



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Laurent Tippenhauer

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 Politiques publiques et durabilité



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Laurent Tippenhauer

**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 Politiques publiques et durabilité - Septembre 2014

Table des matières	3
Abréviations.....	4
0. Projet de recherche « Le Patrimoine, une ressource renouvelable ? ».....	6
0.1 Présentation	6
0.2 Méthodologie et sélection des composants fédéraux du RIRA.....	8
1. Périodes 0 et 1 : de la mise en place d'un régime institutionnel du marché laitier simple vers un régime complexe.....	21
1.1 Étape I (1884-1913) : l'émergence d'un régime simple d'encadrement de la production laitière	22
1.2 Étape II (1914-1950) : la transformation d'un régime simple vers un régime corporatiste simple de « guerres ».....	27
1.3 Étape III (1951-1976) : de la création à la transformation d'un régime corporatiste complexe.....	32
1.4 Étape IV (1977-1991) : Un régime complexe centré sur un dispositif de surveillance et de protection quantitative de ressources.....	45
2. Périodes 2 et 3 : de la fin du régime corporatiste complexe vers un régime complexe centré sur la protection de ressources territoriales	49
2.1 Étape V (1992-1997) : de nouveaux composants fédéraux pour un régime complexe de transition et de protection qualitative des ressources.....	50
2.2 Étape VI (1997-2007) : vers un régime complexe centré sur la coordination de l'action collective territoriale et sur la protection qualitative de ressources agroalimentaires.	60
3. Comparaison entre les étapes, retour sur la proposition théorique et conclusion de l'étude de l'évolution du régime institutionnel d'encadrement des ressources agroalimentaires	70
3.1 Comparaison entre les étapes : des variétés de changements	70
3.2 Retour sur la proposition théorique	73
3.3 Conclusion	75
Bibliographie.....	78
Littérature scientifique :	78
Littérature secondaire sur l'industrie laitière :	79
Rapports du Conseil fédéral :.....	79
Messages du Conseil fédéral :	80
Principaux actes législatifs :	81

Abréviations

ACF = Arrêté du Conseil fédéral

AEL = Arrêté sur l'économie laitière

AOC = Appellation d'origine contrôlée

AOP = Appellation d'origine protégée

ASL = Arrêté sur le statut du lait

BUTYRA = Centrale suisse du ravitaillement en beurre

CCA = Commission consultative pour l'agriculture

CE = Communauté européenne

CEE = Communauté économique européenne

CESF = Société coopérative des exportateurs suisses de fromage

DFE = Département fédéral de l'économie

EEE = Espace économique européen

FPSL = Fédération suisse des producteurs de lait

GATT = *General agreement on tariffs and trade*

HACCP = *Hazard Analysis and Critical Control Point*

IGP = Indication géographique protégée

LAgr = Loi sur l'agriculture de 1951 et 1998

LDA = Loi fédérale sur les denrées alimentaires

LPM = Lois sur la protection des marques

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

OCL = Ordonnance sur le contingentement laitier 1998

Ocont = Ordonnance sur le contingentement laitier de 1983

ODA = Ordonnance sur les denrées alimentaires de 1995

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

OFAG = Office fédéral de l'agriculture

OFPI = Office fédéral de la propriété intellectuelle

OFSAV = Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

OFSP = Office fédéral de la santé publique

OHyg = Ordonnance sur l'hygiène de 2005

OMC = Organisation mondiale du commerce

OQL = Ordonnance sur l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière de 1998

OSEC = Ordonnance sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires de 1995

PA = Politique agricole (2002, 2007, 2011)
PAC = Politique agricole commune
PP = Politique(s) publique(s)
PSL = Producteurs suisses de lait
RIR = Régimes institutionnels de ressources
RIRA = Régime d'institutionnel de ressources agroalimentaires
RO = Recueil officiel
SEF = Syndicat des exportateurs de fromages
SSIL = Société suisse de l'industrie laitière
SR = Système régulateur
UCPL = Union suisse des producteurs de lait
UE = Union européenne
USAL = Union suisse des acheteurs de lait
USCI = Union suisse du commerce et de l'industrie
USF = Union suisse du commerce de fromages
USP = Union suisse des paysans

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 - Décembre 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 composants fédéraux du régime institutionnel encadrant les ressources agroalimentaires (RIRA, ici, les produits fromagers suisses). Elle constitue l'un des résultats de la recherche « Le patrimoine, une ressource renouvelable ? Construction, exploitation, entretien, labellisation »¹ réalisée par une équipe de l'Institut des Hautes études en Administration Publique (IDHEAP). Cette recherche de trois ans et demi, centrée sur les patrimoines vigneux et fromagers, a été conduite entre janvier 2011 et juin 2014.

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

Conceptuellement, nous considérons qu'une ressource telle qu'un système productif fromager 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 de « profil de la ressource »². La spécificité de l'approche ressourcielle est de considérer les règles institutionnelles encadrant l'articulation des constituants et l'exploitation des services de la ressource comme un déterminant puissant de son profil et, plus largement, de sa gestion durable.

Proposition théorique et questions de recherches

Notre premier angle d'analyse, dans ce volume, consiste à interroger l'évolution des composants institutionnels fédéraux structurant la production et les usages de ressources

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

² Pour plus de précisions quant au développement conceptuel ressourciel, voire le *working paper* Boisseaux et al. (2012).

agroalimentaires centrées sur des fromages en Suisse (régime institutionnel de ressources agroalimentaires, RIRA). En partant d'un état des lieux des régulations avant les années 1950, nous cherchons à identifier leurs impacts potentiels sur les ressources, ainsi que les éléments de contexte ou les configurations d'acteurs susceptibles d'agir comme autant de facteurs déclencheurs de changements d'intensité variable et d'évolution des composants fédéraux du RIRA. Le second angle d'analyse vise à questionner, au travers des changements des composants fédéraux du RIRA, la survivance d'éléments régulateurs. Au cours de l'analyse des effets de la programmation et de la mise en œuvre de la libéralisation du marché fromager suisse, nous avons observé des stratégies d'acteurs visant à maintenir et/ou reconfigurer des éléments institutionnels passés. Ces stratégies visaient essentiellement à « accompagner » le processus de réforme de la politique agricole.

Nous incluons principalement dans le vocable « libéralisation », les réformes successives de la politique agricole suisse visant à rendre ce secteur plus compétitif et ouvert aux marchés étrangers³. Les volumes 2 et 3 ont été, entre autres, consacrés à l'analyse des réactions stratégiques d'acteurs gestionnaires de systèmes ressourciels (Vacherin Mont-d'Or, Gruyère et Raclette du Valais ; cf. volume 2, 3⁴) lorsque les règles du jeu du cadre institutionnel national ont changé⁵. Ce volume présente ainsi l'état des régulations fédérales du RIRA et retrace les différentes étapes depuis les premiers pas de la réforme de la politique agricole entamée en 1992. Il présente aussi les régulations fédérales avant 1992 qui constituent un *régime institutionnel du marché (des produits) laitier(s)*.

On fera ainsi la proposition selon laquelle 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. Cette proposition est intrigante au-delà du contexte suisse étudié dans cette recherche, car elle s'inscrit dans un mouvement plus global de résistance accrue face aux initiatives de libéralisation. Plus précisément, nous examinons cette proposition en tentant de répondre aux deux questions suivantes : (1) quels sont les *déclencheurs* (pourquoi) et les *dynamiques* (comment) de la création puis de la transformation du RIRA ? (2) quelle est l'implication des acteurs programmés comme étant « les perdants » de la libéralisation dans la constitution du RIRA actuel ?

La réalisation des études de cas sur les ressources Vacherin Mont d'Or et Gruyère nous a permis de collecter une majeure partie des composants fédéraux du RIRA régulant l'accès à et l'exploitation desdites ressources, et, partant, de répondre partiellement à ces questions. Notre stratégie de recherche consistait, entre autres, à repérer les « *règles en action* » du RIRA et d'évaluer les effets des changements des régimes plus spécifiques et à destination de ces deux ressources. Nous avons par ailleurs précédemment segmenté l'horizon temporel des cas en trois séquences. La première est liée à la consolidation d'éléments corporatistes au sein du secteur laitier à travers la politique agricole (Période 1, 1951-1991). La seconde est liée à la programmation de la réforme de la politique agricole (Période 2, 1992-1997) et la troisième à la mise en œuvre de la réforme (Période 3, 1998-2010).

³ Une lecture plus attentive peut être faite quant à l'évolution de la législation fédérale sur la concurrence, qui depuis la fin des années 1990 intègre peu à peu les exigences internationales et de l'Union européenne (UE) en matière d'échanges commerciaux (cf. Mach 2006).

⁴ La dernière étude fait l'objet d'une étude monographique directement insérée dans la thèse de l'auteur.

⁵ Principalement en vue d'une plus grande compétitivité entre opérateurs des marchés agricoles ou d'une augmentation des exigences en matière environnementale.

0.2 Méthodologie et sélection des composants fédéraux du RIRA

Méthode, stratégie de recherche et cadre de recherche

Nous adoptons dans ce volume une stratégie méthodologique centrée sur un cas, à savoir *l'évolution des composants fédéraux du RIRA*⁶. Les tendances et découvertes que nous ferons s'inscriront dans une population de cas qui peuvent tantôt faire l'objet d'analyses synchronique que diachronique d'éléments institutionnels *corporatistes* et structurant des secteurs ou des sous-secteurs ayant bénéficié du même genre d'arrangements institutionnels. Nous nous proposons d'utiliser la technique du *process tracing* afin de reconstituer les principales étapes et sous étapes qui ont façonné l'évolution des composants fédéraux du RIRA. Autrement dit, nous procédons à une analyse comparative intra-cas.

Aussi, le type de changement des composants fédéraux - des modifications de type marginales ou transformatives - et leur contenu, des régulations « fortes » ou « faibles » affectant directement ou indirectement les constituants de la ressource et son exploitation, la « qualité » de la coordination entre ces régulations - constituent la variable dépendante de ce volume. Le changement « transformatif » se caractérise par une modification au niveau des instruments d'une politique publique. Il s'agit selon Hall (1993) d'un changement de « second ordre ». Ces modifications se caractérisent souvent par : l'ajout d'un nouvel instrument ou la suppression d'un « vieil » instrument. Dans le cadre de la politique agricole, cela se traduit par exemple, par l'introduction des paiements directs pour les producteurs de lait ou la suppression de certaines régulations cartellaires à la suite de la libéralisation pour l'ensemble des acteurs impliqué dans la production de fromages suisses.

Le changement marginal se caractérise par la mise en route d'un instrument et son paramétrage ou celui d'un autre instrument. Il s'agit d'un changement de « premier ordre » en suivant Hall (ibid.). Plus concrètement, il peut s'agir de l'augmentation des exigences hygiéniques au sein d'un instrument existant dans la politique de la sécurité alimentaire. Les changements paradigmatiques, très rares, requièrent la suppression des objectifs d'une politique publique et leur remplacement par de nouveaux objectifs, ainsi que l'avènement de nouveaux instruments pour poursuivre ces derniers. L'auteur Hall (1993) qualifie ce changement de « troisième ordre ». Ce type de changement se matérialise, par exemple, par le passage d'une conception keynésienne (objectif de plein emploi) de la politique économique d'un pays par une conception monétaire (objectif de contrôle de l'inflation).

