responsabilités accrues à la profession dans un marché libéralisé ne soit pas accompagnée de mesure concrète de la part de la Confédération », à propos de la reconnaissance des statuts des Interprofessions de la part de la Confédération.

au dispositif corporatiste, des agences de certification notamment, sont chargés de la surveillance des dispositions de la qualité (du cahier des charges de l'AOC, du respect des contrats en termes de teneur du lait).

Les exigences qualitatives sont aussi une condition sine qua non pour pouvoir fixer les prix, dès l'introduction de l'article 8a dans la LAgr du 26 avril 1998 qui reconnaît aux interprofessions et aux organisations agricoles de produits ou de groupe de produits le pouvoir de fixer des prix indicatifs du lait ou d'autres produits laitiers (cf. section 4.2), à condition qu'un barème de la qualité y soit associé (Conseil fédéral 2002 : 4460).

#### *Sélection des « ins »*

Pour favoriser la bonne gestion des quantités et de la qualité, qui d'après Chappuis (2002 : 340) et les experts avec lesquels nous nous sommes entretenus permettent jusqu'aujourd'hui de maintenir en « bonne santé » la ressource, l'IPG a tout de suite mise en place un « schéma d'ouverture » pour les acteurs qui sont dans l'aire de production telle que définie dans l'AOC. Alors que le « régime AOC-IGP » autorise l'entrée automatique des opérateurs qui ont leurs savoir-faire et infrastructures de production dans la zone de production au sein du bassin de production du bien, le directoire de l'IPG s'est accordé pour limiter l'accès au sein du périmètre d'exploitation de la ressource (Entretien « Directeur IPG » ; Entretien « Affineurs » ; Entretien « Chef du Service cantonal de l'agriculture du Canton de Neuchâtel »).

Ce « schéma d'ouverture » - en réalité, il s'agit d'une liste d'attente sur laquelle sont inscrites des fromageries et dont certaines d'entre elles attendent toujours depuis la création de l'IPG (Entretien « Affineur Mifroma ») - permet de canaliser les nouveaux entrants. Le comité de l'IPG délivre, par ce biais, des droits d'accès au périmètre - effectif - d'exploitation de la ressource en fonction de l'état du marché. Il permet par ailleurs de récompenser les entreprises qui sont restées fidèles à l'IPG et qui ont accepté de jouer (avec les règles du) le jeu de l'IPG. La récompense porte sur la distribution à l'interne de droits de production supplémentaires sur la base d'un pourcentage préalablement anticipé, en fonction des nouvelles capacités d'absorption du marché.

#### *4.4.2.2 Négociation collective des prix*

La négociation collective du prix fait l'objet d'une attention particulière aux yeux de l'IPG. Nous l'avons déjà vu, les assemblées des délégués et les séances du comité planifient et décident des prix à fixer du produit. Ainsi, l'IPG étudiera rapidement « la manière la plus adéquate de fixer les prix entre les différents partenaires de la filière dès la dissolution de l'USF » (Communiqué du 15 juillet 1998) et propose à cet effet un contrat d'achat type entre producteurs de lait et fromagers. Il s'agit là d'une nième manifestation concrète du basculement — à notre sens intentionnel — de l'appareil corporatiste sectoriel et validé par l'État vers l'échelon régional-professionnel, en voie d'être validé par l'État (par la reconnaissance du monopole sur les professions grâce à l'Ordonnance sur les interprofessions du 7 décembre 1998 puis par l'introduction du nouvel article 8a dans la LAgr du 26 avril 1998 le 20 juin 2003).

De manière silencieuse (Wagemann 2005), l'IPG réintroduit des dispositions figurant dans le Règlement suisse de livraison du lait ; il s'agit de coupler paiement du lait en fonction de la teneur du lait et de renforcer les contrôles de qualité. Le président de l'IPG affirme qu'

« [a]fin d'instaurer une plus grande transparence au niveau de la fixation du prix du lait, l'Interprofession a toutefois décidé lors de sa dernière assemblée générale, tenue le 10 juin 1998, de proposer aux

partenaires de la filière un système de paiement à la teneur et de contrôle de qualité [...] » (Communiqué du 15 juillet 1998).

Dès la création de l'IPG, et surtout après la suppression de la fixation des prix par le Conseil fédéral, l'IPG pose les bases structurelles visant à stabiliser les modalités de fixation des prix. Différents schémas sont établis et visent tous à répartir équitablement aussi bien les baisses que les hausses du prix de vente du fromage. Une véritable réflexion s'opère, grâce notamment à la « commission de planification » de l'IPG. Synthétiquement, il s'agit d'établir les modalités de calculs de la répartition de la plus-value, en fonction des efforts commun fournis (par ex. le prix du fromage au départ de la fromagerie, moins les cotisations marketing, moins les marges de l'affinage et du fromager menant à un prix d'approche).

Concrètement, l'IPG fixe : le prix indicatif du lait payé au producteur par le fromager ; le prix indicatif du Gruyère payé au fromager par l'affineur au départ de la fromagerie et les montants qui doivent être versés à l'IPG à titre de financement de ses tâches et de la promotion du produit. Les différents représentants des corps professionnels doivent accepter les décisions qui sont prises à la majorité. Le président joue le rôle d'arbitre et fait des propositions en cas de blocage. Ainsi, le prix au départ de la fromagerie se situe aux alentours de 10.10 francs. Une contribution versée à l'IPG pour le financement de ses activités, incluse dans ce prix, se situe aux alentours de 1.25 francs par kilo de fromage. Les négociations individuelles entre les producteurs de lait et les fromagers, notifiées qu'elles sont permises dans le nouvel ordre concurrentiel, permettent par conséquent d'aboutir à un prix du lait qui se situe aux alentours de 84 cts/kg. Si le prix du Gruyère au départ de la fromagerie n'est pas contraignant pour les entreprises, celles-ci sont libres de renégocier les prix dans leurs discussions bilatérales, il est respecté par la majorité des entreprises (Entretien « Directeur de l'IPG »).

Dimension importante dans l'organisation corporatiste sous le nouvel ordre concurrentiel, les négociations sont sereines si la filière enregistre de bonnes performances (Chappuis 2002 : 341). Il faut toutefois garder à l'esprit que tous les montants (prix au producteur de lait, au fromager, à l'affineur, les cotisations, etc.) font l'objet d'âpres négociations annuelles en cas de mauvais résultats (Entretien « Affineur Mifroma » ; Rapport annuel IPG 2007). D'après le rapport annuel de l'IPG de l'exercice 2007/08 (Rapport annuel IGP 2008 : 3), les négociations se déroulent, certes, dans un climat où tout le monde tente de tirer son épingle du jeu et parfois houleux, mais tout les partenaires de la filière trouvent leur compte<sup>111</sup>.

Pourtant, l'exception confirmant la règle, l'année laitière 2007/2008 aura vu émerger un blocage quant à une demande de hausser les prix par les fromagers (demande d'augmentation de 6 ct. du prix du lait), qui ont subi des baisses de soutiens de la part de la Confédération (ibid.). Les affineurs, de leur côté ont refusé de prendre à leur charge cette hausse. Pour la première fois de l'histoire de l'IPG, comme le prétend l'édito écrit par le président de l'IPG (ibid.), aucun compromis n'a été trouvé lors de l'assemblée des délégués. Une lecture plus attentive de ce même rapport annuel nous permet d'identifier qu'en réalité le conflit porte sur la répartition des charges d'entretien de la ressource et, surtout, qu'il oppose les producteurs de lait aux affineurs. Toutefois, cette « crise » interne sera de faible intensité et n'aura aucun impact sur la « durabilité » de la ressource.

#### *4.4.2.3 Les relations privilégiées avec l'Etat*

Au même titre que les éléments précédents les relations privilégiées qu'entretient l'IPG avec l'Etat est frappante. Elle contribue à démontrer la présence empirique du concept du

---

<sup>111</sup> Le président de l'IPG prétend qu'un bon accord est un accord où tout le monde s'est senti floué (Rapport annuel de l'IPG 2001 : 3)



corporatisme. L'intervention de l'Etat, principalement de l'OFAG, est continue et conséquente. Ici, l'OFAG débloque l'arrêt des négociations entre l'IPG et les « outs », là cet office intervient positivement en faveur de l'extension des mesures prises par l'IPG aux « outs », ici le Service de l'agriculture du Canton de Neuchâtel met un veto sur un projet des « ins » (cas du non financement du projet de la Brévine). A cela, ajoutons la présence physique, aussi bien que cela puisse paraître anodin, des hauts fonctionnaires de l'OFAG lors des séances du comité de l'IPG ou de l'assemblée des délégués lors du processus d'enregistrement du cahier des charges. En outre, les échanges de ressources d'action entre ces deux acteurs est continu : ici l'OFAG souhaite accorder du temps au dossier d'AOC Gruyère à l'IPG, là elle mandate l'association PSL et Fromarte pour qu'ils dépêchent un médiateur, ici l'OFAG ne souhaite pas que le dossier de l'AOC aille au TF (PV de la séance du comité de l'IPG du 28 novembre 2000).

Du reste, ces éléments ne doivent pas prêter à confusion quant à la direction des relations. L'IPG dès sa création sollicite l'OFAG, s'adresse à elle par voie de presse ou dans ses prises de position sur les disposition d'application de la politique agricole mise en place dès 1998 et au-delà. L'IPG, en plus d'établir des synergies avec un grand nombre d'organisations cantonales et nationales envisage, par l'une de ses résolutions du 3 novembre 1998 qu'

« il est indispensable que les instances fédérales en charge de l'économie fromagère soutiennent les efforts déployés par l'Interprofession. A ce titre, ces délégués requièrent du Conseil Fédéral [sic] qu'il reconnaisse au travers des textes des ordonnances d'application de PA 2002 un véritable statut pour les interprofessions » (Résolution des délégués de l'IPG du 3 novembre 1998).

Qui dit collaboration historique entre l'OFAG et les organisations agricoles dit concertation, requête et accords entre tous les partenaires. Dans la nouvelle configuration du pouvoir « d'après » la programmation de la libéralisation du marché fromager et la mise en œuvre de la liquidation de son gestionnaire historique, l'OFAG monnaie toutefois un peu plus ses ressources d'action. L'exemple sensible du rachat des stocks de fromages de l'USF en propriété de l'OFAG, en vertu de la suppression de l'organisme historique par les « ins », illustre bien les ces nouveaux petits jeux de rapports de force. L'OFAG ne peut plus saigner les comptes publics. Signe de ce changement de rapport de force, l'IPG, toujours dans ses résolutions du 3 novembre 1998 et s'adressant à l'OFAG, « souhaite qu'un cautionnement des stocks soit mis en place pour garantir une discussion saine avec les milieux bancaires » (ibid.).

Il faut comprendre que lors de la suppression de l'USF, non seulement les marges de tous les acteurs allaient disparaître, mais en plus il fallait maintenir ses parts de marché. Les affineurs, particulièrement concernés par cet état fait étant donné la tendance à la concentration à cet échelon, ont pu obtenir des prêts à taux préférentiels par des garanties de cautionnement de l'OFAG avec les milieux bancaires (Entretien « Affineur Margot »). Toutefois, l'OFAG, au nom de la Confédération, a mis en place « des modalités de remboursement de voyous » (Entretien « Affineur Margot »).

Du reste, même si l'OFAG réaffirme son autorité sur l'IPG, elle défend quand même les intérêts de la Confédération et l'on se souvient à quel point il lui tient à cœur de ne plus perdre autant d'argent que sous l'ère USF. Toujours est-il que l'empreinte de l'acteur politico-administratif, l'OFAG, est considérable dans l'élaboration des règles du jeu pour l'exploitation du Gruyère ou dans sa volonté d'intervenir en faveur de l'IPG afin de résoudre des rivalités d'usages défavorables aux intérêts des membres de l'interprofession, donc de la ressource.

Tel sera le cas de la résolution de la rivalité portant sur le droit à l'usage de la dénomination du Gruyère entre producteurs suisses et français. Aux alentours de mai 1999, le régime AOC-IGP

ne permet pas à la Confédération d'intervenir dans la défense des dénominations d'origine suisses (elle le peut dès l'introduction de l'article 16b dans la LAgr du 26 avril le 22 juin 2007). Pourtant, le Vice-directeur de l'OFAG entreprend des négociations avec l'INAO (l'Institut national de l'origine et de la qualité ; France), afin d' « obtenir des autorités françaises l'engagement de trouver une solution adéquate pour le Gruyère » (intervention du Vice-directeur de l'OFAG ; PV de la séance du Comité du 3 mai 1999).

Des négociations ultérieures ont eu lieu entre une délégation française et des membres de l'IPG, accompagnée de hauts fonctionnaires de l'OFAG (le 14 octobre 2000 d'après le PV de la séance du comité de l'IPG du 27 octobre 2000), afin de traiter la question du signe distinctif que les français vont utiliser. Il ressort de cette séance que les acteurs français veulent également une reconnaissance de leur dénomination par l'AOC (cf. encadré 4).

#### Encadré 6: Lutte entre structures de gestion Suisse et Française pour le Gruyère

Le comité de l'IPG, constatant que la procédure de validation de l'enregistrement de l'AOC va s'étaler, doit mener un autre front : celui de la reconnaissance de la seule dénomination Gruyère aux acteurs suisses romands par Bruxelles. Ce sachant incompetent en la matière, le comité sollicite activement l'aide des autorités politico-administratives. Le Vice-directeur de l'OFAG s'y était déjà atteler en 1999, mais le président de l'IPG de l'époque, ancien élu socialiste neuchâtelois (Pierre Dutoit), affirme, concernant une réunion de négociations prévue pour décembre 2000, qu'« un fort appui politique serait souhaitable » (PV du comité de l'IPG du 27 octobre 2000).

Il faut prendre en considération qu'en marge de l'obtention de l'AOC, de nouvelles pressions externes, les accords bilatéraux sectoriels, ont été signés le 23 juin 1999 ; ils prévoient, entre autres, la libéralisation entre les marchés fromagers suisses et européens. Certains membres du comité se demandent ce qu'il va advenir de l'envoi du dossier AOC Gruyère à Bruxelles, une fois obtenu le graal. Certains préconisent de rester discret quant aux discussions avec les instances européennes (Ibidem).

En revanche le président de l'IPG craint que les français se basent sur la Convention de Stresa du 1<sup>er</sup> juin 1951 pour contrecarrer les plans de l'IPG (Ibid.). La filière française, d'après le comité de l'IPG (Ibid.), éprouve des difficultés en matière de vente, et serait parasitée par des acteurs industriels. Se sachant en position de faiblesse quant à la coordination de l'action collective de la filière, la délégation française aurait été jusqu'à proposer l'extension de la zone de production Gruyère à la France. L'avocat de l'IPG propose différentes dispositions à inscrire dans le cahier des charges afin d'exclure à Bruxelles toutes ambiguïtés quant à la reconnaissance suisse du Gruyère par cette dernière.

En clair, la conception de la mise en œuvre des accords bilatéraux I concernant le domaine agricole dispose que les AOC et les IGP sont au bénéfice d'une protection pour qui obtient en premier un signe distinctif, en Suisse comme dans l'UE, sur la base des réglementations respectives en la matière. Mais, malgré la signature des bilatérales I, le doute subsiste quant à la validité de la Convention de Stresa et son intégration dans la législation Suisse. D'après l'avocat de l'IPG (courrier adressé à l'IPG le 12 décembre 2000), « ladite Convention fait partie intégrante de notre droit positif ». Et, elle fait partie intégrante de la législation française. Pour rappel, le Gruyère est le seul fromage, parmi une vingtaine inscrit dans l'accord, à se rapporter à l'usage exclusif de la Suisse et de la France.

Un fonctionnaire de l'OFAG, le tenancier du registre des AOC de la section « promotion de la qualité » de l'administration, le même qui avait permis la suppression de la Norme Gruyère du Codex (cf. sous-section 3.4.1), prend en main le dossier et élabore la position de l'OFAG vis-à-vis de la filière française (d'après un document d'avril 2004 consulté aux archives de l'IPG). Un compromis est trouvé entre acteurs français et acteurs suisses : chaque organisation de défense des deux filières ira déposer leur dossier à Bruxelles (L'Hebdo, 11 juillet 2012. Un accord est trouvé en août 2010 : Bruxelles reconnaît l'AOC aux Suisses et l'IGP aux français. (Le Monde, 16 août 2010).

En marge de l'implication de l'OFAG dans les dossiers de l'IPG, celle-ci consacre des mesures de soutien pour le lait transformé en fromage (environ 15-20 cts/kg) et verse un supplément pour le lait de non-ensilage transformé en fromage (3 cts/kg) selon l'Ordonnance du 7 décembre 1998 sur le soutien du prix du lait (art. 1 et 2 ; OSL ; toujours en vigueur).

#### *4.4.2.4 Des instances collectives de concertation et de négociation autour des produits intermédiaires et finis*

Par l'élaboration d'une association interprofessionnelle dont la structure correspond aux exigences de l'Ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les interprofessions, les acteurs-défenseurs de la ressource Gruyère réintroduisent des éléments organisationnels structurant pour l'orientation et la coordination de l'action collective. Les acteurs ont tout de suite mis en place un comité constitué d'une présidence et de membres issus des producteurs de lait (4 représentants issus des fédérations régionales), des fromagers (4 représentants) et des affineurs (4 représentants exclusivement romands). En termes de configuration du pouvoir, le comité fait la part belle aux affineurs, ces derniers étant surreprésentés, vu la concentration qui règne à cet échelon de production.

Une assemblée des délégués est également mise en place (20 représentants des producteurs de lait, 20 représentants des fromagers et 10 représentants des affineurs). En plus d'institutionnaliser ces instances collectives de décisions et de négociations par l'édiction de statuts, la direction de l'IPG doit se donner les moyens de faire en sorte que les acteurs-usagers de la ressource incarnent ces enceintes. En outre, elle le doit afin de consolider la légitimité de l'IPG aux yeux d'acteurs « outs » potentiellement intéressés par la gestion de la ressource et aux yeux des acteurs politico-administratifs, dont elle a besoin pour la défense de ces intérêts.

Dans ce sens, la direction de l'IPG décide de faire voter des résolutions aux délégués de l'IPG. L'objectif de ces résolutions consiste à faire passer le message auprès des acteurs souhaitant collaborer avec l'IPG (l'OFAG et les grandes associations corporatistes du secteur laitier au premier plan) et auprès des « outs » (les entreprises qui cherchent à parasiter l'IPG et sa légitimité sur son droit de gérer la ressource gruyère) selon lequel l'IPG « est » l'acteur légitime en charge de la production de Gruyère. Dans le résumé des résolutions des délégués de l'IPG il est énoncé que

« [c]ompte tenu de son important taux d'adhésion, qui dépasse aujourd'hui les 70%, l'Interprofession du Gruyère se veut à l'avenir l'instance représentative des différents dossiers inhérents au Gruyère et à sa filière. » (Résolution des délégués de l'IPG du 3 novembre 1998).

L'Ordonnance du 7 décembre 1998, mise en consultation par l'OFAG dès le 15 juin 1998 auprès des milieux intéressés et qui a donc circulé parmi la direction de l'IPG, fixe le seuil de 60 % d'adhésion pour que l'organisation de producteurs ou l'interprofession puisse être représentative des professions concernées par un produit agricole (art. 5 let. b). Du reste, il faut que les professions produisent la moitié au moins des quantités du produit sur le marché (art. 5 let. a). La résolution de la direction de l'IPG est en tout cas cohérente.

Plus loin dans le document de résolutions des délégués de l'IPG du 3 novembre 1998, la direction avance stratégiquement que « [d]ans la perspective de la libéralisation du marché laitier qui se produira le 1<sup>er</sup> mai 1999, elle entend jouer un rôle actif dans la gestion de la production et de la mise sur le marché du Gruyère » (Résolution des délégués de l'IPG du 3 novembre 1998). La deuxième résolution de la direction consiste à proposer un contrat d'achat

dans lequel le prix de base du fromage et la quantité à produire seront définis. La création d'instances délibératives et décisionnelles permet, à la fois de légitimer l'action de l'IPG, celle-ci poursuit la volonté de ses corps professionnels, de renforcer son existence aux yeux des membres et des non-membres, de faciliter la coordination de l'action collective autour de la répartition de la plus-value, de mieux contrôler les corps professionnels, et d'établir - directement ou indirectement - une politique d'autodiscipline.