La figure 1 ci-dessous développe le régime institutionnel⁷, « l'espace de régulation », dans lequel prend place la plus ou moins « bonne » articulation des (droits d'usage sur les) constituants de ressources entre les acteurs concernés. La figure pose que les acteurs impliqués dans la chaîne de production constituant le cœur des relations nécessaires à l'existence d'un système ressourciel, producteurs de lait, fromagers et affineurs, sont interdépendants, en tant que groupes professionnels, mais aussi en matière de coordination des constituants de ressources qu'ils détiennent ou doivent détenir. Les flèches expriment ces liens potentiels entre constituants, supposés être plus ou moins régulés. Par exemple, un producteur de lait qui livre du lait d'une qualité moyenne, parce qu'il alimente mal son bétail ou qu'il contourne par inadvertance les exigences en matière d'hygiène de production, incite, voire contraint, le fromager, dont le lait est la matière première qu'il travaille, à le sanctionner si le cadre de régulation le permet (pas de primes de qualité) ou à rattraper la mauvaise qualité

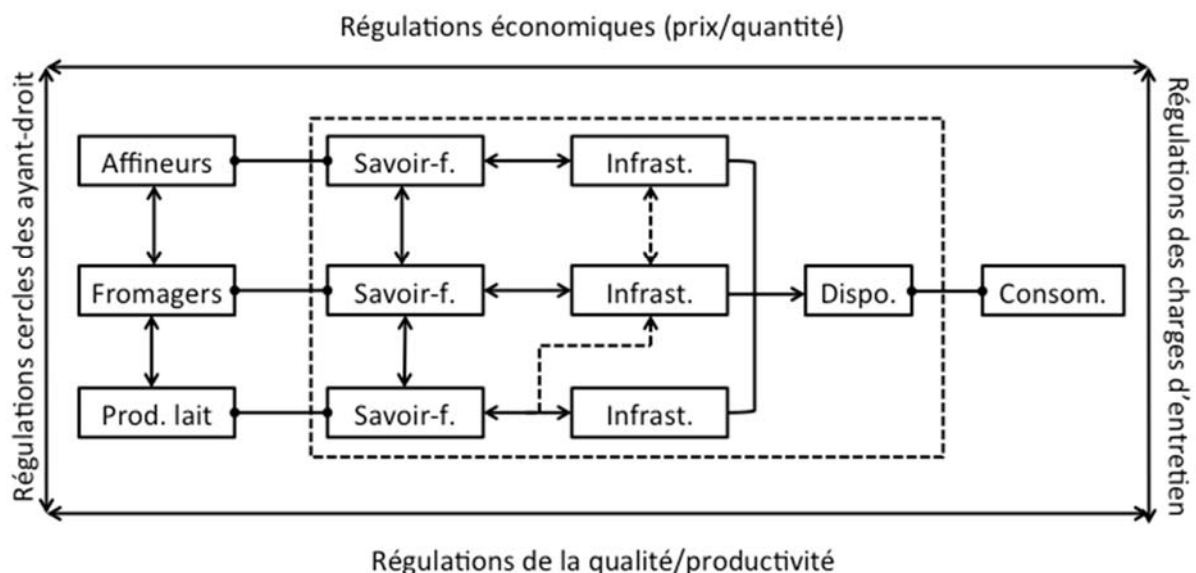
⁶ Tandis que les volumes 2 et 3 sont centrés sur des cas de périmètres et de systèmes ressourciels.

⁷ Pour une vision approfondie du cadre d'analyse sur les régimes institutionnels, cf. Gerber et al. (2009)

par son savoir-faire (par ex. mélanger le lait à d'autres laits), ou à l'allouer vers la production de produits de moindre valeur.

Autre exemple, le fromager qui livre un lot de produits intermédiaires de qualité moyenne (par ex. un fromage « trop jeune ») peut obliger l'affineur à tenter d'accélérer le processus de maturation des fromages en diminuant la température normalement requise dans sa cave d'affinage pour rattraper les manquements du fromager. Les distributeurs peuvent demander à modifier la coordination des constituants de ressources en exigeant l'application de normes plus restrictives en matière d'hygiène alimentaire⁸. La figure montre que l'articulation des savoir-faire et des infrastructures de production par tous les producteurs (cf. carré en trait tiré) structure les dispositions de réception des consommateurs, les usagers finaux de ressources. Par exemple, des normes d'hygiène du lait élevé, qui se traduisent par des pratiques relatives au traitement thermique du lait, annihilent certaines propriétés organoleptiques du lait. Leur absence engendre un produit plus « standard »⁹, ce qui réduit potentiellement la diversité des goûts.

Figure 1: Régime institutionnel de ressources agroalimentaires



Les cas étudiés (Gruyère, VMO et Raclette du Valais) nous permettent de dégager quatre « pôles » de régulation de ressources agroalimentaires (cf. figure 1) :

i/ la régulation de la qualité et de la productivité par la formation, la recherche et la vulgarisation en matière d'agriculture ; 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) ; viennent s'ajouter au pôle de la qualité toutes les dispositions issues de la législation sur les

⁸ Dans certains cas de périmètres ressourciels, les distributeurs sont directement présents : à travers leur participation au sein d'entreprises d'affinage des fromages, ils participent ainsi aux décisions collectives relatives à la ressource (cas du Gruyère et dans une moindre mesure du Raclette du Valais) ; dans d'autres cas, souvent lorsque le produit est d'une faible importance en matière d'accès à l'exploitation des services monétaires (cas du Vacherin Mont-d'Or), les distributeurs posent leurs propres conditions d'entrée dans le marché de la distribution (par ex. normes de présentation et d'hygiène des produits).

⁹ On peut ainsi faire l'hypothèse qu'en ne proposant que des produits standards, les distributeurs contribuent d'une certaine manière à la reconstruction du « savoir-consommer » des consommateurs à moyen ou long terme.

denrées alimentaires, à savoir les normes d'hygiène de production des denrées alimentaires ;

ii/ la régulation économique par, les prix, les quantités, les mesures prises aux frontières (limitation des importations et soutiens aux exportations) 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.) ;

iii/ la régulation des ayants-droit, soit les dispositions stipulant les acteurs autorisés à participer à l'exploitation de la ressource ;

iv/ 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 découle, le plus souvent, des régulations présentées ci-dessous (qualité/productivité, économique, ayant-droit), voire de la coordination entre un des pôles (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)¹⁰.

Les grandes flèches indiquent qu'il existe des relations entre ces pôles de régulations. Savoir si un équilibre doit être trouvé en termes de coordination de ces régulations ou du niveau de densité réglementaire est une question empirique à laquelle nous tenterons de répondre à l'issue de ce volume. L'ensemble des régulations, insérées au sein de différents composants fédéraux, structure le comportement des acteurs, et partant, l'usage des constituants de la ressource. Ces régulations de rang fédéral sont complétées, détournées ou bloquées, dans le cadre d'arrangements régulatifs localisés (Schweizer et Knoepfel 2011), soit les règles « sur le terrain ». Dans notre recherche, elles se traduisent sous l'expression de pratiques codifiées, mais non précisées par des actes de mise en œuvre ou des normes locales autoorganisées, et qui affectent également la ressource¹¹.

Les configurations d'acteurs¹² et ce que nous nous proposons de synthétiser sous le vocable « éléments de contexte¹³ » constituent nos deux variables indépendantes. Nous avançons l'hypothèse selon laquelle il existe une relation causale entre ces concepts. L'analyse empirique montre qu'une configuration d'acteurs organisée autour d'associations corporatistes et de l'acteur politico-administratif responsable du secteur agricole favorise l'évolution marginale du régime (renforçant plutôt les intérêts des acteurs ruraux) ainsi que des régulations fortes en matière d'accès aux périmètres (droits d'entrée cartellaires) et d'exploitation des ressources (droit de production et fixation garantie des prix).

En revanche, des pressions internes ou externes pour le changement (d'un ou plusieurs composants) du régime et portées par des acteurs issus de configurations d'intérêts rivales

¹⁰ L'exemple du contingentement laitier, soit la régulation des quantités à produire un bien 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.

¹¹ Mais l'analyse des arrangements régulatifs localisés n'est pas l'objet de ce volume. Le lecteur pourra lire, dans ce cas, les volume 2 et 3 (Tippenhauer 2014a et 2014b).

¹² Certain type de configurations d'acteurs (par ex. une communauté d'acteurs de politique publique fermée et corporatiste ou un réseau thématique large regroupant des acteurs défendant des visions du monde très opposées) peuvent défendre le statu quo et des régulations fortes (respectivement promouvoir le changement et des régulations faibles).

¹³ Par « éléments de contexte », nous entendons ici les contraintes ou les opportunités offertes par le système politique suisse, le sous-système agricole suisse, ou d'autres sous-systèmes de politiques publiques, les pressions domestiques ou internationales portées par des acteurs défendant le changement institutionnel.

(par ex. les distributeurs ; les environmentalistes) favorisent son évolution transformative et ce en défendant (entre autres) : le transfert des charges d'entretien des ressources vers les paysans ; des régulations fortes en matière de protection des ressources - soit une articulation plus contraignante entre les constituants de la ressource afin de sécuriser des flux de revenus aux meilleurs ou par le contrôle plus rigide des quantités ; l'ouverture des conditions d'accès au périmètre d'exploitation des ressources - soit une entrée facilitée au sein du périmètre par la suppression des cartels. Dès lors, ce set de variables nous sert de dispositif de recherche heuristique pour reconstruire les processus causaux menant à un changement d'intensité variable et à un contenu type.

Les composants fédéraux sélectionnés

Il s'agit maintenant de retenir les composants fédéraux susceptibles de former une (majeure) partie du régime du marché laitier et du RIRA. En ligne avec le modèle d'analyse des RIR, deux sources sont susceptibles d'influencer les modalités d'usages de systèmes ressourciels : les politiques publiques et le système régulateur (Gerber et al. 2009). L'analyse empirique et la littérature sur le secteur agricole nous a permis de détecter des régulations autoorganisées. Ces dernières constituent une troisième source d'encadrement des systèmes ressourciels.

La colonne « *policy design* » prend en compte les politiques publiques. Nous prenons tout spécialement en considération les dispositions, et plus largement, les actes législatifs (lois, arrêtés, ordonnances), administratifs (les régulations proposées par les acteurs corporatistes puis reconnues par les autorités et publiées au Recueil officiel, RO) qui influencent directement ou indirectement les systèmes ressourciels observés¹⁴. Nous sommes également d'avis qu'il faut prendre en considération les règles issues de la politique agricole affectant le RIRA. Nous faisons référence aux mesures de protection des frontières en matière de produits fromagers étrangers, la recherche agricole et la formation spécifiques à la production de fromage, les mesures d'amélioration des structures qui facilitent la création de projets relatifs aux infrastructures nécessaires à la production de fromages. Nous retenons en outre les dispositions et lois issues de la propriété intellectuelle, dont nous savons que les acteurs dépendants du RIRA ont peu de marges de manœuvre en vue de les faire évoluer selon leurs intérêts¹⁵.

Dans la mesure où elle fixe aussi des exigences qualitatives pour ce qui est de la production de fromages en matière de protection de la santé des consommateurs et de protection contre la tromperie de ces derniers, nous prenons en considération l'évolution de la législation sur les denrées alimentaires qui tend à s'adapter à la législation européenne en la matière dès les années 1990¹⁶.

La colonne « **système régulateur** » prend en considération l'évolution des composants issus de la propriété intellectuelle. Parce que les systèmes ressourciels sous analyse sont principalement touchés par le droit des marques et des indications de provenance, nous signalons uniquement les modifications qui les concernent. Notons que le système régulateur évolue selon le rythme des traités internationaux relatif à ce domaine et auxquels la Confédération se lie. Comme d'autres domaines au cours des années 1990, le droit suisse de la propriété intellectuelle

¹⁴ A savoir, les constituants de la ressource (infrastructure, savoir-faire et disposition de réception), mais aussi les services susceptibles d'être tirés de la ressource ; dans une certaine mesure les conditions d'entrées (et de sortie) dans le périmètre d'exploitation de la ressource (cercle des bénéficiaires), la coordination de l'action collective au sein du cercle des bénéficiaires.

¹⁵ En effet, les acteurs concernées de près ou de loin par un système ressourciel en question risquent principalement d'être rattachés au « *policy subsystem* » de l'agriculture et n'ont pas nécessairement de liens avec le « *policy subsystem* » de la propriété intellectuelle

¹⁶ La loi sur les denrées alimentaires de 1992 étend officiellement son champ d'application au sous-système de la production agricole, notamment en ce qui concerne l'utilisation de matières auxiliaires par les agriculteurs (Conseil fédéral 1989 : 851 et 929).

change sous la pression du GATT. La troisième colonne relève l'évolution des institutions relevant de composants nationaux « **autoorganisés** » (régulations corporatistes).

Le tableau 1¹⁷ ci-dessous propose une vision brute des actes susceptibles de constituer les composants fédéraux du régime laitier et du RIRA depuis 1884 (période 0) à 2012 (période 3). Il permet d'établir la trajectoire historique des régimes institutionnels encadrant la production de fromage qui est à l'origine de la situation contemporaine. Dans le tableau, nous opérons une distinction entre les *périodes* et les *étapes*. Les périodes sont de grandes séquences historiques au sein desquelles se développent les étapes de l'avancée du type de régime institutionnel. La période 0 se caractérise par la mise en route du régime, la période 1 sa consolidation, la période 2 la programmation de la libéralisation et la période 3 sa mise en œuvre.