### *Constats*

Les éléments empiriques développés ci-dessus montrent que les structures institutionnelles corporatistes sont clairement en voie de reconfiguration - du national-sectoriel au régional-cantonal - et de réintroduction de normes relevant du corporatisme - à travers différents règlements internes privés ou publics (gestion des quantités, de la qualité, l'AOC). Si leur reconstruction ne va pas de soi, leur routinisation, séances après séances, assemblées après assemblées, permet de les ancrer dans les représentations cognitives des acteurs et le cadre institutionnel de la politique agricole. Les acteurs doivent désormais composer avec l'autorité de l'IPG et les règles qu'elle établit pour ce qui touche de l'exploitation de la ressource. Il convient d'ajouter que la réinstitutionnalisation des structures institutionnelles corporatistes à l'échelle de la ressource Gruyère est grandement soutenue par :

1. la participation de l'IPG à l'élaboration des éléments de la politique agricole qui la concerne (les décisions relatives à l'économie laitière, aux interprofessions) ainsi que leurs mises en œuvre (y inclus les règlements sur la gestion des quantités, de la qualité qui poursuivent l'objectif d'occupation décentralisé du territoire en permettant de maintenir un niveau de revenu aux producteurs de lait et fromagers) ;
2. les relations privilégiées qu'elle entretient avec l'OFAG et le personnel politique des cantons concernés ; on citera par exemple l'intervention accrue de l'OFAG dans le dossier de l'AOC, la présence des hauts fonctionnaires de cet office aux séances du comité, aux assemblées des délégués, la sponsorisation des intérêts de l'IPG au sein d'autres arènes (défense du dossier suisse face aux producteurs français) comme éléments de preuves des relations privilégiées entre l'Etat et l'interprofession ;
3. *last but not least*, les taux d'adhésion particulièrement élevés au sein des producteurs de lait (environ 3500 producteurs de lait en 2000, groupés au sein de sociétés de laiteries ou indépendants, soit 250 entreprises : 95 % d'adhésion ; Rapport Comco 2002 : 62 ; Chappuis 2002 : 309), des fromagers (220 fromagerie dans les zones de plaine et 60 fromageries d'alpage : 95 % d'adhésion ; Rapport Comco 2002 : ibid ; Chappuis 2002 : Ibid.) et des affineurs (10 affineurs : 100 % d'adhésion).

Retenons également le caractère mutuellement renforçant entre tous les éléments structurels et caractéristiques du mesocorporatisme : bien que l'AOC soit un élément novateur dans le panorama des instruments de la politique agricole, il permet de sélectionner les « ins » et de les récompenser par l'attribution de droit de production générateur de flux de revenus ; ces « ins » sont incités à respecter les règles de gestion des quantités et les prix fixés ; le respect des contrats génère des services monétaires s'ils sont respectés ; ceci renforce l'autodiscipline parmi les corps de profession, ce qui réduit les comportements opportunistes ; les instances de concertation permettent de négocier et d'éviter des stratégies de guerres des prix ou de saturation des marchés par les produits ; etc.

En revanche, comme la suite de l'analyse va le montrer, la réapparition du corporatisme ne permet pas d'éviter les pressions externes - continues ou ponctuelles - des acteurs-défenseurs ou des opérateurs du marché concurrentiel qui se manifestent, par exemple, par les injonctions

de la Commission de la Concurrence ou les stratégies de contournement des règles corporatistes par certaines firmes agroalimentaires ou d'acteurs marginaux mais membres de l'IPG. Toujours est-il que dans les cas que nous allons présenter ci-après, l'IPG, par les ressources d'action que lui confère l'adhésion de ses membres, la conscience d'agir dans l'intérêt de ses membres et les relations privilégiées entre cette dernière et l'Etat, parvient à relever les défis qui lui sont posés.

#### *4.4.3 Pressions domestiques sur les modalités de gestion de la ressource*

Signes de la nouvelle configuration du pouvoir après le passage des phénomènes de pressions internationales sur le secteur agricole suisse (accords OMC) et leurs concrétisations par l'élaboration d'un programme de revitalisation de l'économie suisse, les contours sectorielles deviennent plus poreux. Par exemple, les acteurs de la santé et les intérêts qu'ils représentent ou l'autorité de surveillance de la concurrence ont les compétences pour s'immiscer dans l'élaboration du cadre de régulation et de gestion des ressources agroalimentaires. Nous avons vu que l'interprofession du VMO était particulièrement conviée à adapter ses exigences sanitaires pour exister et se maintenir aux normes fédérales en la matière. Le cas du Gruyère montre que les frictions institutionnelles proviennent du domaine de la surveillance de la concurrence loyale en l'autorité de la Commission de la concurrence.

Nous examinons ci-après les jeux autour de la demande de suppression de la régulation des prix indicatifs des produits intermédiaires de ladite commission. Nous analysons brièvement aussi l'épisode de la stratégie opportuniste adoptée par la firme Emmi autour de l'année 2011 consistant à contourner le cahier des charges AOC, alors qu'elle est membre et partenaire de l'IPG. Celle-ci sera contrainte, par une déclaration officielle, à renoncer à produire pour le marché américain un fromage similaire au Gruyère sur le plan de l'aspect, mais produit au lait pasteurisé sous la dénomination « Gruyère ».

##### *4.4.3.1 Pressions de la Commission de la concurrence*

Le rapport final du 13 décembre 2001 de la Commission de la concurrence sur « l'affaire Gruyère » nous permet de retracer le processus de friction entre les espaces sectoriels de la production agricole et de la concurrence. La commission a en effet ouvert une enquête préalable (au sens de l'art. 26 de la Loi fédérale sur les cartels du 26 octobre 1995 ; LCart) en juillet 2000 dans le cadre de soupçons sur des accords interprofessionnels illicites de gestion de l'offre de l'IPG (art. 5 ; LCart). L'enquête préalable porte précisément sur deux documents (Rapport Comco 2002 : 63) :

- il s'agit du règlement pour la gestion des quantités de Gruyère à produire ; dans la poursuite d'une régulation de type corporatiste vu ci-dessus, ledit règlement, on l'a vu, met en place un système de gestion de la quantité du Gruyère, assorti de prescriptions qualitatives et ;
- du contrat d'achat de la production de Gruyère ; il s'agit d'un contrat type passé entre les maisons de commerce et les fromagers ; le prix indicatif du fromage au départ de la fromagerie, ainsi que la quantité annuelle de Gruyère à produire sont, pour rappel, discutés au sein de l'IPG ; le prix du fromage au départ de la fromagerie « ne fait toutefois l'objet d'aucune décision », souligne le rapport de la commission (Rapport Comco 2002 : 63), car en effet il ne s'agit que d'un prix indicatif.

En coulisses, le secrétariat de la commission préposé à la surveillance des marchés agricoles avise l'avocat de l'IPG qu'une enquête va s'ouvrir concernant les documents précités (PV du

comité de l'IPG du 8 mai 2001)<sup>112</sup>. La commission veut préalablement s'assurer qu'il n'y ait pas d'entente cartellaire entre les membres de la structure de gouvernance de la ressource (ibid.). Le secrétariat demande à rencontrer une délégation du comité au sujet des prix. A cette époque, la Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 n'a pas de dispositions sur la possibilité laissée aux interprofessions de fixer les prix. La commission, d'après le comité de l'IPG, pense que l'IPG « outrepassa ses compétences au niveau de la LAgr » (ibid.). La direction de l'IPG prévoit (ou celle-ci est convoquée selon le point de vue) de rencontrer la commission à la fin du mois de mai (Décision prise lors de la séance du comité de l'IPG le 8 mai 2001).

Sur le plan formel, la Commission de la concurrence admet avoir reçu des dénonciations de la part de fromageries suisses alémaniques « alléguant que le concept de production élaboré par l'Interprofession a pour effet de supprimer ou restreindre de manière illicite la concurrence (Rapport Comco 2002 : 64). A cet effet, l'autorité décide d'adresser un courrier à l'OFAG, aux alentours de juin 2000, afin d'éclairer le rôle des interprofessions dans la nouvelle politique agricole et leurs fonctionnements sur les marchés.

L'OFAG, dans un courrier de réponse datant du 19 juin 2000 (Rapport Comco 2002 : 64) affirme « que les deux documents litigieux sont conformes à la LAgr du 29 avril 1998 et à ses dispositions d'application » (ibid.). Ce qui n'est pas totalement vrai, en tout cas pour ce qui est du prix indicatif puisqu'il sera établi cette possibilité qu'à partir de juin 2003, somme toute, quelques mois après l'enquête de la Commission de la concurrence. Toujours est-il que l'OFAG s'explique sur les points suivants :

« a) les interprofessions ont pour but de coordonner la production et la mise sur le marché d'un produit fabriqué par différentes entreprises lorsque ce produit est vendu sous une dénomination commune; b) L'Interprofession du Gruyère n'est pas en mesure d'augmenter artificiellement les prix du Gruyère pour plusieurs raisons. Premièrement, le pouvoir de marché dans la négociation est clairement du côté des distributeurs; deuxièmement, le Gruyère est soumis à une forte concurrence de la part de produits substituts; troisièmement, toutes les entreprises ne sont pas membres de l'Interprofession et quatrièmement, il est difficile pour l'Interprofession de contrôler les activités de 240 fromageries et 15 maisons d'affinage » (Rapport Comco 2002 : 64).

Malgré les arguments assez justes de l'OFAG, la commission arrête la décision suivante :

« [l]e 26 juillet 2000, le secrétariat a ouvert une enquête préalable au sens de l'article 26 de la Loi sur les cartels et autres restrictions à la concurrence du 6 octobre 1995 » (ibid.).

En coulisses, les discussions entre la délégation de l'IPG et le secrétariat de la commission de la concurrence aboutissent au fait que la commission reproche toujours à l'IPG d'indiquer le prix cible du Gruyère (PV de la séance du comité du 6 juin 2001), malgré l'ouverture d'un dialogue, mais qu'un accord entre les deux acteurs pour le retrait de la procédure peut être trouvé stipulant que l'IPG renonce à indiquer les prix sur les contrats de base. Lors de la séance du comité de l'IPG du 5 juin 2001, ses membres prennent la décision qu'

« [u]ne lettre sera adressée à la commission de la concurrence mentionnant que l'Interprofession enlèvera le prix cible sur le contrat d'achat dès l'année laitière 2002/2003. Par contre, elle continuera à s'occuper des prix au sein de la filière » (PV de la séance du comité de l'IPG du 5 juin 2001).

---

<sup>112</sup> Certains acteurs de la direction soupçonnent que le fameux avocat défenseur des 24 fromageries aurait mis la puce à l'oreille de la Comco, tandis que d'autres pensent qu'il s'agit des fromageries non-membres de l'IPG mais qui suivent ses règles et participent aux financements de l'IPG (Entretien « Directeur » de l'IPG).

L'affaire prend de l'ampleur car, d'une part, elle entache quelque peu l'obtention à venir de l'AOC, et, d'autre part, elle tend à se médiatiser, ce que le comité de l'IPG voulait éviter. Par ailleurs, la commission n'en démord et demande à l'IPG d'enlever le prix du Gruyère sortie des fromageries sur le contrat d'achat, mais également de ne plus émettre de prix à n'importe quel stade de fabrication d'après les discussions qui ont eu lieu lors de la séance du comité de l'IPG du 26 juillet. C'est à ce moment qu'il vient à l'esprit du directeur de l'IPG de demander à ce que l'OFAG puisse « [...] ajouter dans l'Ordonnance sur les interprofessions un chapitre concernant les discussions sur les prix » (PV de la séance du comité du 26 juillet 2001). (Vœux qui sera exaucé le 23 juin 2003, puisque l'OFAG introduira cette possibilité là). De plus, les membres du comité de l'IPG craignent que la commission suspecte l'OFAG d'être du côté des interprofessions.

Toujours est-il que la direction de l'IPG appréhende que la commission impose des règles à l'IPG (ibid.). Si des voies de recours sont envisageables pour son comité, ses membres maintiennent leur position : statu quo, si ce n'est que les prix ne doivent plus apparaître dans la presse (ibid.). Le comité semble même étonnement en confiance puisqu'il pense, dans le procès-verbal de la séance du 26 juillet 2001, « [...] qu'une intervention du Conseil fédéral serait envisageable si cette affaire allait trop loin » (ibid.). Lors de cette même séance, le représentant de l'association PSL (ex UCPL) annonce que son association examinera « la question au niveau politique et économique » et qu'il « [...] [i]l faut essayer de rechercher une coordination des différents dossiers interprofessionnels [au même moment, l'organisation de l'Emmental et la centrale de l'Appenzeller sont aussi sous le coup d'une enquête de la Commission de la concurrence, tandis que la filière laitière nationale est empêtrée dans des dilemmes d'action collective] afin d'être en force face à cette commission » (ibid.).

Le comité arrête la décision suivante : « [u]n courrier sera fait à la Commission de la concurrence pour confirmer que l'Interprofession enlèvera le prix sortie fromagerie du contrat d'achat mais que les négociations de prix seront encore discutées au sein de la filière du Gruyère ». Suite à cette décision, l'IPG acceptant de supprimer ladite disposition quant aux prix indiqué de son cadre de régulation de la ressource, la commission donne un délai d'un mois à l'IPG pour mettre en œuvre ses injonctions. Alors que les acteurs du Gruyère fêtent son AOC, l'autorité de surveillance de la concurrence peut, d'après les procédures évoquées par l'avocat de l'IPG lors de la séance du comité du 3 septembre 2001, prendre une décision quant à la poursuite d'une enquête plus approfondie.

A ce stade du déroulement de l'affaire, nous sommes toujours dans les coulisses de cette dernière, l'IPG a formulé une déclaration dans laquelle elle dit s'engager à supprimer le prix indicatif et à ne plus émettre de prix concernant le Gruyère à tous les échelons de sa confection (Déclaration transmise le 23 octobre 2001 à la Commission de la concurrence). Lors de la séance du comité de l'IPG du 26 septembre 2001, le président communique aux membres du comité de l'IPG « que la Commission de la concurrence a changé d'opinion et qu'elle est prête à suivre l'avis exprimé par les représentants de l'Interprofession à savoir que le prix indicatif soit supprimé du contrat d'achat mais que l'on puisse toujours en discuter et en informer les membres »<sup>113</sup> (PV de la séance du comité de l'IPG du 26 septembre 2001).

Sur le plan formel et officiel, la Commission de la concurrence, dont la légitimité et la respectabilité ne doivent pas être ébranlées aux yeux des opérateurs qu'elle observe

---

<sup>113</sup> Il est impossible de savoir si c'est l'alliance ponctuelle de l'IPG avec l'organisation de l'Emmental et de l'Appenzeller, aussi sous le coup d'une enquête préalable. Du reste, à la suite d'un entretien avec un expert de la Commission de la concurrence chargé d'observer les marchés agricoles, la commission aurait retenu que la libéralisation du marché fromager, par la concurrence d'opérateurs étrangers, allait mettre la pression sur les prix (Entretien « Expert Comco »).

scrupuleusement, déploie dans son rapport annuel de l'exercice 2002 toutes les normes que l'IPG a enfreintes. Nous renvoyons le lecteur au Rapport de la commission (Rapport Comco 2002 : 65 à 71) pour de plus amples approfondissements juridiques, tant il nous semble que l'accord s'est joué hors du terrain « bureaucratique », c.-à-d., par le biais de négociations bilatérales.

Revisité sous l'angle ressourciel, cet épisode montre : 1) la suspension momentanée du pouvoir de l'IPG sur la définition du périmètre de régulation de la ressource Gruyère ; l'IPG est forcée par la commission de la concurrence à prendre en considération son avis ; 2) mais son habilité, par sa capacité à adapter son cadre de régulation de la ressource aussi, à, d'une part, reprendre le contrôle sur la définition du périmètre de régulation de la ressource, et, d'autre part, à éviter la médiatisation du problème soulevée par la commission, ainsi qu'à éviter une procédure administrative en négociant avec l'autorité de surveillance de la concurrence.

#### 4.4.3.2 La mise en échec de la stratégie de la firme Emmi

Si entre l'enquête de la Commission de la concurrence et l'épisode de la mise en échec de la stratégie commerciale d'Emmi il s'est écoulé plus de 10 ans, ces deux processus caractérisent bien, à notre sens, les tentatives externes (par un acteur issu d'autre secteur de politique publique) ou internes (la stratégie de cavalier seul de déformation du cadre régulateur d'un acteur membre de l'IPG) de modification du cadre de régulation et de gestion de la ressource Gruyère. Pour rappel, Emmi est un poids lourd de l'industrie agroalimentaire et détient de grandes parts sur l'ensemble du marché élargi des produits laitiers.

Depuis la libéralisation du marché fromager entre la Suisse et l'UE (étape 1 en 2002 et étape 2 finale en 2007), l'échelon des affineurs concernés par le Gruyère connaît un processus avancé de concentration (le rachat d'un opérateur par un autre). Emmi, qui s'est accaparé de l'entreprise Swiss Dairy Food<sup>114</sup>, une entreprise d'affinage et de commerce de fromages également créée sur les décombres de l'USF, détient presque 50 % de parts de marché. Dit simplement, elle pèse lourd en matière de création de valeurs ajoutées et de sa redistribution. Toutefois, par l'intégration d'Emmi dans les structures interprofessionnelles, l'IPG peut bloquer, du moins canaliser, la toute-puissance de ladite firme.

Au cours de l'année 2009, la firme sise à Lucerne rachète l'entreprise Roth Käse USA. Outre la production de Gouda, d'Edam et autres sortes de fromages, la firme lucernoise lance la production d'un fromage de sorte similaire au Gruyère qu'elle nomme « Grand Cru » ! Vu l'engouement pour ce produit sur le marché américain, elle décide d'associer la marque protégée aux USA Grand Cru à la dénomination Gruyère. Sur fond de conflits à l'OMC et à l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle), enceintes dans lesquelles Américains et Européens ne parviennent pas à trouver un accord sur le développement des instruments de type indication géographique, la stratégie est tout à fait opportune : les USA ne reconnaissent que l'ordre du droit des marques pour ce qui est des signes de distinction de la qualité.

Dès lors, rien n'empêche, légalement, la firme lucernoise d'associer cette confusion entre les deux signes afin d'inciter le consommateur du Wisconsin à croire qu'il s'agirait de la spécialité suisse. Sauf que ladite firme oublie un peu trop vite l'adage *pacta sunt servanda* qui règne alors au sein de l'organisation régionale et corporatiste reconfigurée en l'autorité de l'IPG. Elle a délibérément trahie le pacte corporatiste. Non contente de contourner ce pacte, Emmi Roth USA, qui détient 70 à 80 % des parts de marché de Gruyère AOC aux USA déjà (Entretien

<sup>114</sup> Elle poursuit, dit-on dans la presse, une stratégie d'expansion afin d'entrer en bourse dans les années 2000.



« Directeur IPG »), annonce autour du mois d'avril 2009 son intention d'investir dans la construction d'une deuxième fromagerie sur son site américain (L'Echo 26 avril 2012). L'annonce contrarie quelque peu l'IPG qui, au demeurant tente au même moment d'enregistrer la marque Gruyère aux USA, crie à la stratégie de parasitage d'Emmi. Selon la position que ces deux acteurs défendent : l'un avance l'effet positif qu'engendrerait la vente d'un produit similaire au Gruyère, produit au lait pasteurisé dans une fromagerie industrielle, sur les exportations de gruyère AOC ; tandis que l'autre dénonce les pertes de parts de marché du Gruyère AOC sur le marché américain.

Notons qu'il n'y a par ailleurs aucun accords de libre-échange entre les deux pays, le régime des contingents d'exportation par sortes de fromages est donc toujours valable lors du déroulement de l'épisode : les quotas pour l'AOC Gruyère sont très limités et les taxes douanières en dehors des quotas sont très élevés selon le responsable de la division Marché international chez Emmi, Matthias Kunz (interviewé dans Le Temps du 18 mai 2012).

L'affaire sera médiatisée, Joseph Deiss ancien Conseiller fédéral promu compagnon de la Confrérie du Gruyère après avoir prêté serment en 1991, prend la défense du groupe Emmi, siégeant au conseil d'administration de cette dernière. Dans un entretien donné au quotidien fribourgeois La Liberté, ce dernier affirme que le Gruyère est un nom « générique » pour des sortes de fromages à pâte dure aux USA (La Liberté 21 avril 2012). Johann Schneider-Amman, l'actuel ministre de l'Economie, est lui aussi monté au front en déclarant que dans « un monde qui se globalise, produire sur place permet d'éviter les problèmes de coûts et de nuisances liés au transport » (L'Hebdo du 11 juillet 2012).

Il n'en fallait pas plus pour que les politiciens cantonaux, fédéraux ou ministres cantonaux s'offusquent contre le Groupe Emmi : Jacques Bourgeois, PRD et Président de l'USP, Vaud dans La Liberté du 27 avril 2012 ; une frange du Groupe PDC, menée par Christophe Darbellay (Valais) et Luc Barthassat (Genève) dans La Liberté du 28 avril 2012 ; le 2 mai le Grand Conseil vaudois votait une résolution à l'unanimité exigeant l'arrêt de la production par Emmi du « Gruyère Grand Cru » aux USA ; ils sont suivit deux jours après par le Grand Conseil fribourgeois qui vote à l'unanimité une résolution du genre.

Cette affaire aura eu quatre conséquences : la plus importante est qu'elle force le groupe Emmi a officiellement déclaré par voie de presse une date à laquelle elle va arrêter la production de sa « spécialité » ; Joseph Deiss est saqué de la Confrérie du Gruyère ; l'IPG accumule, une fois n'est pas coutume, du capital sympathie, accroît donc sa ressource d'action « soutien » sans avoir fait grand-chose, si ce n'est qu'avoir dit à la presse son étonnement quant à la stratégie d'Emmi (Entretien « Directeur IPG »)<sup>115</sup> ; par-dessus tout, le cadre de régulation de la ressource ne bouge pas, au contraire il se cimente.