En résumé (cf. tableau 1 colonne « *Régimes institutionnels* »), **l'étape 1** se caractérise par la présence d'un régime simple du fait de l'existence de régulations explicites et intentionnelles en matière d'aide au revenu paysan. Les exigences qualitatives sont en phase d'institutionnalisation, elles ne déploient pas encore leurs effets. Le régime penche du côté de l'exploitation économique de la production laitière priorisant la création de flux de revenus. Le cercle des bénéficiaire est par ailleurs poreux. Les instruments issus du système régulateur de la propriété intellectuelle ne déséquilibrent pas la prédominance de la politique agricole. Le changement peut être qualifié de « transformatif », vu la création d'instruments nouveaux qui tendent à supplanter ou à compléter les composants fédéraux autoorganisés.

L'étape 2 du régime se caractérise par l'adaptation du régime aux situations de crises (production aléatoire, Guerres mondiales et pénuries alimentaires). Le gouvernement introduit le principe de cogestion du marché avec les associations paysannes les mieux organisées et leur délègue des tâches en matière de régulation du marché laitier. Ceci constitue un changement transformatif, ponctué par des moments de changements marginaux. Dans les deux cas, ils renforcent les groupes ciblés par les instruments existants (les producteurs de lait, les fromagers et les commerçants de fromages, à savoir les affineurs). Il s'agit d'un régime simple, dans la mesure où tous les usages de la ressource ne sont pas visés par des régulations.

L'étape 3 de la trajectoire du régime se caractérise par l'affirmation, voire la consolidation de la régulation cartellaire du marché laitier et du marché adjacent fromager, par l'introduction de droits d'entrée exclusifs. Pour diminuer les charges d'entretien des acteurs, le gouvernement améliore la régulation de la productivité (technique, recherche et formation), aux moyens de financements conséquents. Dans une moindre mesure, il met en place des programmes d'amélioration de la qualité qui peuvent être interprétés comme des tentatives de stabilisation et de standardisation de la qualité. Le régime est complexe, en ce qu'il régule - de manière implicite néanmoins - les usages des ressources fromagères. Toutefois, des contradictions entre pôles de régulations sont détectables, notamment entre pôles de régulations et au sein même des pôles. Les problèmes endémiques de surproduction du lait engorgent l'ensemble du marché laitier et les systèmes ressourciels fromagers. Le renforcement des régulations cartellaires déjà mise en route lors de l'étape précédente nous conduit à qualifier le changement de marginal. Les paramètres des instruments sont modifiés, mais ces derniers restent en place. Lorsque certains instruments échouent à modifier le comportement des acteurs, leurs paramètres sont tout juste adaptés.

¹⁷ Il n'inclut pas, à ce stade, les modifications de chacun de ces actes législatifs.

L'étape 4 du régime se ponctue par l'introduction de l'instrument du contrôle des quantités de lait. Pour la première fois, le régime rencontre la mise en place d'une conception nouvelle en termes de pilotage de la production : il s'agit de la « protection quantitative » du marché laitier et de tous les systèmes ressourciels fromagers. Du reste, il ne freine pas les problèmes de contradiction entre les pôles de régulation du régime. Les décideurs peinent à enrayer les lacunes générées par les programmes d'amélioration de la productivité. En ce sens, l'introduction de la conception de la protection quantitative constitue un changement faussement transformateur.

L'étape 5 ponctue l'entrée du régime dans une ère nouvelle (période 2). Il s'agit d'une ère marquée par la confrontation de la configuration d'acteurs corporatistes à des revendications nouvelles et des conceptions novatrices en matière de production agricole. Le régime peut être vu comme étant complexe et les modifications qui lui sont imposées visent à assurer sa transition dans l'ère du marché et du respect d'exigences qualitatives re-paramétrées. En substance, des instruments introduisent les nouveaux principes suivants : une meilleure gestion qualitative de l'exploitation et de la mise en valeur des produits agricoles ; une meilleure coordination entre gestion quantitative et gestion qualitative par l'instrument des AOC-IGP. Le régime se voit introduire le principe de la régulation transversale du revenu laitier par les paiements directs et les débuts de mécanismes incitatifs du marché comme principe régissant une partie de la formation du prix des produits agricoles. Néanmoins, la mise en œuvre de ces instruments n'est pas encore opérante. Ceci nous amène à considérer le changement du régime comme faussement transformateur, et plutôt, à l'envisager comme adaptatif aux changements à venir. Ajoutons que les lacunes précédant le régime de l'étape 5 sont « maintenues ».

La trajectoire du régime prend un chemin nouveau au cours de **l'étape 6** - le changement est transformateur. Néanmoins le régime reste « complexe ». En effet, il est désormais fondé sur l'affirmation de la coordination des quantités et de la qualité (tentative de politique de protection des systèmes ressourciels agroalimentaires) et du recours plus important au marché (suppression des régulations cartellaires, découplage paiement direct- marché et sortie programmée du contingentement laitier). Les services de ressources fromagères restent régulés, mais comme le montrera l'analyse à venir, la modification des instruments au cours de l'étape 6 font basculer la majorité des charges d'entretien des ressources sur les acteurs-usagers (producteurs de lait, fromagers et affineurs). Ceci a pour effets de diminuer la participation des usagers finaux des ressources (les consommateurs).

Depuis 1999, aucun nouvel instrument de la politique agricole laisse entendre une nouvelle orientation du RIRA ¹⁸. Du reste, certains composants fédéraux résiduels du régime institutionnel passé ont été définitivement supprimés depuis lors. Le prochain chapitre 1 documente les périodes 0 et 1 et les étapes qui les constituent. Le chapitre 2 documente le tournant réformateur qui influence l'évolution des composants fédéraux du régime institutionnel du marché laitier « complexe » vers un régime complexe reconfiguré.

¹⁸ Ceci ne suggère pas qu'il n'y ait pas eu de tentatives visant à modifier la trajectoire actuelle du régime.

Tableau 1: Principaux composants fédéraux du RIRA et périodisation de la trajectoire historique des régimes institutionnels

	Année	Policy Design agricole et autres domaines (par ex. denrées alimentaires et santé)	Système régulateur (propriété intellectuelle)	Institutions relevant de l'autoorganisation (éditées et partagées par une ou plusieurs professions)	Régimes institutionnels
Période 0	1884	Arrêté fédéral du 24 juin 1884 concernant l'amélioration de l'agriculture			Étape I (1884-1913). Régime simple du fait de la présence de réglementations explicites et intentionnelles en matière d'aide au revenu paysan et de qualité. Existence de compétences fédérales en matière d'aides et de gestion de la qualité en complément de l'autoorganisation (régime complété par autorégulation professionnelle (producteurs de lait))
	1885			1 ^{er} Règlement suisse de livraison du lait	
	1890		Loi fédérale du 26 septembre 1890 concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles		
	1893	Loi fédérale du 22 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération			
	1900		Loi fédérale du 30 mars 1900 sur les dessins et modèles industriels		
	1905	Loi fédérale de 1905 sur les denrées alimentaires			
	1907		Loi fédérale du 21 juin 1907 sur les brevets d'invention	Création de l'Union suisse des producteurs de lait	
	1914	Création de la coopérative des exportateurs suisses de fromage (CESF) par les autorités publiques et l'Union suisse des paysans			
	1916	La Confédération édicte des dispositions accordant le monopole des achats pour le Gruyère, l'Emmental et le Sbrinz à l'ancêtre de l'Union suisse du commerce de fromage, par un Arrêté du Conseil fédéral du 25 août 1916 concernant l'alimentation du pays en lait et en produit laitier ;		Institutionnalisation de la production de fromage avec du lait cru par la formation et l'organisation du marché du travail dans « l'industrie » du fromage (dès 1880). « Directives » de l'UCPL et de l'USAL. Le lait cru est la pratique dominante dans la fabrication de fromage.	Étape II (1914-1950). Régime (corporatiste) simple de « guerre » fondé sur la transmission par l'acteur politico-administratif fédéral du droit d'autorégulation et de cogestion du marché fromager aux professions paysannes (laitiers surtout et fromagers)
	1917			Création officielle de l'Union suisse des acheteurs de lait (USAL)	
	1928		Adaptation (marginale) de l'ensemble du système régulateur de la propriété intellectuelle (PI) 21 décembre 1928		

			des suites de la signature de la Convention de Berne conclu é Rome en juin 1928		
	1921	Coopératives des exportateurs suisses du fromage deviendra l'Union suisse du commerce de fromage (USF) en 1921			
	1932	Arrêté du 14 janvier 1932 du Conseil fédéral visant à subventionner l'exportation ;			
	1934	Arrêté du 2 octobre 1934 du Conseil fédéral visant à taxer l'importation de droits de douane et de suppléments de prix ;		Nouveau règlement suisse de livraison du lait du 1 ^{er} juin 1934	
	1936	Ordonnance du 26 mai 1936 sur les denrées alimentaires ; Réorganisation de l'USF le 1 ^{er} août 1936 à la suite de critiques quant à son existence ;			
	1937		Adaptation (marginale) du 20 septembre 1937 du système régulateur (PI) des suites de la révision de la Convention de l'Union de Paris (1883), révisée à Londres en 1934.		
	1942	Ordonnance du DFE du 21 août 1942 concernant l'organisation du commerce de fromage et la transformation de l'USF en un syndicat d'économie de guerre ;			
Période 1	Année	Policy Design agricole et autres domaines (par ex. denrées alimentaires et santé)	Système régulateur (propriété intellectuelle)	Institutions relevant de l'autoorganisation	Régimes institutionnels
	1951	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'agriculture ;	Pas de modification substantielle	Pas de modification substantielle	Étape III (1951-1976). Régime corporatiste complexe qui se caractérise par la régulation cartellaire du marché laitier et du marché adjacent fromager (droits d'entrée exclusifs), la régulation de la productivité (technique, recherche et formation), et de la qualité (tentatives de stabilisation et standardisation de la qualité) ainsi que la reconnaissance de certaines régulations
	1953	Ordonnance du 21 décembre 1953 relative à des dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture ; Arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953, concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait, ASL ; révisé en 1957) ;	...	...
	1954	Ordonnance du 29 décembre 1954 concernant l'octroi de subsides en faveur des améliorations foncières et des bâtiments ruraux	...	...

1955	Reprise du Règlement suisse de livraison le 1 ^{er} février 1955 qui se fonde cette fois sur l'ASL ; Ordonnance du 29 mars 1955 sur la formation professionnelle et la recherche agricoles	professionnelles dans le droit public.
1957	Révision le 27 juin 1957 de l'Arrêté de l'Assemblée fédérale sur le statut du lait ; Ordonnance du 30 avril 1957 concernant l'utilisation du lait commercial (OULC) ;	...	...
1960		...	Débats autour du maintien de la production de fromages suisse au lait cru, le lait pasteurisé émerge comme une solution plus viable et largement utilisée par les acteurs industriels. USAL parvient à faire maintenir l'usage du lait cru	
1962	Ordonnance du 26 octobre 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes	...	...
1968	Mesure du 1 ^{er} mai 1968 prévoyant des campagnes d'élimination des vaches	...	...
1969	Loi fédérale du 27 juin 1969 sur la commercialisation du fromage (Réglementation du marché fromager ; LRMF)	...	...
1970	Règlement de l'USF concernant la qualité de membre (RQM) du 27 mai 1970, puis révisée le 26 avril 1972 validé par le Conseil fédéral et publié au Recueil officiel (RO)	...	...
1971	Arrêté du 25 juin 1971 sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (Arrêté sur l'économie laitière) ;	...	...
1972	Règlement de l'USF concernant l'attribution de marchandise à ses maisons membres du 26 avril 1972 Statuts de l'USF du 13 décembre 1972 ;	...	...
1973	Nouveau contrat de société de la Convention fromagère suisse du 13 décembre 1973 (permet la cartellisation verticale de la production fromagère) ;	...	...