## 4.5 État de la ressource

### 4.5.1 Services monétaires

Avec une production de 28 206 tonnes en 2008, le Gruyère représente 16 % du tonnage des fromages suisses et 41% du tonnage AOC suisse. Alors que le tonnage de Gruyère n'était que de 24 000 tonnes dans les années 1990, il a dépassé la barre des 29 000 tonnes en 2009, surpassant quasiment la production d'Emmental suisse, qui n'a cessé de chuter depuis 1990 (56 600 t en 1990 à 30 000 t en 2009).

---

<sup>115</sup> Le réseau « corporatiste » est pleinement à l'œuvre lors de cet épisode.

L'évolution de la production de Gruyère lors de la période 3, tant celle destinée au marché suisse que celle au marché d'exportation, laisse entrevoir que l'exploitation de la ressource permet de générer suffisamment de services monétaires. La gestion des quantités, par la bonne gestion des stocks permet à l'IPG d'être au plus près des besoins du marché. Le fromage Gruyère reste le plus consommé en Suisse. Les premiers pas de la gestion des quantités vers la fin de la période 2 et le début de la période trois ont été concluantes pour la filière.

L'AOC, obtenue en 2001, permet d'établir des conditions d'entrée strictes dans le périmètre d'exploitation de la ressource, tendant ainsi à gérer les problèmes de congestion classiques que l'on peut trouver aux portes de la filière, liées selon les acteurs interviewer au succès qu'elle enregistre (Entretien « Directeur IPG»). Une fois dans le périmètre, des règles d'exploitation et d'entretien strictes cadrent l'articulation des constituants de la ressource, au travers notamment du règlement interne de gestion des quantités et des prix indicatifs décidés lors des assemblées des délégués.

Il semble, qu'en marge des institutions structurant les comportements des acteurs, l'IPG effectue aussi en coulisse un véritable travail de persuasion (Entretien « Directeur de l'IPG »). Au sein des comités « on tente de convaincre les partenaires, de sorte à ce qu'ils aillent vers leurs délégués afin d'effectuer un travail de proximité » (Entretien « Directeur de l'IPG »). S'il subsiste des aides destinées à l'ensemble des fromages à pâte dure suisses, l'apport du groupe des contribuables n'est plus du même ordre que lors de l'ancien régime. La durabilité économique n'est plus artificiellement maintenue en vie comme s'était le cas lors de la période 1 notamment.

Comme le souligne Jeanneaux et Barjolle (2011 : 4), la maîtrise de l'offre, permet de « contenir la volatilité des prix et « maximiser » la valeur de la production » ; la structure de gestion de la filière doit « limiter les périodes de surproduction (et de sous-production) pour équilibrer l'offre à la demande, en cherchant à limiter la non-qualité de la production » (ibid.). L'IPG parvient ainsi à concurrencer son grand frère historique, l'Emmental, en appliquant une stratégie d'élévation des coûts des concurrents qui souhaitent entrer dans le périmètre d'exploitation de la ressource, alors que la tendance dans le secteur laitier consiste plutôt à réduire ses propres coûts de production (Jeanneaux et Barjolle 2011 : 6).

Mais, contrairement à cette vision, par trop réductrice à notre vue, développé par les économistes de la qualité (cf. Jeanneaux et Barjolle 2011 pour une revue de la littérature sur cette stratégie dite de *Raising rivals costs*), nous avons montré qu'un véritable travail de récupération et de réintroduction, (d'ingénierie institutionnelle) - silencieux ou transparent - des structures corporatistes avait dû être opéré par la direction de l'IPG et qu'elle avait un prix : celui de devoir entretenir des relations privilégiés avec l'OFAG, donc d'être potentiellement soumis à ses injonctions ; et, celui d'organiser la répartition, pas toujours facile entre tous les acteurs de la filière qui ont concédé à d'importants sacrifices, le « surplus des bénéfices ».

#### 4.5.2 Services sensoriels

L'importation de « l'équipement » institutionnel de la période d'avant tel que le système de taxation et de contrôle de la qualité a maintenu (Chappuis 2002 : 333), voire augmenté (Jeanneaux et Barjolle 2011) la qualité du Gruyère. Nous l'avons observé, les alliances datant du début du 20<sup>e</sup> siècle entre producteurs de lait et fromagers concernés par la ressource Gruyère ont perduré dans le temps, et ces deux groupes ont réussi, avec l'aide décisive de l'IPG, à maintenir certains acquis en matière de production artisanale. Ainsi, la commission de la taxation rapporte, tout au long de la troisième période certains défauts de qualité, certes, mais

les mêmes critères de classements des fromages et des taxations répétées permettent de garder la maîtrise de cet aspect. Les primes et les pénalités en fonction de la qualité du produit sont toujours à l'œuvre et font l'objet de négociations au sein de l'IPG et sont, pour la plupart, supportées par les professions paysannes.

#### 4.5.3 Services symboliques

Le processus de réappropriation de la ressource territoriale que représente le Gruyère a pris du temps sur le plan de son institutionnalisation, mais à tout de suite montrer qu'en engouement politique et populaire pouvait renforcer l'ancrage social de la ressource si elle mise en danger par des intérêts industriels. La bonne image « de marque » du produit se maintient.

Sur la base de ces éléments empiriques nous pouvons qualifier la ressource comme étant dans des conditions durables. Toutefois, les représentants de chaque profession impliquées dans le système ressourciel ont souvent répétés que l'équilibre était fragile. S'il se peut qu'ils émettent cet avis dans une logique de rhétorique en faveur de la mobilisation pour la stabilité de l'action collective, tous les signaux semblent montrer que le cadre de régulation favorise les conditions pour la durabilité de la ressource Gruyère.

#### 4.6 Bilan intermédiaire du point de vue des dimensions d'analyses lors de la période III

Nous retenons de cette troisième période que le système ressourciel du Gruyère a bien résisté aux vagues de libéralisation du marché fromager et ce pour les raisons suivantes :

- 1) le nouveau régime institutionnel a mis à disposition des gestionnaires de ressources agroalimentaires du matériel institutionnel permettant, dans le cadre du cas Gruyère, à contraindre les acteurs industriels à se plier aux règles du jeu des paysans ; ainsi Cremo et Emmi ont été conviés à respecter les règles de l'AOC, malgré les petits amendements du cadre de régulation de la ressource Gruyère qu'ils ont obtenu en leur faveur ; ces dernières, malgré l'évolution techniques dans leur secteur, se sont vues récompensées pour les efforts qu'elles ont fournies ; le dispositif AOC-IGP, permet à nos yeux, dans le cas d'une ressource au potentiel économique, qualitatif et symbolique tel que le Gruyère, de discriminer les comportements opportunistes qui privilégient des stratégies d'économie d'échelle et de réduction des coûts de production par le raccourcissement des *process* de fabrication et de fabrication massive ; de manière intentionnelle ou non, ce régime, au travers du cas Gruyère, permet de conjuguer deux modes de répartition de droits d'accès et de production relatif à un système ressourciel : une répartition au mérite, qui suit le principe de justice sociale qu'on peut qualifier de « marxiste » et une répartition selon des droits acquis ou hérités, qui suit le principe de justice sociale qu'on peut qualifier de « grandfathering » (Varone 2002 : 47ss) ;
- 2) le travail de récupération d'éléments institutionnels corporatiste permettant : i) de résoudre des problèmes d'action collective entre « ins » et, ii) dans le même temps, d'exclure les « outs » sur la base de critères régionaux ; à notre avis, ce travail de récupération n'a d'efficacité que parce qu'il bascule à une échelle située entre le national et le marché ; à titre de comparaison, l'importation de la recette qui marche pour le Gruyère, n'a pas autant de succès pour la filière du VMO ; toujours à titre de comparaison, les tentatives récentes d'imposer une interprofession du lait, ne fonctionne pas en raison des conflits d'intérêts historiques entre fédérations laitières régionales ;

- 3) la durabilité réelle comparée à la durabilité fictive de la ressource de la période 1 du point de vue de la création de services monétaires ;
- 4) durabilité toutefois qui dépend grandement, d'après Jeanneaux et Barjolle (2011 : 13), de la capacité de l'IPG à anticiper le consentement à payer des consommateurs dans la formation du prix du produit, étant donné la structure en duopole de l'échelon de la distribution ;

Ainsi, ce qui marche pour le système ressourciel Gruyère, ne marche pas forcément pour le système ressourciel du VMO. En effet, le second système ressourciel, nous l'avons vu, pour qu'il se « renouvelle », doit consentir à l'augmentation de ses exigences qualitatives.

## **5. Comparaison entre les trois périodes, retour sur la proposition théorique et conclusion de l'étude de cas**

La présente partie vise à comparer les trois séquences temporelles, à revenir sur la proposition théorique que nous nous étions fixée et à tirer les enseignements du cas dans les termes de l'approche ressourcielle.

### **5.1 Éléments de comparaison entre les dimensions d'analyses des trois périodes**

Le tableau 2 suivant permet de récapituler les dimensions d'analyses documentées au sein des trois périodes et d'observer leurs évolutions et leurs principales reconfigurations. Des variations qualitatives importantes sont à l'œuvre. D'abord, il faut constater la transformation du régime, notamment du point de vue de ses dimensions constitutives. Le principe d'exploitation des ressources agroalimentaires centrées sur le fromage laisse progressivement un peu plus de place au principe de protection qualitative des ces dernières. Surtout, il convient de remarquer, à l'unique exemple du Gruyère, qu'il est possible de résister et d'évoluer positivement dans un cadre beaucoup plus concurrentiel pour autant que les acteurs politico-administratifs fournissent de nouveaux équipements institutionnels aux acteurs dont on attend une modification de leurs comportements. Dès lors, plutôt que de constater une seule direction causale, il apparaît à l'aune de la troisième période qu'une constellation de variables interreliées puissent permettre de conduire les acteurs gestionnaires et usagers d'une ressource agroalimentaire à générer une situation d'équilibre de l'état de la ressource. Ainsi, à l'exemple des résultats du point de vue de la variable finale (état de la ressource), nous pouvons constater une évolution de la répartition des usages de la ressource Gruyère qui tend vers une distribution équilibrée entre flux de revenus, services sensoriels et services symboliques.

Tableau 4: Principaux résultats

Variables d'analyses	Périodes historiques du cas		
	Période I (1951-1991)	Période II (1992-1997)	Période III (1998-2010)
Régime institutionnel :	<ul style="list-style-type: none"> <li>Régime très corporatiste « USF » complexe , type <i>Private interest government</i> dès 1969 ;</li> <li>Essoufflement vers la fin de la période 1</li> <li>Contingentement laitier accélère la chute du régime.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fin programmée des régimes corporatistes ;</li> <li>Période d'entre-deux institutionnel</li> <li>Nouveau régime axé sur l'encadrement qualitatif des patrimoines AOC-IGP) et de l'action collective (interprofession) ;</li> <li>Permet, dans le cas du Gruyère, de progressivement redéfinir les « ins » et de définir les règles du jeu pour l'exploitation de la ressource Gruyère.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadre concurrentiel s'affirme (Bilatérales I et II : ouvertures du marché fromager suisse 2002 et 2007) ;</li> <li>RI s'affirme pour Gruyère dès l'AOC en 2001</li> </ul>
Configuration d'acteurs :	<ul style="list-style-type: none"> <li>Domination des acteurs corporatistes</li> <li>Alliances entre paysans (UCPL, USAL) vs petit capital marchand associé au grand capital marchand (distribution)</li> <li>OFAG soutient les acteurs corporatistes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Commission de Charte paraît faible, puis renforcée dès que devient IPG</li> <li>USF affaiblit</li> <li>Alliances contre USF (au Parlement ; commissions <i>ad hoc</i>)</li> <li>Réseaux politico-agricole romands vs. UCPL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IPG forte</li> <li>Groupes industriels doivent s'adapter à l'AOC</li> <li>Relations privilégiées avec l'OFAG</li> <li>Réseau gouvernements cantonaux en faveur du Gruyère</li> </ul>
Rivalités :	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rivalités régulées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rivalités régulées, mais augmentation de l'intensité à la suite des accords GATT/OMC ; augmentation des comportements opportunistes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rivalités régulées une fois l'AOC</li> </ul>
Régulations locales :	<ul style="list-style-type: none"> <li>ARL complète le régime tout en perpétuant l'avantage des intérêts de l'alliance paysanne ;</li> <li>Dès la stabilisation de la population (<math>\pm</math> 1970) baisse de la demande indigène ;</li> <li>Et mise en place des transactions d'agiotage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incertitude institutionnelle + les perspectives de libéralisation, donc de concurrence sur les parts de marché favorisent la création de la Charte</li> <li>Pressions du bas pour AOC</li> <li>Augmentation des exigences qualitatives, par la Charte, qui sont mieux mises en avant mais existent depuis toujours</li> <li>Basculement de structures corporatistes au niveau local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ARL corporatiste centré sur la gestion de l'entrée des membres, des quantités, de la qualité et des prix</li> </ul>
État de la ressource :	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fausse « durabilité » économique de la ressource</li> <li>Part du financement du déficit de l'USF par la Confédération, donc du contribuable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« Durabilité » économique de la ressource étant donné la baisse des prix et des soutiens</li> <li>Part du financement du déficit de l'USF par la Confédération, donc du contribuable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>État « durable » de la ressource, malgré le quasi retrait de l'aide étatique.</li> </ul>

### *5.1.1 Retour sur les principaux résultats*

En adoptant une perspective longitudinale, nous avons pu voir la mise en place du régime de l'Union suisse du commerce du fromage que nous pouvons qualifier de « très » corporatistes : les mécanismes de coordination de l'action collective, grâce à la capture des enceintes de concertations qui tendront à être dominées par les intérêts inter- et intraorganisationnel, visent principalement à garantir les intérêts des membres de l'UCPL et de l'USAL, dans une certaine mesure ceux de la SEF. L'Etat et le Parlement, nous l'avons vu, sont alors presque réduits au rôle, respectivement, d'interlocuteur au service des paysans et de chambre d'enregistrement des demandes des acteurs du secteur laitier.

Nous avons également constaté qu'en toile de fonds de la mise en place du régime USF, se situait un conflit entre les milieux paysans (producteurs de lait et fromagers) opposés aux « barons du fromage » et aux coopératives de distribution. Dans cette lutte, les acteurs mettent en place les conditions institutionnelles propices, idéalement aidées par l'expérience des deux guerres, pour se voir offrir la gestion des marchés de l'Emmental, du Gruyère et du Sbrinz. Il ne restait plus qu'à fixer les conditions d'entrée pour les acteurs et leur inclusion statutaire par l'institutionnalisation de règles oligopolistiques d'appartenance. Tout le dispositif de règles (d'exploitation, d'entretien, d'arbitrage des conflits) à venir - politiques publiques (sous-section 2.1.1 à 2.1.3), activation du droit des marques (sous-section 2.1.6), jusqu'au fameux rapport Arnold (sous-section 2.1.4), visent majoritairement à consolider l'édifice USF.

En parallèle à ce processus de consolidation du régime USF, l'Etat, poussé par les intérêts agricoles, accélère le processus d'industrialisation du secteur agricole et incite, dans la poursuite des objectifs de la LAgr du 3 octobre 1951, à développer les capacités du monde paysan. Face à la montée en puissance de ce phénomène, les acteurs marginaux du secteur agricole, les stations de recherches agricoles, les acteurs administratifs cantonaux chargés du contrôle de la qualité, appuyés par les pratiques des fromagers qui parviennent à maintenir des structures villageoises et produire des fromages au lait cru favorisent la création de règles institutionnelles codifiées ou pratiquées agissant positivement dans le cadre de la ressource Gruyère quant à la coordination exigeante de ses constituants.

Jusqu'au début des années 1970, tout va bien en matière d'exploitation de la ressource, les exigences qualitatives élevées, compensant ainsi le pôle « protection » du design institutionnel de la ressource Gruyère, puisque la population suisse enregistre une augmentation démographique (en 1965 le taux de croissance de la population est de 0.95 % contre 0.1 % en 1970). La demande indigène peut donc croître. Tout se complique au début des années 1970, l'Etat étant contraint d'intervenir afin de poursuivre les objectifs assignés par la loi de 1951 en matière d'agriculture tout en tâchant de diminuer la surproduction laitière ; sont introduits consécutivement les instruments du contingentement global (1971) puis du contingentement par exploitation (1977). Les producteurs de lait produisent trop, les fromagers doivent mettre en valeur leur production, les affineurs accumulent les stocks et l'USF envoie la note à la Confédération. Conscient de l'impact négatif d'un déséquilibre entre offre et demande, les gestionnaires des ressources appropriées par l'USF sont contraints d'introduire un accord sur les transactions visant à promouvoir des ventes dites spéciales, ainsi qu'offrir des ristournes aux importateurs afin d'écouler les stocks.

*Last but not least*, le régime USF et la configuration du pouvoir qui l'entoure empêche toute innovation visant à réformer l'économie laitière ; les incitations à la surproduction sont ancrées dans les habitus des groupes ciblés par la politique agricole et sont rémunérées pour cela. Si l'examen de la qualité du Gruyère laisse entrevoir que la ressource peut fournir des services

sensoriels aux usagers finaux de cette dernière, les contribuables-consommateurs, que la réputation du fromage est bonne et que malgré son appropriation par le directeur de l'USF et de ses membres, elle parvient à rester ancrée socialement dans son territoire, ses charges d'entretien en termes d'investissements directs de la Confédération sont trop élevées ; le profil de la ressource tend au déséquilibre et montre une « pléthore normative » principalement destinée à réguler les modalités d'usages non durables des services monétaires. Les pressions externes vont ainsi parachever le régime qui contenait déjà les graines du changement.

Les différences majeures avec le cas VMO s'illustrent, entre autres, par les différents poids des régimes sur la gestion des ressources VMO et Gruyère : là où le régime hors USF encadrant la ressource VMO ne prévoyait que la garantie de rémunération des producteurs de lait, obligeant les acteurs locaux à compléter le régime par des Conventions et autres règlements internes validés par l'UCPL et l'USAL, afin d'assurer une répartition équitable des droits d'accès aux services monétaires de la ressource VMO, le régime USF prévoit des flux de revenus pour toutes les professions ; là où les acteurs-gestionnaires de la ressource VMO ne parviennent pas, malgré leur petit nombre, à résoudre les problèmes de coordination de l'action collective, empêchant ainsi la régulation des rivalités entre (sur-)prélèvements de services monétaires et les charges d'entretien de la ressource qui devraient être constamment rééquilibrées, les structures institutionnelles corporatistes du secteur laitier canalisent les intérêts des corps de professions dans un même sens. Dans les deux cas en revanche, la ressource montre des signes d'épuisements et de déséquilibres du profil des services mis à disposition par leurs gestionnaires.

La période 2 se caractérise par la volonté d'un réseau d'acteurs politico-professionnels romands (Vaud, Fribourg, Neuchâtel) de reconnecter les intérêts des détenteurs historiques de la ressource Gruyère à son attache géographique. C'est dans ce sens que s'est inscrit le processus de réappropriation de la ressource par la Commission de la Charte. En dépit du caractère privé du texte de la Charte, la commission parvient à faire plier les acteurs corporatistes du secteur laitier en les faisant d'abord signer le document puis en faisant reconnaître ses principales dispositions par l'USF par leur inscription dans les contrats d'achat de l'USF. Plutôt que de renforcer le régime USF, la commission de la Charte le laisse s'épuiser tout en le dénoyant, puisque de toute façon il est convenu aux yeux de l'opinion publique et des acteurs politico-administratifs que certains de ces éléments ne sont plus adaptés au contexte socioéconomique (fin de la Guerre froide, auto-suffisance alimentaire, population stable), et que la politique agricole modifiera radicalement le paradigme d'intervention dans ce secteur.

Nous avons vu que l'institutionnalisation de la forme interprofessionnelle a renforcé les intérêts des acteurs régionaux souhaitant devenir les titulaires et les gestionnaires de la ressource Gruyère. Nous avons vu que les structures corporatistes institutionnelles devenaient déliquescents et tendaient vers la fragmentation des intérêts, obligeant l'Etat et les corps de professions à reconfigurer leur relation. Ainsi, l'OFAG se bat tout particulièrement pour la ressource Gruyère. A titre comparatif, l'Interprofession du VMO, de par sa petite taille et son importance réduite sur le marché fromager suisse sans doute, ne bénéficie pas de la même intervention de l'OFAG en sa faveur, qui est très réduite, mais du personnel politique du Canton de Vaud pour trouver des accords sur des dispositions régulatrices. La forme interprofessionnelle permet cependant aux acteurs du VMO de modestement se renforcer vis-à-vis de la distribution par exemple.

La structure de gestion corporatiste de l'IPG permet, au contraire de celle du VMO, de tenir les distributeurs, sans doute de par l'importance du produit aux yeux de ces derniers. Surtout, la



réintroduction d'éléments corporatistes au sein de l'IPG permet à sa direction d'envisager sérieusement l'exclusion des acteurs industriels, ce qui était l'objectif inavoué de la constitution de la Charte si on lit entre les lignes la Charte et les discours ou prises de position de la direction de l'IPG. En prenant un peu de hauteur, on s'aperçoit que l'IPG, chargée de défendre les intérêts professionnels, régionaux cette fois, ne craint pas la libéralisation - puisque c'est une donnée contre laquelle il n'y a rien à faire et acceptée de tous, mais les pressions d'acteurs indigènes aux potentiels de production industrielle. Tout est fait pour court-circuiter les acteurs industriels, et dans une autre mesure les distributeurs. En suivant cet objectif, il n'y a pas de place, pour la direction de l'IPG, pour des initiatives opportunistes au sein du périmètre d'exploitation de la ressource.