	1977	Arrêté du 7 octobre 1977 sur l'économie laitière (valable 10 ans) (AEL) ;	Étape IV (1977-1991). Régime complexe fondé sur le principe du contrôle (plus ou moins) rigide des quantités de lait superposé au régime précédent. Régulation quantitative
	1979	Ordonnance du 25 avril 1979 sur l'économie laitière 1977 (OEL) ; Ordonnance du 25 avril 1979 concernant l'octroi de contribution aux frais d'amélioration des structures de l'économie fromagère (OSEF)	...	...
	1982	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 (OSL)	...	...
	1983	Ordonnance du 19 octobre 1983 sur le classement selon des zones et l'encouragement de la production de fromage (OEPF)	...	...
Période 2	Année	<i>Policy Design</i> agricole et autres domaines (par ex. denrées alimentaires et santé)	<i>Système régulateur</i> (propriété intellectuelle)	<i>Institutions relevant de l'autoorganisation</i>	<i>Régimes institutionnels</i>
	1992	Programmation de la réorientation de la politique à travers le 7 ^e Rapport sur l'évolution de l'agriculture ; adoption le 9 octobre 1992 des articles 31a et 31b à la loi fédérale sur l'agriculture de 1951 ; Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels ;	Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance	Signature le 2 juillet 1992 de la Charte du Gruyère	Étapes V (1992-1997). Régime complexe de transition et préventif qui introduit le principe d'une meilleure gestion qualitative de l'exploitation et de la mise en valeur des produits agricoles ; favorise une meilleure coordination entre gestion quantitative et gestion qualitative par l'instrument AOC-IGP. Régulation transversale du revenu laitier par les paiements directs. Introduction du marché comme principe régissant une partie de la formation du prix des produits agricoles
	1995	Ordonnance du 1 ^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires Ordonnance du 18 octobre 1995 concernant l'assurance de la qualité dans l'économie laitière ;	Modification procédurale mineure		
	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	Adaptation du 4 octobre 1996 du système régulateur (PI) des suites de l'adoption de deux Traités internationaux (Protocole de Madrid et Traité d'harmonisation internationale des marques).		
	1997	Ordonnance du 27 mai 1997 sur les Appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles			

Période 3	Année	Policy Design agricole et autres domaines (par ex. denrées alimentaires et santé)	Système régulateur (propriété intellectuelle)	Institutions relevant de l'autoorganisation	Régime institutionnel
	1998	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Politique agricole 2002, PA 2002) ; Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture ; Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture ; Ordonnance générale du 7 décembre 1998 sur l'importation de produits agricoles ; Ordonnance du 7 décembre 1998 concernant les suppléments et les aides dans le domaine du lait ; Ordonnance du 7 décembre 1998 concernant l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière ; Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les interprofessions et les organisations de producteurs		...	Étape VI (1998-2012). Régime complexe fondé sur l'affirmation de la coordination des quantités et de la qualité (tentative de politique de protection des systèmes ressourciels agroalimentaires) et du recours plus important au marché (suppression des régulations cartellaires, découplage paiement direct- marché et sortie programmée du contingentement laitier)
	1999	Ordonnance du DFE du 13 avril 1999 réglant l'assurance de la qualité dans l'exploitation de production laitière (reprise du RSL !!) ;		...	
	2000		Modification procédurale	...	
	2003	Révision de la Loi sur l'agriculture de 1998 du 20 juin 2003 (PA 2007) et modifications des ordonnances de PA 2002		...	
	2005	Révision de la Loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels de 1992 du 23 décembre 2005 et modifications des ordonnances		...	
	2007	Révision de la Loi sur l'agriculture de 1998 du 22 juin 2007 (PA 2011) et modifications des ordonnances de PA 2007		...	

Protocole de structuration des étapes

Chaque étape débute par la description du contexte de la trajectoire du régime lors de cette même étape. Ensuite, nous exposons le contenu des composants du régime. Nous le faisons d'abord, en fonction de leur survenance (étapes 1 à 2), puis, en fonction des constituants de ressources visés par le ou les composants (étapes 3 à 6). A la fin de chaque étape, nous exposons un encadré qui :

1. évalue la variable dépendante et ses dimensions suivantes : le type de changement d'après l'opérationnalisation proposée plus-haut (marginal - transformatif) ; le contenu des régulations et leur qualification (régulation faible-intermédiaire-forte) ;
2. qualifie le régime sur la base de l' « état des régulations » (cf. tableau dans l'encadré) ;
3. présente un tableau de l'état des dimensions de régulations selon la signalétique présentée à l'encadré 0 ; il permet d'évaluer les impacts potentiels des régulations sur les constituants de ressources et d'observer s'ils sont visés. Il évalue également l'impact des régulations sur la coordination des constituants de ressources, les charges d'entretien potentiellement « fortes » ou « faibles », ainsi que l'impact potentiel sur les services et leur régulation ;
4. évalue les variables indépendantes et les changements opérés au sein de la configuration d'acteurs concernée par les composants du régime (niveau de conflits, positionnement des acteurs, alliance, pacification des conflits, etc.). Il évalue les éléments de contexte, soit le niveau de pressions externes - internes, le poids des chocs externes (Guerres ; crises sur le marché laitier ou fromager [surproduction, répartition de la valeur ajoutée, etc.]).

Le présent texte est structuré comme suit : le chapitre 1 développe les périodes 0 et 1. Le chapitre 2 développe les périodes 2 et 3. Le chapitre 3 conclusif récapitule tous les résultats survenus au cours de chaque étape de la trajectoire du régime de manière synthétique, par le biais d'un tableau récapitulatif. Nous discutons les grandes tendances et comparons les étapes. Ceci nous permet de revenir sur la proposition théorique puis de conclure.

Encadré 0 : récapitulatif des résultats et « valeurs » des variables étape X (xxxx-xxxx)

Variable dépendante :

Type de changement : évaluation du changement puis qualification du type (marginal - transformatif)

Contenu des régulations : bref descriptif du contenu des régulations

Qualification du régime : régime inexistant - simple - complexe - intégré

Etats des régulations et leurs impacts

Régulations	État des régulations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact global sur la coordination des constituants	Charge d'entretien	Impact sur les services
Economiques (prix-quantités)							
Qualité (formation)/Prod.							
Ayants droit							

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort (Δ), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (○), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact

Variables indépendantes :

Configuration d'acteurs : bref descriptif de la configuration des acteurs et niveau de coordination, conflit entre ces derniers

Éléments de contexte : bref descriptif des pressions externes et internes, des crises sur le marché laitier - fromager, des chocs externes.

1. Périodes 0 et 1 : de la mise en place d'un régime institutionnel du marché laitier simple vers un régime complexe

La périodisation telle qu'opérée dans le tableau 1 nous permet de distinguer quatre changements dans la trajectoire historique des régimes institutionnels du marché laitier lors de la période 0 et 1 : (1) l'introduction du principe d'intervention de l'État dans le domaine agricole, certes sommaire, dès 1884 ; (2) le choc de la Première Guerre mondiale et la gestion des difficultés d'approvisionnement gérées sur le principe des pleins pouvoirs conférés par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral qui délègue officiellement la mise en œuvre de cette mission aux associations agricoles ; (3) le choc de la Deuxième Guerre mondiale qui induit le principe du renforcement des principes d'autorégulation du secteur agricole par les associations professionnelles et de cogestion du marché laitier entre l'État et ces dernières ; (4) la mise en œuvre du contrôle des quantités à la suite des problèmes endémiques de surproduction laitière.

Il convient sommairement de faire les commentaires suivants. Hormis l'organisation de la formation agricole et son subventionnement, la majorité des composants fédéraux du régime institutionnel du marché laitier sont des régulations visant à augmenter le volume de flux de revenus et des régulations qui régissent les droits d'entrée et de sortie du marché. Celles-ci tendent à se renforcer dès la promulgation de la loi sur l'agriculture de 1951. Ceci est notamment dû à la grande conflictualité entre producteurs de lait, fromagers et commerçants-affineurs ou distributeurs sur la répartition des risques et des bénéfices liés à la production laitière et fromagère qui ont cours au sein du marché laitier. L'autorité publique intervient dès lors pour apaiser les conflits sur la répartition des bénéfices tirés de l'exploitation de la production laitière en délimitant le cercle des gestionnaires et des usagers du marché laitier. Ces régulations sont complétées par des mesures transversales visant à taxer les importations et à subventionner les exportations. Dans l'ensemble, elles apaisent plus ou moins les rivalités sur les flux de revenus.

Dans une moindre mesure, d'autres composants ciblent les constituants savoir-faire et infrastructurels de ressources basées sur la production fromagère par la mise en place de subventions à la formation professionnelle (bourses, écoles, stations d'essais pour la production laitière et fromageries-modèles d'essais), à la diversification de la production agricole (encouragement à l'élevage) et aux améliorations foncières. Aussi, la montée en puissance des associations professionnelles corporatistes (Union suisse des paysans, USP et Union suisse des producteurs de lait, UCPL) fait que chacune d'entre elles édicte ses propres régulations en matière de qualité (principalement sanitaire) et d'organisation du marché. Elles sont peu à peu reprises au sein du droit public

De manière générale, les composants fédéraux issus de la politique agraire ou ciblant spécifiquement le marché laitier, cherchent à garantir des flux de revenus aux acteurs du marché laitier en agissant : i/ sur le nombre de « joueurs » habilités à rentrer dans le (ou les) marché(s) pour se partager des parts du gâteau ; ii/ tout en les professionnalisant et iii/ en les protégeant des pressions externes (marchés externes).

1.1 Étape I (1884-1913) : l'émergence d'un régime simple d'encadrement de la production laitière

Contexte

Les premiers pas de l'action publique à destination de l'agriculture visent à répondre au problème de la situation économique des agriculteurs (pauvreté, difficulté de production et exode rural). Le contexte agricole suisse vers la fin du 19^e siècle se caractérise en effet par des crises dues à l'effondrement des prix agricoles, engendrées par la concurrence étrangère. Ce contexte chaotique fait que les professions impliquées dans le marché laitier, qui contribuent à détériorer ce contexte, soit les producteurs de lait, les fromagers, les commerçants-affineurs et les distributeurs entrent dans des logiques de regroupement régional. Ces professions sont en effet en proie à des luttes autour du « juste prix » du lait et surtout, de la répartition des risques inhérents à la production laitière. Les mouvements de la coordination de l'action collective par profession visent essentiellement à sécuriser l'accès aux flux de revenus.

Excursus sur les conditions, du point de vue des producteurs de lait, relatives aux conflits et crises sur le marché laitier :

- Il existe un grand nombre d'offreurs (producteurs) pour relativement beaucoup d'acheteurs-fromagers mais relativement peu « d'acheteurs-industriels » (firmes de fabrication de poudre de lait ou de chocolat au lait), soit une structure « asymétrique » du marché du lait. Les acheteurs tentent de répercuter la pression commerciale sur le prix du lait tandis que les producteurs tentent de compenser la baisse des recettes par une augmentation des quantités ;
- La part des coûts fixes aux coûts de production laitière est relativement élevée. Les producteurs de lait investissent à moyen ou long terme. Par conséquent, sur le plan individuel, le plus profitable est d'épuiser le potentiel de production au sein des structures données, même si les quantités supplémentaires ne génèrent qu'une très faible marge sur coûts variables ;
- Le lait se conserve mal et les vaches doivent être traitées tous les jours. Les producteurs de lait doivent donc disposer de débouchés assurés. En cas de surproduction de lait, un producteur (ou un groupe de producteurs) s'efforce de trouver un acheteur, quitte à baisser les prix ;
- Les phénomènes naturels font fluctuer la production, ce sur quoi les producteurs n'ont que peu d'emprise. Le marché réagit par des variations de prix. À court terme, les producteurs de lait disposent de peu de moyens pour réagir ;
- Le producteur de lait individuel, et même les petits groupements de producteurs, manque souvent d'informations sur le marché et, dès lors, n'est pas en mesure d'analyser la situation et de prendre les mesures qui s'imposent

Nous entamons l'analyse de la trajectoire du régime laitier sur la base de la survenance chronologique des composants fédéraux.

Le régime institutionnel du lait

Du fait de la présence de régulations explicites et intentionnelles en matière d'aide au revenu paysan - générant des flux de revenus plus ou moins ciblés - et, malgré tout, de la qualité - affectant de manière séparée les constituants savoir-faire et infrastructurel de production -, nous qualifions le régime mis en place dès 1884 de *régime simple*. Il survient dès la promulgation de l'arrêté fédéral de 1884 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération. L'absence ou le peu d'organisation en matière de gestion des quantités et des prix ainsi que de la qualité fait que les acteurs du secteur laitier enjoignent la Confédération à agir (SSIL 2012 : 7 ; Moor 1985 : 10).

Cet arrêté de 1884 régule essentiellement la production laitière. Il vise à structurer les bases d'une filière de formation pour les producteurs de lait et fournit de l'expertise en matière de

production laitière, et fromagère (création de fromageries d'essais) touchant principalement le constituant « savoir-faire de production » (des producteurs de lait et des fromagers). Plusieurs écoles sont mises sur pieds, dès 1886 (dans les cantons de Saint-Gall, de Berne et de Vaud). Elles devaient offrir une formation pratique et théorique au personnel des fromageries et des laiteries villageoises, permettre de gérer une fromagerie d'essais, tenir le rôle de centrale de renseignement (statistiques sur les quantités produites) et faire leurs preuves comme stations d'essais et de recherche laitière.