La stratégie de reconfiguration puis de réintroduction de structures institutionnelles corporatistes, n'est pas le fruit de structures ni de fenêtres d'opportunités, mais d'un travail politico-institutionnel soutenu et entamé dès que l'ordre ancien à commencer à vaciller.

La période trois parachève ainsi l'objectif de résistance de l'IPG, renforcé par l'obtention de l'AOC, qui permet définitivement de faire basculer et d'inscrire durablement les éléments institutionnels corporatistes au niveau méso, et, partant, de ne pas avoir à craindre les pressions de la Commission de la concurrence, ainsi que les stratégies opportunistes d' « insiders » ou d' « outsiders ».

## 5.2. Retour sur la proposition théorique

Nous avançons dans la section 0.1 que les acteurs programmés pour perdre des acquis à la suite de phénomènes de libéralisation et de dérégulation, peuvent essayer, avec plus ou moins de succès, de garantir ces acquis du passé en sauvant quelques pièces de l'ancien édifice institutionnel. Dit autrement, nous nous intéressons à savoir à quel point les acteurs-défenseurs-gestionnaires-usagers de la ressource Gruyère sont parvenus - ou non - à maintenir les règles du régime institutionnel d' « avant » et/ou de les recombinaison dans celui d'après, par l'intermédiaire du niveau dispositif AOC et sur les interprofessions.

Le cas de l'évolution des usages et de la gestion de la ressource Gruyère permet de répondre par l'affirmative à notre proposition. Toutefois, il convient d'emblée de l'amender : oui, les acteurs régionaux, et gestionnaires en devenir, du système ressourciel ont essayé avec succès, puisqu'ils y sont parvenus, de garantir certains acquis du passé en reconfigurant et réintroduisant localement des pièces de l'ancien édifice (autodiscipline par la gestion des quantités, contrôles, taxation, traçabilité ; relations privilégiées avec l'OFAG, etc., cf. sous-section 4.4.2) ; toutefois, il ne faut pas négliger la configuration de dépendance existante, que nous n'arrivons pas à ce stade à mieux documenter, entre les intérêts des professions paysannes (producteurs de lait et fromagers) et les intérêts des acteurs de la distribution. Les premiers, d'après Jeanneaux et Barjolle (2011) et les conclusions du rapport de l'observatoire des marchés agricoles suisses (Agridea 2011 : 119), peuvent estimer le consentement à payer du consommateur. Les seconds, malgré le fait qu'ils répètent qu'il y a suffisamment de produits substitués au Gruyère, ont besoin du Gruyère (Entretien « Directeur IPG »).

*Last but not least*, cette reconfiguration, si elle a pu bénéficier de quelques moments de chance (*agency*), elle est surtout le fruit d'un travail mené de longue date. Comparé au cas du VMO, où les acteurs ont importés des éléments du passé défailants (contingents de production) et n'ont pas réussi à bloquer les distributeurs malgré l'augmentation de l'autodiscipline au sein de son interprofession, la commission de la Charte puis l'IPG emporte avec elle de l'équipement

de bonne qualité (système de taxation et de contrôle, tout en insérant des enceintes de concertation dans lesquelles la plupart des informations sont connues de tous (Entretien « Affineur Mifroma »). Ainsi, point de déterminisme historique comme cela est trop souvent le cas dans les théories du néo-institutionnalisme historique, mais, plutôt du travail de réinterprétation et de reconfiguration de la part d'acteurs aux ressources d'action limitées.

En ce sens, nous poursuivons les conclusions que nous avons posé (Laessle, Schweizer et Tippenhauer 2013 : 15ss) à propos de l'intérêt de se pencher en détail sur la singularité du cas, et de ses périodes, d'une part, et d'autre part de prendre au sérieux le régime institutionnel relatif au cas étudié et aux politiques sectorielles l'entourant (santé, concurrence). Toujours est-il qu'une lecture limitée à l'étude de la dimension « régime institutionnel » nous informe que partiellement des enjeux réels auxquels font face les acteurs en charge du Gruyère. L'action « ingénieuse » des acteurs apparaît alors, une fois n'est pas coutume, comme décisive : malgré la rigidité du régime USF, les acteurs parviendront astucieusement à s'accorder sur les transactions d'agiotage afin d'écouler le surplus tout en se garantissant des flux de revenus continus ; tandis que plus tard, les défenseurs, minoritaires dans la configuration des acteurs nationaux, du caractère romand du Gruyère vont ingénieusement se reconstituer autour des intérêts professionnels régionaux cette fois et pousser pour la création d'une législation AOC-IGP et des bases organisationnelles nouvelles, qu'on pourrait voir comme faites de toutes pièces par ces derniers et pour ces derniers, comme au temps de la formation du régime USF. Finalement, l'ingéniosité des acteurs défenseurs de

### 5.3. Conclusion de l'étude de cas

Nous revenons ici sur les apports et la pertinence de l'approche ressourcielle prise au sens des du programme de recherche sur les *Régimes institutionnels de ressources*. Nous avons vu qu'une conceptualisation d'un système agroalimentaire dans les termes d'une ressource offre une lecture dynamique d'un cas important dans le cadre du domaine de la régulation de l'économie rurale (cf. section 1.3).

En adoptant une lecture historique et évolutive du régime encadrant les ressources agroalimentaires fromagères, nous avons vu qu'il tendait à se complexifier, voire même à atteindre, paradoxalement, l'état de régime institutionnel intégré : les diverses formes de prélèvements des services monétaires de la ressource sont régulés, les services sensoriels sont mis à disposition des usagers finaux grâce au système de taxation et de contrôle de la qualité assorti de primes et de pénalités à la qualité, et les services symboliques sont régulés par des campagnes massives de marketing, renforçant l'ancrage social du système ressourciel dans l'esprit des consommateurs. Les vrais chocs sur la ressource viennent, d'après notre analyse, plutôt du changement de contexte socioéconomique de la Suisse dans les années 1970, chocs qui cependant n'arrivent pas à déverrouiller et dé-rigidifier le régime USF.

Malgré ses dispositions à rendre, selon l'acception librement choisie des principes de justice sociale du lecteur, les usages économiques de la ressource inégaux (car ils sanctionnent les consommateurs-contribuables au profit des paysans laitiers et fromagers), le régime permettait de maintenir une certaine cohésion sociale au sein de la paysannerie suisse. La période 2 a ainsi poursuivi la reconfiguration initiée vers les années 1970 du régime d'encadrement des systèmes agroalimentaires fromagers. Le régime USF était trop « grand », trop dense et gérait trop de ressources territoriales.

L'hypothèse du régime complexe conduisant à une situation stable de l'état de la ressource est partiellement rejetée lors de la période 2, puisque, cette fois, le régime qui tend à être parasité par des institutions créées à sa marge (la Charte du Gruyère) ou visant à l'affaiblir (désengagement de l'Etat et institutionnalisation par étapes de la concurrence à la suite des négociations de l'OMC), est moins cohérent et moins étendu, montre que la ressource tend partiellement à être durable. De la sorte, nous rejoignons ici nos collègues (Schweizer et Knoepfel 2011 ; De Buren 2011), la « variance » de la ressource par rapport au modèle des *régimes institutionnels des ressources*, s'explique par les arrangements régulatifs locaux qui visent toutefois à mettre en œuvre les objectifs de la politique agricole structurant toujours le régime USF. La période trois parachève cette tendance, à la différence que le nouveau régime d'encadrement des ressources agroalimentaires doit être activé puis incarné par ses récipiendaires. Ainsi, en s'autorisant à déplacer le concept de ressource tel que strictement défini par ses pères fondateurs (Kissling-Naef et Varone 2001 puis plus tard Gerber et al. 2009), vers de nouveaux objets tels que des ressources agroalimentaires, l'application même stricte du modèle fonctionne.

## Bibliographie

- Agridea, (2011). *Valorisation des produits des filières agricoles vaudoises. Rapport final*. Lausanne. Agridea
- Barjolle, D. (1996). « Schéma de fonctionnement de l'interprofession Gruyère ». *Groupe de travail « organisation de sorte Gruyère »*. USF. Berne.
- Barjolle, D., & Chappuis, J. M. (2000). « Coordination des acteurs dans deux filières AOC. Une approche par la théorie des coûts de transaction ». *Économie rurale*, 258(1), 90-100.
- Bodmer, W & Ruffieux, R. (1972). *Histoire du gruyère en Gruyère du XVIe au XXe siècle*. éd. universitaires.
- Boisseaux, S. (2007). Interstices et pluralisme limité: la gestion des produits de terroir en Suisse. in Faure, A., J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dirs.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Harmattan., 219-234.
- Boisseaux, S. (2012). *Les appellations d'origine et indications géographiques en Suisse, 1990-2006: politisation, institutionnalisation, nouveaux pouvoirs*. Rüegger.
- Boisseaux, S. Laessle, M.-N., Tippenhauer, L., Knoepfel, P. (2012). « Labellisation du patrimoine : une approche néo-institutionnaliste ». Working Paper de l'IDHEAP. 10/2012. Chaire politiques publiques et durabilité. IDHEAP, Lausanne.
- Boisseaux, S., Laessle, M.-N., Tippenhauer, L., & Knoepfel, P. (2013). « Une approche ressourcielle du patrimoine alimentaire ». *Food Geography*. pp.10-22.
- Bromley, D. W. (1991). *Environment and economy: property rights and public policy*. Basil Blackwell Ltd.
- Bromley, D. W. (1992). The commons, common property, and environmental policy. *Environmental and resource economics*, 2(1), 1-17.
- Burgat, M. (1993). *Organisation du commerce de fromage à pâte dure en Suisse. Réforme nécessaire en cas d'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*. Travail de diplôme. IDHEAP. Chavannes-près-Renens.
- Cawson, A. (Ed.). (1985). *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism*. London: Sage.
- Commission externe (1989). *Rapport de la commission d'experts du 19 décembre 1989. Réglementation du fromage*
- Commission de la concurrence, (2002). *Rapport annuel*.
- Conseil fédéral. (1969). *Quatrième Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération*. Berne : Rapport du 26 février
- Conseil fédéral. (1976). *Cinquième Rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération*. Berne : Rapport du 22 décembre
- Conseil Fédéral, (1992). *Septième Rapport sur l'Agriculture du 27 janvier 1992*. Berne : OFCIM.
- Conseil fédéral. (1939). « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 février 1939 sur la prolongation de l'aide extraordinaire en faveur de l'agriculture ». *Feuille fédérale*,

Conseil fédéral. (1953). « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 13 février 1953 à l'appui d'un projet d'arrêté concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) ». *Feuille fédérale*, 1953 (1), 429-543.