En parallèle à ces développements, les premières prescriptions privées en matière de production du lait sont édictées au sein du premier *Règlement suisse de livraison du lait* en 1885¹⁹ 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 établissement et de ses outils de production.

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).

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 marché²⁰. 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

¹⁹ Sa médiatisation et sa reprise par les sociétés locales en font à notre sens, un composant de rang national.

²⁰ 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.

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. Ces derniers portent sur les brevets d'invention et les modèles industriels. Ils n'ont pas d'impact sur le RIRA.

En 1893, fut institutionnalisé par l'adoption de la loi fédérale concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération le principe de subventionnement de ce secteur. Il reprend le contenu (« faible ») de l'arrêté de 1884. Ce composant régule : l'enseignement, le développement de stations d'essais, l'encouragement à l'élevage, les améliorations foncières et la lutte contre les maladies des vignobles (Moor 1985 : 10). En outre, il institutionnalise le principe de subventionnement des associations professionnelles et scelle le système de coopération sectorielle avec l'USP et d'autres associations paysannes. Ce processus laisse suggérer que l'objectif de l'action du gouvernement consiste à renforcer de manière transversale le savoir-faire de production des acteurs qui exploitent la ressource lait ou d'autres produits laitiers. À cette époque, comme l'attestent les études de cas des périmètres ressourciels du Vacherin Mont-d'Or et du Gruyère (Tippenhauer 2014a et 2014b), la régulation précise des constituants de chacune de ces ressources se base sur des arrangements réglementaires localisés.

Dès le début du 20^e siècle, l'adoption de la législation sur les denrées alimentaires de décembre 1905 vise à remplacer les prescriptions cantonales en matière de contrôle des denrées alimentaires, dont les différences étaient considérées comme étant trop accentuées par le gouvernement (Conseil fédéral 1989 : 853). L'apparition stratégique de ce composant modifie le cadre de régulation des aspects hygiéniques au cours d'une époque où les denrées alimentaires étaient encore produites, vendues et consommées, dans une large mesure, au même endroit. Ce faisant, les règles qui en émanent sont plus procédurales et visent principalement à spécifier les compétences des autorités politico-administratives fédérales et cantonales, plutôt que de réguler les trois constituants de ressources basées sur la production de fromage.

En 1907, l'Union suisse des producteurs de lait (UCPL) est constituée. Des tensions sur le marché laitier, il ressort en effet que les fédérations régionales sont faiblement dotées de moyens d'action pour défendre les intérêts économiques des producteurs. La création de cette association professionnelle suppose, dans la pratique exige, des rapports non concurrentiels entre producteurs. L'objectif primordial de l'UCPL, en marge du développement de la régulation de la production laitière, consiste donc à sensiblement augmenter le prix du lait. Pour ce faire, l'association se bat pour contrôler le marché laitier. Ainsi, au début du 20^e siècle, le périmètre de conflit dans le secteur laitier se résume en une lutte entre paysans (producteurs de lait) qui s'allient progressivement aux artisans fromagers afin de s'opposer au capital marchand, les affineurs. Dans la configuration des acteurs ces derniers sont souvent des exportateurs de fromages, que l'on désigne aussi « les barons du fromage ». Ce groupe d'acteurs est lié aux coopératives de distributeurs, pour la répartition des bénéfices issus de l'exploitation du lait et des fromages. Il faut comprendre qu'au cours de cette période les prix du lait dépendent des ventes de fromages.

En réaction à l'organisation nationale des producteurs de lait, les barons du fromage fondent le Syndicat des exportateurs de fromages (SEF) en 1911 et, surtout, un cartel d'achat des fromages. D'après Moser et Brodbeck (2007 : 80), ces acteurs tentent de se donner les moyens de mener un front face aux paysans. Pour contrecarrer les projets des exportateurs et prendre peu à peu le contrôle sur le marché fromager, déterminant pour la formation du prix du lait, l'Union suisse des paysans (USP) décide que l'UCPL doit créer à son tour une société d'affinage et d'exportation des fromages, la firme Emmental SA²¹.

Ainsi, sans pouvoir établir une relation causale entre, d'un côté, les conflits au sein de la configuration des acteurs pour l'appropriation des flux de revenus, et de l'autre, les crises répétitives sur les marchés, la conjugaison de ces deux variables rythme la mise en place du régime institutionnel du marché laitier. En position d'arbitre parmi ces conflits, le gouvernement tente de fournir un cadre institutionnel au marché laitier. Ceci se traduit par la mise en place d'un système de formation et de professionnalisation du savoir-faire et de l'utilisation efficiente des infrastructures de production. Ce design de politique publique est grevé par les conflits au sein de la configuration des acteurs pour l'appropriation et le contrôle du marché laitier, empêchant par exemple une meilleure coordination entre les régulations publiques et les régulations professionnelles relevant de l'autoorganisation au sein du régime.

Au cours de cette étape, les indices d'échec de l'action publique sur le marché laitier se cristallisent déjà autour des livraisons excédentaires de lait et de fromages. Ceci a pour effet de fragiliser la mise à disposition des services de ressources fondées sur l'exploitation de produits laitiers. Le gouvernement pourrait résoudre ce problème en prenant des mesures ou en créant des mécanismes d'augmentation des charges d'entretien des ressources. Ce serait alors l'unique moyen à disposition des décideurs du secteur agricole pour influencer plus ou moins positivement la protection des ressources. Ce casse-tête est alors souvent, mais maladroitement aussi, résolu au niveau de l'arrangement réglementatif localisé, comme l'on montré les cas sur les périmètres du Vacherin Mont-d'Or et du Gruyère.

Ceci nous laisse suggérer que le régime est un régime simple. L'encadré 1 suivant récapitule les résultats pour cette étape I. Le régime se distingue par l'absence de régulations concrètes en matière économique. Ni les prix, ni les quantités ne font l'objet d'une programmation publique. Dans ce vide, il revient aux acteurs collectifs privés de fixer des règles du jeu. En revanche, les programmes de formation se mettent en route. Toutefois, ils vont toucher de manière lacunaire et plus ou moins directe les constituants de ressources. Le périmètre fonctionnel de l'accès au marché laitier et au marché fromager fait l'objet de définitions rivales entre les producteurs de lait et les exportateurs de fromages. En matière de qualité, l'organisation de la profession paysanne sous une association permet de diffuser petit à petit les connaissances requises quant à l'utilisation des constituants de ressources et leur articulation. L'ensemble des régulations a un impact faible sur la coordination des constituants, de même qu'elles ne parviennent pas à définir clairement la répartition des charges d'entretien relatives aux systèmes ressourciels fromagers.

²¹ En créant sa propre entreprise de vente et d'exportation de fromages, l'UCPL était en mesure de mieux renseigner les producteurs de lait, ses sections pour ainsi dire, de l'évolution des marchés mondiaux, de tenter d'influencer favorablement sur le prix pour les producteurs de lait, et de faire profiter une partie des producteurs des bénéfices laissés par le commerce de fromage (Conseil fédéral 1957 (435)).

Encadré 1 : récapitulatif des résultats et « valeurs » des variables étape I (1884-1913)

Variable dépendante :

Type de changement : (transformatif) mise en route nationale des politiques publiques (PP), du système réglementaire (SR) et premières autorégulations professionnelles ;

Contenu des réglementations (cf. tableau ci-dessous) : (faible) PP d'exploitation de la production laitière priorisant la création de flux de revenus par la formation, mais absence de régulation des quantités et définition peu claire et non prioritaire du cercle des bénéficiaires supposés gérer le marché (appropriation professionnelle *de facto* des droits d'entrée dans le marché) ; coordination faible entre PP, entre PP et SR et entre PP et composants relevant de l'auto-organisation ; présence disparate de réglementations de la qualité (cf. tableau ci-dessous).

Qualification du régime : régime simple

États des réglementations et leurs impacts

Régulations	État des réglementations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact global sur la coordination des constituants	Charge d'entretien	Impact sur les services
Economiques (prix-quantités)	-	-			○	-	_22
Qualité (formation)/Prod.	○	○	○	○		○	○
Ayants droit	○	○				-	-

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort (▲), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (○), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact

Variables indépendantes :

Configuration d'acteurs : conflits élevés, faible organisation des intérêts qui tend à se renforcer du point de vue des producteurs de lait et des commerçants-affineurs ;

Éléments de contexte : Crises liées à la chute des prix et sans doute au manque de coordination de l'action collective, pressions économiques externes à cause de l'ouverture des marchés à la charge des acteurs (absence de subventions à l'export) ;

²² La non régulation du problème des quantités excédentaires nous laisse suggérer que cela se fait au péril de la mise à disposition des flux de revenus et de la qualité.

1.2 Étape II (1914-1950) : la transformation d'un régime simple vers un régime corporatiste simple de « guerres ».

Contexte

En 1914, les débuts des hostilités incitent le gouvernement à mettre sur pied un régime d'économie de guerre. L'UCPL est alors chargée par la Confédération d'assurer le ravitaillement en produits laitiers (lait, beurre, fromage) (Burnet 1983 : 16 ; Moser et Brodbeck 2007 : 98ss). Les constituants de ressources agroalimentaires sont dès lors touchés par des mesures centrées sur la gestion des quantités, d'une part, et la gestion de l'accès au marché laitier, d'autres part. L'assemblée fédérale accorde au Conseil fédéral le droit d'édicter des ordres de rationalisation de mise en valeur du lait. Il charge l'UCPL de les mettre en œuvre et de les diffuser par le biais de ses organes de presse. En dépit de ces mesures d'urgence, le marché du fromage est confronté à une baisse des prix. La fermeture de l'accès aux marchés d'exportation occasionne une stagnation, ainsi qu'un accroissement considérable des stocks de fromages encavés (Moser et Bradbeck 2007 : 100). Le Conseil fédéral répond promptement à ce problème et, dès l'automne 1914, crée, sous l'égide du Département fédéral de l'économie (DFE) et de l'Union suisse des paysans (USP), la Société coopérative des exportateurs suisses de fromage (CESF). Par la création de cet organisme, il est question de relancer les exportations de fromages, dont dépendent grandement le prix du lait et le revenu paysan.

Le régime institutionnel du lait

Cette mesure clarifie pour la première fois *qui seront les gestionnaires* du marché fromager et - sous l'angle de l'approche adoptée dans ce volume - les ressources basées sur la production de fromage. Elle permet, en partie, d'apaiser les conflits en regroupant les principales maisons de commerce, y inclut la firme des producteurs de lait (UCPL), Emmental SA (Conseil fédéral 1957 : 436 ; Moser et Brodbeck 2007 : 99ss). Concrètement, elle crée un cartel d'achat et commerce. Deux ans plus tard, la Confédération institutionnalise, par le biais d'un arrêté du 25 août 1916 concernant l'alimentation du pays en lait et en produit laitier, l'obligation des achats pour les sortes de fromages Emmental, Gruyère et Sbrinz à la CESF. Dit simplement, le Conseil fédéral reconnaît par un acte législatif public l'existence légale d'un monopole privé sur le circuit de vente de la production de fromages et lui octroie, par là même, le droit de gestion de la majorité du marché fromager. Les pôles de régulation économique (obligation d'achat, orientation de production) et de régulation des ayants droit (cartellisation) se densifient et se précisent. Si le reste des composants fédéraux du régime laitier évolue peu, force est de constater que le premier choc engendré par la guerre de 1914 à 1918 encourage le Conseil fédéral à mieux définir le cercle des gestionnaires et des usagers du marché fromager. D'autres ressources fromagères, de moindre importance, profitent du même type d'arrangement corporatiste, mais sur des bases autoorganisées, et sous le total contrôle de l'UCPL et de ses sections régionales, en collaboration avec les autorités cantonales.

Le bilan plutôt positif en matière d'autoapprovisionnement incite le Conseil fédéral lors de l'entre-deux-guerres à maintenir l'existence de la coopérative (CESF). Cependant, ce composant est reconfiguré sur des bases entièrement privées. Ce *reparamétrage* occasionne d'ailleurs la création d'une nouvelle entité, l'Union suisse du commerce de fromages le 23 août 1921. En substance, le monopole d'achat garanti par la Confédération et le droit public est remplacé par un régime contractuel de droit privé de livraison obligatoire des principales sortes de fromage. Toutefois, l'USF s'engage toujours à acquérir et placer la marchandise. Le monopole public devient un monopole privé. Aussi, l'UCPL prend le contrôle de l'organisme (Burnet 1983 : 18), alors qu'il était plus ou moins tenu à l'écart de la CESF. L'association

positionne en effet toutes les firmes de commercialisation de fromages détenues par des coopératives ou fédérations régionales laitières.