Conseil fédéral. (1957). « Messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 5 février 1957 sur le chapitre IV «Réglementation du marché du fromage» de l'arrêté du 29 septembre 1953 sur le statut du lait (arrêté sur le statut du lait) ». *Feuille fédérale* 1957 (1), 433-498.

Conseil fédéral. (1968). « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 1<sup>er</sup> mai 1968 concernant la révision de la réglementation du marché du fromage ». *Feuille Fédérale*, 1968 (1), 1041-1112.

Conseil fédéral. (1990). « Message concernant une loi fédérale sur la protection des marques et des indications de provenance (Loi sur la protection des marques, LPM) du 21 novembre 1990 ». *Feuille Fédérale*, 1990 (1), 1-79.

Conseil fédéral. (1994). « Message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message 1 GATT) du 19 septembre 1994. *Feuille Fédérale*, 1994 (4). 1-994.

Conseil fédéral. (1995). « Message du Conseil fédéral du 24 novembre 1995 concernant le Paquet agricole 1995 ». *Feuille Fédérale*, 1995 (IV), 621-734

Conseil fédéral. (1996). « Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (*Politique agricole 2002*) ». *Feuille Fédérale*, 1996 (IV), 1-474.

Conseil fédéral. (1999). *Message du Conseil fédéral du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE.*

Conseil fédéral. (2002a). *Message du Conseil fédéral du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007). Partie I: Révision partielle de la loi sur l'agriculture (LAg).*

Conseil fédéral. (2002b). *Message complémentaire du message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole (PA 2007; 02.046) et Message du 16 octobre 2002 concernant la modification de la loi sur l'agriculture par voie urgente*

Conseil Fédéral, (2003) *Rapport agricole*. Berne

Coronel, C., & Liagre, L. (2006). « Les interprofessions agroalimentaires en France ». *Ministère Français des Affaires Etrangères–DGCID DCT/EPS IRAM/REDEV.*

Csikos, P. (2011). *Les effets de la libéralisation du secteur de l'aviation civile sur l'espace aérien suisse (1988-2009). Étude de cas*. Working paper IUKB, 3.

De Buren, G. (2011). « La régulation des interdépendances entre la forêt et l'eau potable en France: études de cas sur le site du Mont Forchat (projet Alpeau) ». Working Paper de l'IDHEAP. 06/2011. Chaire politiques publiques et durabilité. IDHEAP, Lausanne.

FAO/WHO (1996). Report of the Second Session of the Codex Committee on Milk and Milk Codex Alimentarius Milk and Milk Products, Volume 12. Rome. Italy

FAO/WHO (1997). Report of the Second Session of the Codex Committee on Milk and Milk Codex Alimentarius Milk and Milk Products, Volume 13. Rome Italy.

Farago, P. (1985). "Regulating Milk Markets: Corporatist Arrangements in the Swiss Dairy Industry" in Streeck, W. and P. C., Schmitter (eds). *Private Interest Governments*. London: Sage, pp. 168-181.

- Forney, J. (2012). *Eleveurs laitiers: peuvent-ils survivre?*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Gardner, R., Ostrom, E. et Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.
- Office fédéral de l'agriculture (2001). *Guide pour le dépôt d'une demande d'enregistrement ou d'une demande de modification de cahier des charges*
- Gerber, J.-D., (2006). *Structures de gestions des rivalités du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins*. Zurich : Verlag-Ruegger.
- Hall, P. A. (1993). « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain ». *Comparative politics*, 275-296.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). "The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2009). A Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kiser, L. L., & Ostrom, E. (2000 [1982]). « The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches » (pp. 179-222). In *Polycentric games and institutions: Readings from the workshop in political theory and policy analysis* (pp. 56-88). University of Michigan Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Zimmermann, W. (1987). Regulatory change and institutional rearrangement: building new policy arenas for ecologization of agriculture. A comparative analysis of programmes in France and Switzerland. *Social Science Information*, 26(4), 683-731.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (2003). *Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion. Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*. Basel: Helbing et Lichtenhahn.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich, Ruegger.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F. (2007). "Institutional Regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability", in Knoepfel, P (ed). *Environmental Policy Analyses*. Berlin Heidelberg New York: Springer, pp 455-506.
- Laesslé, M. (2012), *Production locale de valeurs par la vigne et le vin : cadre conceptuel en termes de ressource*. Working Paper de l'IDHEAP, No. 13/2012, Chaire politiques publiques et durabilité. IDHEAP, Lausanne.
- Laesslé, M., Tippenhauer, L. & Schweizer, R. (2013), *Reconfigurations des institutions locales en milieu rural*. Communication présentée au [colloque international CANAL](#) (Circulation et appropriation des normes de l'action locale), Agropolis International, Montpellier, 20- 23 mars 2013.
- Laesslé, M. (2013). When global goes sweet, locals turn sour: case study of a Swiss wine. In *Proceedings of the XXVth ESRS Congress July*.
- Laswell, H.D. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Linder, W. (1987). *La décision politique en Suisse: Genèse et mise en œuvre de la législation*. Réalités sociales.

- Mach A. (2006) *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes: législation sur les cartels et relations industrielles dans les années 1990*. Rüeegg Verlag,
- Moser, P., & Brodbeck, B. (2007). *Du lait pour tous: portrait en images, documents et analyses de l'économie et de la politique laitières en Suisse au 20e siècle*. Hier+ jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte.
- Nahrath, S. (2003). *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Thèse de doctorat. Lausanne : IDHEAP.
- Nahrath, S., Gerber, J. D., Knoepfel, P., & Bréthaut, C. (2012). « Gestion des ressources communes en Suisse: le rôle des institutions de gestion communautaire dans les politiques environnementales et d'aménagement du territoire ». *Natures Sciences Sociétés*, 20(1), 39-51.
- Office fédéral de l'agriculture (2001). *Guide pour le dépôt d'une demande d'enregistrement ou d'une demande de modification de cahier des charges*
- Olson, M. (1974). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Ostrom, E. (2000). « Reformulating the commons ». *Swiss Political Science Review*, 6(1), 29-52.
- Rapport de l'Interprofession du Gruyère (2000).
- Rapport de l'Interprofession du Gruyère (2001).
- Rapport de l'Interprofession du Gruyère (2002).
- Rapport de l'Interprofession du Gruyère (2004).
- Rapport de l'Interprofession du Gruyère (2007).
- Rapport de l'Interprofession du Gruyère (2008).
- Rapport de l'Union suisse du commerce de fromages (1980/81).
- Rapport de l'Union suisse du commerce de fromages (1992/93).
- Rapport de l'Union suisse du commerce de fromages (1996/97).
- Sciarini, P. (1994). *La Suisse face à la communauté européenne et au GATT: le cas test de la politique agricole*. Georg.
- Société suisse d'industrie laitière. (2012). *125 ans de la Société suisse d'industrie laitière*. Berne. SSIL.
- Schmutz, D et W. Wurstemberger. (1996). *Paysans*. Saint-Paul.
- Schweizer, R., & Knoepfel, P. (2011). « Apport du concept d'arrangements régulateur à l'analyse de la gestion des systèmes d'irrigation sous l'angle de la durabilité ». Working Paper de l'IDHEAP. 08/2011. Chaire politiques publiques et durabilité. IDHEAP, Lausanne.
- Schweizer, R. (2014) *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans.*, Université de Lausanne, Faculté de droit et des sciences criminelles, Knoepfel P. (dir.), 239 p.
- Streeck, W. et P. C, Schmitter (1985). "Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order", in Streeck, W. and P. C., Schmitter (eds). *Private Interest Governments*. London: Sage, pp 1-29.

Tippenhauer, L. (2014). « Évolution des composants fédéraux du régime institutionnel de ressources agroalimentaires. Le cas de la production de fromages suisses. Working Paper de l'IDHEAP. 12/2014. Unité de politiques publiques et durabilité. IDHEAP, Lausanne.

TSM, Fiduciaire de l'économie laitière (2011). *Statistiques de l'économie laitière*.

TSM, Fiduciaire de l'économie laitière (2013). *Statistiques de l'économie laitière*.

Varone, F. (2002). « Qu'est-ce qu'un quota juste? Les enjeux redistributifs des contingents environnementaux ». *Begrenzen um mehr zu erreichen, wissenschaftliche Kommentare, EDMZ, Berne*, 43-63.

Varone, F., Reynard, E., Kissling-Näf et Mauch, C. (2002). "Institutional resource regimes: The case of water management in Switzerland", in *Integrated Assessment*, 3:1, 78-94.

Wagemann, C., (2005) "Private Interest Governments Are Dead. Long Live Private Interest Governments? Lessons from Swiss Cows". *Swiss Political Science Review*. 11:3, 1-25.



## Législations fédérale

Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne ( RO 1953 1095)

Loi fédérale du 1 juillet 1891 concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles (RS 2 837).

Loi fédérale du 27 juin 1969 sur la réglementation du marché fromager suisse (LRMF).

Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr) (RS 910.1).

Ordonnance du 10 décembre 1981 réglant la désignation des fromages suisses (RS 817.141).

Ordonnance du 28 mai 1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés (Ordonnance sur les AOP et les IGP) (RS 910.12).

Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (Ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs, OIOP) (RS 919.117.72).

## Entretien

Entretien Philippe Bardet - Président de l'IPG - 10.06.13

Entretiens collectifs (Jean-Louis Andrey, Jean-Charles Michaud - Responsable de la qualité IPG - Affineur-Mifroma - 04.07.13

Entretien Gilles Margot - Affineur Margot SA (co-directeur) et membre du comité de l'IPG - 07.01.14

Entretien J.-M. Collomb - Affineur Fromco SA (directeur) et membre du comité de l'IPG - 07.01.14

Entretien P.-I. Guyot - Actuel chef du Service cantonal du canton de Neuchâtel (ancien directeur Fromco SA et membre du comité de l'IPG) - 08.01.14.

Entretien J.-C. Michaud - Affineur Mifroma SA (Directeur) et membre du comité de l'IPG - 09.01.14.

Entretien téléphonique (anonymisé) - Fonctionnaire du Secrétariat technique de la Comco aux marchés agricoles ») - 10.01.14

Entretien téléphonique P. Brandt - Ancien fonctionnaire à l'OFAG et actuel Chef du Service cantonal de l'agriculture du canton de Vaud. 10.01.14.

Observation participante lors de la visite relative à la taxation du Gruyère sur le site de Mifroma (Ursy) avec J.-L. Andrey, responsable qualité de l'IPG - 04.07.13