Comme le soulignent Moser et Brodbeck (2007 : 105), l'UCPL y est intéressé à double titre : d'une part parce que sa propre maison d'exportation (Emmental SA) est membre de la CESH, d'autre part parce que le marché du fromage a toujours eu une incidence directe sur l'économie laitière entière. Le prix des fromages détermine le prix du lait. En 1925, l'Union suisse des acheteurs de lait (créée en 1917, USAL) - il s'agit de l'association qui regroupe les fédérations régionales des fromagers à pâte dure et mi-dure - s'associe à l'USF. L'alliance entre producteurs de lait et fromagers est scellée.

Comme le rapporte Burnet (1983 : 18), la création de cet organisme empêche supposément l'effondrement du marché du fromage - en réalité, les comportements compétitifs entre firmes du commerce du fromage qui engendre une baisse des prix à tous les niveaux de la chaîne de production - et régularise - en réalité, contrôle les quantités produites - l'écoulement des sortes à pâte dure (dont le Gruyère). Ce même auteur (ibid.) relève par ailleurs que c'est grâce à la pression (crises et guerres) de circonstances extraordinaires que les deux concurrents les plus acharnés avant le déclenchement de la guerre, les producteurs de lait à travers l'UCPL et les exportateurs-commerçants de fromages à travers la SEF, sont contraints de collaborer dans le même organisme. Cependant, les conflits résiduels pour la répartition et l'appropriation de la plus-value se maintiennent ; ils réapparaîtront à l'issue de la Seconde Guerre mondiale.

Le fait est que tout ce système de structures incitatives (obligation de livrer puis de prendre en charge et périmètre des ayants droit) corporatistes favorise une certaine congestion en matière d'exploitation des services monétaires. De plus, les exportations de fromages suisses sont confrontées à la concurrence de ses voisins (France et Italie). Le cartel USF éprouve des difficultés à se recapitaliser ses fonds. L'organisme assure de façon trop aléatoire le prix du lait correct pour couvrir les frais de production des producteurs de lait. La ligne de tension gravite ainsi toujours autour de la répartition des charges d'entretien. Dès lors, la Confédération est obligée à plusieurs reprises d'intervenir dans le financement du capital de l'USF²³. Le régime simple de guerre, malgré les efforts entrepris pour densifier ses pôles « économique » et « appartenance au marché », ne parvient pas à bloquer la chute des prix.

À la suite de la crise des années 1930, la Confédération complète sa politique en matière de production du secteur laitier en instituant par de nombreux arrêtés des mesures aux frontières, toujours dans l'optique d'assurer les prix du lait, ainsi que les débouchés (Conseil fédéral 1951 : 174). Le Conseil fédéral introduit des subventions aux exportations, taxe, limite quantitativement ou fixe des droits de douane et des suppléments de prix sur les importations²⁴. En parallèle, il décide de mettre en place d'autres mesures visant à augmenter la consommation de produits laitiers, par des campagnes d'écoulement des produits laitiers, afin de tacler le problème de la production excédentaire de lait (Henny 1981 : 25).

À cet effet aussi, le Conseil fédéral complète et augmente le niveau d'exigences qualitatives (pôle régulation de la qualité) toujours dans le but de tacler les problèmes de gestion des quantités par des mesures d'amélioration de la qualité (Conseil fédéral 1951 : 176ss).

²³ Burnet (1983 : 19) dénombre les raisons suivantes : la stagnation des exportations en raison de la baisse des pouvoirs d'achats tandis que des produits étrangers meilleur marché sont importés en quantités croissantes.

²⁴ En 1932 déjà, puis en 1936 la Confédération intervient sur les importations en fixant des droits de douanes plus élevés et dans l'exportation fromagère à travers un arrêté fédéral relatif au contrôle de l'exportation du fromage qui stipule que nul ne peut exporter du fromage sans l'autorisation du DFE (Conseil fédéral 1951 : 175).

Concrètement, le Conseil fédéral force toute la profession paysanne à s'assujettir au règlement de livraison de lait (Conseil fédéral 1951 : 177). Force est de constater que l'intensité de l'intervention publique varie en fonction des chocs externes et des problèmes inhérents que subissent le marché laitier, et du fromage.

Notons que dès le début du processus de densification (cartellaire) des pôles de régulations « économiques » et « ayants droit », lors de mise en place de la CESH, puis de l'USF, de nombreux groupes d'acteurs s'y sont opposés. Firmes non affiliées aux producteurs de lait, consommateurs, distributeurs et parlementaires de gauche contestent la structuration institutionnelle du marché. Or, la Confédération dispose uniquement d'une marge de manœuvre afin de modifier les paramètres des instruments déjà mis en place, vu les possibilités conséquentes de veto « offertes » aux associations du secteur laitier.

Retenons que ce qui pose principalement problème à ces acteurs - plus ou moins écartés du cercle (décisionnel) des bénéficiaires - ce sont : les modalités d'attribution et de fixation des contingents de base pour la commercialisation de fromage (droit de production) et l'admission de nouveaux membres (droit d'accès), ainsi que les problèmes de qualité. En clair, tout est jugé trop rigide par ces acteurs, excepté tout ce qui touche à la qualité des produits. Face à ces problèmes, le DFE charge une commission d'experts d'étudier la question du maintien même de l'existence de l'USF (Conseil fédéral 1939 : 223). Dans son rapport, la commission répond que « la suppression de l'USF — sans son remplacement immédiat par une organisation analogue — provoquerait l'effondrement de l'œuvre de soutien des prix du lait, du beurre et du fromage » (Conseil fédéral 1939 : 233ss).

Du reste, à la suite de ce rapport, de nouvelles règles formelles (publiques) sont édictées (été 1936). Elles visent à réorganiser l'USF par les limitations suivantes : 1) l'intérêt sur le capital social est limité ; 2) la marge du commerce sur les contingents est réduite ; 3) un nouveau mode de répartition des bénéfices est institué ; 4) la manière de calculer les contingents de productions est révisée ; 5) un représentant de la Confédération au conseil d'administration et au comité directeur y est amené à siéger (Burnet 1983 : 20). C'est dans ce contexte de crise de sa légitimité en tant que gestionnaire du marché que l'USF et ses membres appréhendent le second conflit mondial. L'expérience de la Première Guerre mondiale permet cependant aux autorités fédérales et à la direction de l'USF de mieux gérer l'accès aux produits laitiers lors de Seconde Guerre mondiale (Moser et Brodbeck 2007 : 106ss) : l'organisme se mue à nouveau en syndicat d'économie de guerre et le rationnement du fromage est introduit rapidement.

Des modifications marginales sont apportées au système régulateur de la propriété intellectuelle au cours de cette étape. Nous les qualifions bien évidemment de marginale du point de vue de la gestion et de l'exploitation des systèmes ressourciels fromagers. Ces modifications se traduisent par l'adoption de Traités internationaux en 1928 et 1937 (cf. tableau 1). Il convient de notifier que le processus d'évolution des composants fédéraux du système régulateur est rythmée par les accords internationaux en matière de propriété intellectuelle. Ainsi, il revient à l'autorité-politico administratives de ce domaine, l'Office fédérale de la propriété intellectuelle (OFPI), de piloter l'adaptation du droit interne au contexte international. L'Union suisse du commerce et des industries (USCI) est le partenaire privilégié de l'OFPI. Les modifications apportées au système régulateur sont majoritairement paramétriques. Ainsi, la politique de cartellisation des marchés agricoles et l'adaptation du système régulateur évoluent de manière disjointe.

Au cours de cette étape, il ressort de cela que le niveau de conflictualité au sein de la configuration d'acteurs concernés par le régime institutionnel du marché laitier diminue. Les pressions externes que constituent les deux guerres incitent le Conseil fédéral à clarifier par deux reprises le cercle des bénéficiaires. Le rapport de force, vu la multipositionnalité de l'UCPL au sein des organismes de gestion du marché laitier, tourne clairement en faveur des producteurs de lait. Alliés aux fromagers, ce bloc d'acteurs contrôle le secteur jusque dans ses moindres recoins. De surcroît, les mesures prises aux frontières forcent les consommateurs à s'approvisionner en Suisse, touchant implicitement le constituant relatif aux dispositions de réception de ces derniers, tout en garantissant des flux de revenus aux professions paysannes et aux maisons de commerce. Si le régime reste « simple », il institutionnalise le principe du corporatisme agricole : politique d'autodiscipline au sein du secteur, premières ententes collectives sur les prix des produits et des quantités, obligation d'être membre, présence dominante d'une ou plusieurs organisations institutionnalisées.

Les résultats sont récapitulés au sein de l'encadré 2. L'étape 2 se conclut par une avancée nette en matière de régulations économiques et des ayants droit. Toute l'attention des acteurs de la configuration des acteurs est rivée sur ces deux pôles. La majeure partie des jeux d'acteurs semblent d'ailleurs confirmer cette tendance. Des mesures aux frontières sont prises pour réserver l'exploitation du marché laitier aux professions paysannes et la contractualisation cartellaire, tantôt publique tantôt privée, quant à l'orientation de la production entre les professions laisse entrevoir un développement du pôle économique important. La définition de l'appartenance professionnelle se clarifie également. En revanche, aucune modification substantielle n'est à signaler du point de vue du pôle de la qualité.

Les changements opérés au sein des pôles de régulation économique et des ayants droit ont un impact clair sur les constituants : la fermeture des frontières force les consommateurs à s'approvisionner en fromages suisses et la professionnalisation des corps de métiers suggèrent une amélioration des usages individuels faits des constituants de ressources. En revanche, l'obsession de la création de valeur monétaire liée à l'exploitation du marché laitier se traduit par la création d'instruments qui dans l'ensemble empêchent une coordination judicieuse des constituants de ressources entre eux. Cela empêche de stabiliser les charges d'entretien liées à l'exploitation « durable » des systèmes ressourciels. Par ailleurs, on peut déjà anticiper, vu la configuration des acteurs particulièrement dominées par des associations corporatistes, que les charges d'entretien vont faire l'objet de luttes pour leur répartition au cours des étapes suivantes. Malgré des avancées en termes de régulations économiques et des ayants droit, le régime est un régime simple de guerre. Le changement est transformatif, car de nouveaux instruments émergent en période d'accalmie et marginal, étonnement, lors des guerres. Dans les deux cas, il renforce le pouvoir et les intérêts des professions paysannes.

Encadré 2 : récapitulatif des résultats et « valeurs » des variables étape II (1914-1950)

Variable dépendante :

Type de changement : (transformatif et marginal-autorenforçant) mise en route nationale de politiques publiques corporatistes et légitimation des régulations professionnelles ; renforcement des professions paysannes ;

Contenu des régulations (cf. tableau ci-dessous) : ne bouge pas en matière d'exploitation de la production laitière, mais priorisation et définition plus claire du cercle des bénéficiaires supposés gérer le marché (appropriation reconnue et attribuée par des droits cartellaires), complété par des mesures aux frontières ;

Qualification du régime : régime corporatiste simple de guerre

État et impacts des régulations

Régulations	État des régulations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact sur la coordination des constituants	Charges d'entretien	Impact sur les services ²⁵
Economiques (prix-quantités)	Δ	○			○	-	Δ (-)
Qualité (formation)/Prod.	→	○	○	○		○	→
Ayants droit	Δ ²⁶	Δ ²⁷				○	○

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort ; (Δ), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (○), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact ; (→), aucune modification. Le signe (+) signifie que les services fournis par l'exploitation de la production laitière sont positivement affectés, le signe (-), négativement affectés et le signe (/) signifie qu'il n'y a pas d'effets sur les services

Variables indépendantes :

Configuration d'acteurs : conflits apaisés, plus forte organisation des intérêts ;

Éléments de contexte : Guerres favorisent le développement de mesures visant à définir les ayants droit ;

²⁵ Depuis le 1^{er} rapport sur l'agriculture du Conseil fédéral, il est fait état d'une importante surproduction de production fromagère (et laitière). Si l'on convertit l'objectif d'auto-provisionnement - qui n'est pas encore explicité -, l'on s'aperçoit qu'en pourcentage celle-ci dépasse largement les 100%. Cela nous laisse suggérer que les excédents font baisser les prix, donc baisse hypothétiquement les flux de revenus, qui doivent être compensés par des aides pécuniaires de la part de l'Etat pour écouler le surplus. Par extension, on peut penser que ces excédents ne bénéficient pas à la qualité (services sensoriels et symboliques).

²⁶ Nous qualifions les régulations portant sur le cercle des bénéficiaires d'intermédiaire, compte tenu du fait que l'obligation d'achat délivrée à la CESF puis à l'USF des fromages basculent tantôt dans le droit public, tantôt dans le droit privé. Ce faisant, le périmètre des ayant-droit n'est pas encore « gravé dans le marbre » du droit public à la fin de l'étape II.

²⁷ La meilleure définition des membres au sein des associations et la professionnalisation progressive de ces derniers fait que les acteurs impliqués dans l'exploitation des ressources sont dotés de savoir-faire de production de plus en plus pointus comme l'atteste l'étude de Delfosse (1994) sur l'exode des fromagers suisses en France au début du 20^{ème} siècle. Notons que les mesures protectionnistes prises au cours de cette étape forcent les consommateurs à s'approvisionner en denrées alimentaires suisses, ce qui les habitue aux goûts des spécialités suisses et, par là même, garantis des flux de revenus aux paysans.

1.3 Étape III (1951-1976) : de la création à la transformation d'un régime corporatiste complexe

*Contexte*²⁸

La troisième étape de la trajectoire du régime laitier, qui rappelons-le, encadre de plus en plus strictement la distribution de droit d'accès à la production de fromage, se caractérise par un saut qualitatif. Les acteurs de la configuration du secteur agricole parviennent à transformer ce qui était un régime provisoire et réactif aux situations de crises en un régime stable et conçu pour durer. Il consolide ainsi les jalons posés lors de l'étape précédente et les complète. Sur le plan de la nature du régime, l'édiction de la loi fédérale du 3 octobre 1951 accélère sa dynamique de transformation du régime corporatiste simple vers un régime corporatiste complexe.

Le design de la nouvelle politique agricole - la loi de 1951, son ordonnance de 1953 et d'autres actes législatifs qui la suivent - introduit plusieurs *paradigmes* : la sécurité et l'indépendance alimentaire dans un contexte de guerre froide, le protectionnisme et le développement technique. Les deux derniers paradigmes soutiennent impérativement le premier. Ils se traduisent par des instruments transversaux importants. Coordonnés ou en situation de contradiction, ces objectifs constituent ainsi le cadre normatif et cognitif du secteur agricole. Ainsi, le premier paradigme se traduit par un objectif opérationnel et se focalise sur l'auto-provisionnement²⁹. Il est impérativement soutenu par les principes de protectionnisme des marchés agricoles et de l'amélioration de la productivité. Pour atteindre l'auto-provisionnement, il est décidé de trouver toutes les mesures afin de maintenir une population paysanne forte et décentralisée ; en clair il faut des forces vives pour mener à bien cette tâche constitutionnelle.

En matière de politique institutionnelle, le design de la politique agricole formalise différentes arènes décisionnelles principalement réservées aux associations du secteur agricole (par ex. des commissions permanentes ou *ad hoc*). Comme on le verra, ces *points de veto* permettent aux milieux paysans de bloquer l'émergence de paradigmes concurrents (par ex. la compétition entre opérateurs, la qualité des produits, la protection de l'environnement). Sur le plan du processus décisionnel, il faut avoir à l'esprit que l'USP prit les devants bien avant les discussions quant à l'édiction d'une loi-cadre et durable pour l'agriculture, en 1942, en soumettant des directives³⁰. Une série de postulats au Conseil national abondèrent dans le même sens. Le cadre cognitif dominant de cette période étant marqué par une économie agricole confrontée aux guerres, aux pénuries alimentaires, aux crises des prix et des quantités, aux conflits pour la répartition des risques et des bénéfices tirés de la production agricole, le Parlement entérine rapidement la loi. Il faut ajouter à cela que l'alliance entre milieux économiques et le milieu paysan au cours du début du 20^e siècle, le fameux « bloc bourgeois », permet aux représentants de la paysannerie de faire passer facilement les régulations qu'elle souhaite³¹, de même que de bloquer tout changement allant à l'encontre de leurs intérêts.

²⁸ Nous ne faisons pas référence à la seconde variable indépendante ici.

²⁹ Il s'agit du rapport entre la production indigène brute et la consommation indigène brute. Ce rapport peut-être exprimé en pourcent. Si ce rapport est supérieur à 100%, il y a un surplus de production, et donc, exportation. S'il est inférieur à 100%, il existe un déficit, des importations sont nécessaires pour couvrir les besoins domestiques.

³⁰ Au nombre de seize, celles-ci correspondent pour partie aux dispositions de la loi de 1951.

³¹ Par ailleurs, toutes les associations économiques membres du bloc bourgeois (industrielles, des banquiers, des artisans et des paysans) disposent d'étroites connexions avec les députés bourgeois au Parlement et sont particulièrement impliquées dans le processus de décision politique.

Après avoir exposé ces remarques préliminaires, nous décidons, pour faciliter la compréhension de la mise en place du régime complexe lors de cette période, non plus de présenter successivement les actes législatifs ou les composants relevant de l'autorégulation, mais de le faire en fonction des constituants de ressources visés. Si certaines régulations (formation, recherche, programme d'amélioration de la qualité) visent explicitement les constituants des ressources, toujours est-il que la majorité des régulations touche le périmètre d'exploitation (qui et combien d'acteurs) de la ressource. La grande nouveauté instrumentale porte sur la régulation des charges d'entretien de ressources, par l'instauration de la politique des prix garantis couvrant les frais de production.

Nous commençons donc par le constituant « savoir-faire de production », ensuite « infrastructure de production », puis « disposition de réception ». Nous exposons ensuite les régulations économiques. Finalement, nous évaluons la « qualité » de leur coordination ainsi que l'équilibre ou les déséquilibres existant entre les régulations portant sur les dispositions économiques (prix et quantités), de la qualité et du nombre d'utilisateurs (producteurs, fromagers, affineurs) qui structurent la ressource. Il apparaîtra aussi que la régulation d'un constituant, son articulation avec d'autres constituants, vise parfois explicitement la production d'un service ou simultanément de plusieurs services (monétaires, sensoriels, symboliques). Comme le tableau 1 le laissait déjà percevoir, beaucoup de dispositions, notamment celles qui concernent des périmètres ressourciels analysés dans les volumes 2 et 3 (Tippenhauer 2014a et 2014b), visent à toujours mieux définir le cercle des ayants droit autorisés à exploiter les flux de revenus.

Les savoir-faire de production : des régulations visant à fournir des compétences génériques aux producteurs

Du point de vue de la régulation des constituants de ressources et des services, plusieurs dispositions proviennent de composants fédéraux transversaux, mais néanmoins importants, de la politique agricole et du régime laitier (notamment la loi de 1951). Ces composants sont majoritairement des instruments de la politique agricole dont les modalités visent essentiellement à inciter les utilisateurs de ressources à plus et mieux produire. Le constituant « savoir-faire de production » est tout spécialement visé par un système d'offre en formations génériques et plus professionnalisantes destinée aux producteurs de lait et aux fromagers. L'offre s'est substantiellement accrue, de plus elle se coordonne mieux avec la recherche agricole.

Ce constituant est donc structuré par une action publique centrée sur la formation (Delley 1991 :89ss) et la recherche. Les principes directeurs de cette action sont fondés sur les chapitres 1 et 2 de la loi de 1951 (précisément l'art. 5 et ss), et précisé dans l'Ordonnance du 29 mars 1955 sur la formation professionnelle et la recherche agricole. Dans son ensemble, le système de formation au métier d'agriculteur est basé sur une scolarisation complétée par de la pratique. Quant aux fromagers, ces derniers doivent poursuivre une formation de maître fromager, dont le système est géré par la Société suisse d'industrie laitière (SSIL) - association à laquelle collabore l'USAL. La division formation professionnelle de la Division agricole collabore étroitement avec les professions concernées ainsi que les services cantonaux.

Fort des premières expériences en matière de formation et de recherche sur l'industrie laitière, la Division agricole estime que l'amélioration de la qualité des fromages doit être centrale³².

³² En effet, les premières améliorations techniques vers le milieu des années 1950 augmentent les excédents de production et dévoilent des problèmes de qualité des produits laitiers et notamment des fromages. La dépendance aux marchés d'exportation de ce sous-secteur

À cet effet, la Confédération consacre le principe de la diffusion de l'information sur les mesures connues et permettant de supprimer les défauts du fromage, l'exécution d'essais expérimentaux et, enfin, la recherche scientifique fondamentale sur les problèmes laitiers (Conseil fédéral 1969 : 435). Pour ce faire, la Confédération développe considérablement, dès la fin des années 1950, des stations d'essais (3^e Rapport sur l'agriculture 1956 : 456) ; aussi, des domaines ont été acquis et la construction de nouveaux bâtiments est décidée. Les principales décisions prises pour la diffusion et la formation du savoir-faire à destination du secteur laitier concernent des projets d'agrandissement de la station fédérale de laiterie de Liebefeld-Berne (1,07 million de francs; Arrêté fédéral du 3 juin 1957, FF 1957, II, 187) et la création d'une fromagerie d'essais à Uettiligen (1,75 million de francs ; Arrêté fédéral du 7 décembre 1962, FF 1962, II, 1632);

De fait, les recherches effectuées par les stations de recherche laitière alimentent la formation et le capital de connaissances dans le domaine laitier. Sont concernés les éléments de constituants de ressource suivants : la fertilisation des terres, l'innovation touchant l'élevage, l'hygiène du lait, la mécanisation, l'amélioration ou la stabilisation des goûts (4^e Rapport agricole 1969 : 434). Dans le même temps, les expertises scientifiques contribuent à mieux cerner et utiliser le « stock » d'infrastructures de production, notre second constituant (performance de l'élevage, zootechnique, rationalisation de l'espace). Dans l'esprit de la Division agricole du DFE, tout ceci est supposé profiter aux consommateurs (ibid.). Ainsi, dès 1951, les effectifs de scientifiques augmentent, de même que les crédits d'investissement en terrains et en construction alloués aux établissements de recherche ou de formation. De manière générale, la logique qui sous-tend l'action publique prévue par la configuration de ces composants fédéraux vise un objectif simple : la rationalisation de la tenue des exploitations et l'accroissement de la productivité.

D'autres mesures plus ciblées touchent les savoir-faire de production. L'arrêté sur le statut du lait de 1953 (ASL) fixe des modalités régulatrices se fondant sur l'obligation des producteurs de lait à fournir un lait de qualité assortie à des sanctions pécuniaires. Il revient à l'UCPL de collecter et d'effectuer les contrôles en la matière. Concernant notre objet d'étude, les systèmes ressourciels fromagers, un lait cru de qualité est exigé pour la fabrication des sortes de l'USF et d'autres spécialités fromagères. Produire au lait cru devient donc une condition technique d'entrée - un droit d'accès - au périmètre fonctionnel d'exploitation de la plupart des fromages suisses. Il favorise les unités de production artisanale et incite par là même le maintien d'une population paysanne. En outre, en agissant en début de chaîne de production sur le comportement des producteurs de lait par le conditionnement d'une récompense pécuniaire à la qualité, les régulations y relatives protègent les ressources. Les exigences qualitatives permettent de trier les bons producteurs des mauvais et aux fromagers de tirer le meilleur parti du lait pour la confection d'un fromage de qualité. À son tour, un fromage (sous la forme d'un produit intermédiaire) de qualité est l'assurance d'une prise en charge par le commerçant à un prix fixé, générant donc des flux de revenus, des services sensoriels et symboliques.

Excursus autour de la question du lait cru

Des recherches datant du début du 20^e siècle montrent déjà l'importance de la production de fromage à base de lait cru : elle est reconnue comme étant indispensable pour la fabrication des sortes de l'Union (Moser et Brodbeck 2007 : 176). Or si cette règle semble, de nos jours, être un acquis dans la profession des artisans fromagers, elle découle d'une lutte qui oppose deux groupes d'acteurs au sein de la Société suisse d'industrie

d'activité du marché laitier est, on le rappelle, très importante ; il permet d'écouler les excédents, et constitue une soupape de sécurité en termes d'accès ou du maintien aux flux de revenus pour les acteurs.

laitière (SSIL) vers la fin des années 1960, à une époque où la pasteurisation devient une alternative crédible afin de réduire le nombre de germes et de simplifier la fabrication du point de vue de l'hygiène. C'est ainsi que l'Union suisse des acheteurs de lait (l'USAL ; les transformateurs artisanaux de lait) et l'Association suisse des laitiers (ASL ; les transformateurs industriels de lait) s'affrontent, respectivement, pour la défense du lait cru et pour la pasteurisation du lait (Moser et Brodbeck 2007 : 175). Il est considéré qu'une modification de la pratique du traitement thermique du lait, le pasteuriser notamment, ne convient pas à la fabrication de l'Emmental et n'est hygiéniquement pas indispensable (Ibid.). Après diverses recherches conduites au sein de la SSIL, l'assemblée des délégués de cet organisme rejette définitivement cette idée en 1958 (Ibid.). Elle conclut au contraire que l'utilisation du lait cru constitue une condition majeure de la fabrication d'Emmental.

La SSIL adopte dans ce sens une résolution dans laquelle elle souligne que l'utilisation du lait cru, produit selon des directives strictes, livré deux fois par jour, n'ayant pas été transporté durant un trop long trajet et contrôlé consciencieusement, constitue une base nécessaire pour la production de fromage de premier choix (Ibid.). L'enjeu est donc de taille étant donné que c'est par la codification de cette règle, renforcée par la pratique, par la prise de pouvoir et la décision des fromagers-artisans au sein de la SSIL, qu'elle s'institutionnalise un peu plus³³. Le tournant pris par les délégués de l'USAL aurait pu être autre : mais à cette époque, la pasteurisation reste encore une pratique minoritaire dans la production de fromages suisses.

Depuis l'ASL de 1953, la Division agricole semble favoriser l'essentiel de la production de fromages suisses, les fromages à pâte dure, à partir de lait cru. D'après le Message du Conseil fédéral sur l'économie laitière de 1977 (Conseil fédéral 1976 : 109ss), la qualité de la matière exclut la production industrielle, elle implique de petites unités, très largement décentralisées. En ce sens, les fromageries locales ont la fonction de centre collecteur (cf. plus bas pour ces questions et celle de la vétusté des installations).

En 1955, le *Règlement suisse de livraison du lait*, un composant relevant initialement de l'auto-organisation, entre dans l'ordre législatif agricole, d'entente avec l'UCPL et l'USAL³⁴. Ce composant coordonne aussi, et de manière plus claire, les constituants « savoir-faire » et « infrastructure » de tous les systèmes ressourciels fromagers, nous indiquant le renforcement de *l'étendue* du régime³⁵, de même que son caractère toujours plus corporatiste (plus d'autocontrôle au sein des professions concernées).

Il contient ainsi toutes les exigences destinées aux producteurs de lait : usages des engrais, matières fourragères, l'hygiène et la santé des animaux, l'hygiène des étables, les machines à traire, les qualités du lait livré aux centres collecteurs dont vont dépendre les primes ou les sanctions pécuniaires, les modalités de contrôles de la qualité bactériologiques du lait, la qualité gustative du lait, les modalités de livraison, etc. ; il contient également, mais dans une moindre mesure, certaines exigences destinées aux artisans fromagers : états des locaux et des équipements, nettoyage des installations et des ustensiles, produits auxiliaires autorisés, qualité de l'eau, fabrication du fromage et usage des levains, transmission d'observations anormales concernant la fabrication, surveillance de la livraison du lait ; il prévoit également des pénalités et des dommages-intérêts en cas de litiges relatifs à tous ces aspects.

Autour de cette période, vers le milieu des années 1960, les acteurs politico-administratifs, de concert avec l'UCPL et l'USAL, développent des mesures supplémentaires visant à mieux coordonner la régulation de la qualité à la régulation économique, notamment par des systèmes de primes monétaires à la qualité. Vu sous l'angle de l'analyse ressourcielle, il s'agit de primes incitant les acteurs à coordonner les constituants de la ressource en allégeant les coûts de cette opération, les charges d'entretien. Ces mesures durables ou ponctuelles et visant à associer le revenu à la qualité des produits - un signal donné aux producteurs de lait et

³³ L'Ordonnance du 21 décembre 1936 sur les denrées alimentaires établit la définition minimale suivante du fromage : il s'agit d'un produit naturel ne contenant aucun autre additif que de la présure, de l'eau, des cultures de bactéries et du sel de cuisine (art. 53).

³⁴ L'article 3 de l'ASL prévoyait que la Commission suisse du lait établisse un règlement de livraison du lait qui existe en réalité depuis la fin du 19^{ème} siècle.

³⁵ En revanche, il entre en contradiction avec les composants fédéraux qui visent à l'amélioration de la productivité de la branche agricole.

aux fromagers pour atteindre l'état souhaitable du produit - doivent permettre de diminuer les charges d'entretien. Ces mesures agissent à nouveau comme des droits pour l'accès aux services monétaires.

Alors que les problèmes de gestion des quantités (excédents de livraison de lait et de fromages endémiques) sont connus, l'acteur politico-administratif reconnaît très sommairement que « [l]e développement technique de l'agriculture, nécessaire au maintien de sa capacité de concurrence, peut d'autre part faire apparaître indirectement des problèmes d'économie de marché et de structure (4^e Rapport agricole 1969 : 437). En filigrane, on voit que la question des charges d'entretien devient cruciale. Car, les choix en termes de politique de régulation des prix visant à couvrir une partie des frais de production des usagers de ressources et la prise en charge des déficits liés aux excédents par la Confédération incitent peu ces derniers à contrôler leur volume de livraison du lait.

Infrastructures : le constat des disparités entre exploitations et structures de production modernes et vétustes

La régulation directe des aspects touchant au constituant « infrastructure de production » se fonde sur le chapitre relatif aux améliorations foncières de la loi de 1951, la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes, ainsi que sur des mesures ponctuelles traitant de manière plus précise certains aspects (par ex. un financement précis pour un projet de remaniement parcellaire ou d'amélioration d'une unité de production). On l'a vu plus en haut, ce constituant est aussi touché par le règlement de livraison du lait ainsi que d'autres exigences qualitatives, suggérant une meilleure coordination quant à l'articulation des constituants de ressources centrées sur la production de fromages. Retenons que pour chaque corps de profession, l'infrastructure de production se compose d'une unité immobilière, d'unité mobilière (par ex. cheptel de vache) et d'unités auxiliaires (matériel technique)³⁶. Nous les décrivons brièvement ci-après.

L'unité immobilière pour le producteur de lait est composée d'un hangar pour le cheptel de vaches, d'un local d'entreposage du lait, d'un cheptel de vache plus ou moins « performant » (rendement laitier), d'un terrain de pâturage, de silos pour conserver l'ensilage (nutriment donné aux vaches) ; le producteur détient par ailleurs des installations techniques et des machines, pour la traite des vaches, pour l'entreposage du lait et sa conservation, ainsi que du matériel pour procéder à des analyses de la qualité bactériologiques de son lait ; pour nourrir son cheptel de vaches, il lui faut certaines cultures fourragères qui sont « boostées » par de la fumure (engrais) pour prairie et il doit prévoir des rations protéiques pour les vaches, etc. Ainsi, l'articulation entre « savoir-faire » et « infrastructure » de production, dans la pratique quotidienne du producteur de lait, est une condition nécessaire à la production laitière.

Le fromager détient rarement son unité de production, le « centre collecteur » dans la terminologie de l'ASL de 1953 (10% de fromagers propriétaire dans les années 1960, 4^e Rapport agricole 1969 : 430ss³⁷). Celle-ci est financée par une société de laiterie détenue par des producteurs de lait (une société coopérative). Elle loue les locaux à un fromager ou en engage un. Les structures de production de fromages sont très différentes selon qu'elles se situent en plaine ou en zone d'alpage, du moins jusqu'à une certaine période (cf. TIPPENHAEUSER

³⁶ Nous aurions pu créer un « pôle » supplémentaire de régulation des aspects touchant à la propriété foncière en milieu rural, mais l'angle d'analyse étant centré sur l'articulation des constituants de ressources, et la question de la propriété foncière ayant été largement traité par S. Nahrath et l'évolution du régime institutionnel de l'aménagement du territoire (Nahrath 2003), nous nous bornons à analyser les effets croisés de la régulation des infrastructures, de la recherche et de la formation sur ce même constituant.

³⁷ Signe de la toute puissance des producteurs de lait sur le marché des produits laitiers transformés dans des structures décentralisées.

2014a : section 2.1.3). L'outil de travail principal du fromager est sa cuve, associé à son savoir-faire. Les affineurs, souvent des anciens fromagers, possèdent des caves destinées à la maturation du produit intermédiaire. La taille des caves n'est en principe pas régulée, mais les températures peuvent l'être par des régulations locales. Certaines règles d'hygiène du Règlement de livraison du lait de 1955 sont applicables aux affineurs, notamment celles qui concernent l'entreposage des fromages.

Afin de supporter l'objectif d'auto-provisionnement, largement atteint en termes de production indigène de produits laitiers, la Confédération, de concert avec les cantons, alloue des crédits pour des projets d'améliorations foncières afin de donner aux terrains agricoles une configuration et des dimensions propres à une mise en culture rationnelle (Moor 1985 : 34). Il revient aux cantons, principalement, de mettre en œuvre cet instrument. Les dispositions qui le concrétisent sont édictées au sein des législations cantonales. Si les remaniements parcellaires - soit la mise en commun des immeubles sis dans un périmètre déterminé et en fonction d'un réseau de chemins, ou leur redistribution en vue d'une meilleure utilisation du sol, à savoir la réduction de la dispersion des parcelles et l'amélioration de leur forme et de leur équipement, permettant de diminuer les coûts de production et de faciliter le travail agricole - constituent la part principale des améliorations foncières, les travaux portent aussi sur des équipements proprement dits. Il s'agit : de la desserte et l'adduction d'eau, mais pareillement de projets de modernisation de fermes, de lactoducs, de silos, de hangars, etc. (5^e Rapport sur l'agriculture 1969 : 436ss ; 1974 : 337ss).

Excursus sur les structures de production de fromages

La poursuite de la mesure du maintien décentralisé du territoire par la population paysanne implique l'amélioration de ses conditions de vie (LAgri de 1951). Cherchant à réduire les déficits liés à la prise en charge des excédents, la Division agricole est tentée de promouvoir une production industrielle (4^e Rapport agricole 1969 : 457ss³⁸). À travers son 4^e Rapport sur l'agriculture du 26 février 1969, cet acteur montre qu'il cherche à adopté une stratégie visant à la concentration des unités de production indispensable dans la fabrication du fromage (4^e Rapport sur l'agriculture ; *ibid.*) .

Pourtant, d'après Moser et Brodbeck (2007 : 176), certains acteurs locaux auraient conscience du fait que « les grandes unités de fabrication du type des entreprises industrielles ne sont pas en mesure de fabriquer du fromage à pâte dure, car celle-ci nécessite du lait frais, qui doit être livré immédiatement après la traite. Des trajets courts constituent des conditions préalables pour la transformation du lait cru [...] ». L'empreinte de l'USAL, par ses directives imposées au sein de la SSIL en 1958 (Moser et Brodbeck 2007 : 175), se fait à nouveau sentir.

La Division agricole entame différents projets d'amélioration des structures de production au cours de la décennie 1970-1980. Dans le Message du 22 décembre 1976 sur l'arrêté sur l'économie laitière (Conseil fédéral 1977 : 109), elle décide que les structures artisanales traditionnelles font état d'une trop grande vétusté des installations, d'une faible capacité de production, d'un déficit de localisation et d'accessibilité des fromageries et de problèmes d'hygiène. La réorientation de l'objectif d'amélioration des structures a ainsi consisté, sans renoncer à l'entreprise artisanale, à encourager la rationalisation de la production (Conseil fédéral 1977 : 117ss). En touchant le constituant « infrastructure de production », les acteurs politico-administratifs et professionnels, visent directement l'amélioration de la productivité. Les régulations portant sur la productivité visent pour partie les infrastructures de production.

Les dispositions de réception des consommateurs : des régulations indirectes ?

La figure 1 (cf. section 0.2) stipulait que l'articulation plus ou moins contraignante des savoir-faire et des infrastructures de production structurait les dispositions de réception des consommateurs. Intuitivement, on peut penser que seules les régulations portant sur la qualité structurent le « savoir-consommer ». Or, dans le cadre d'une production laitière domestique

³⁸ L'instrument de récapitulation des dépenses de la Confédération, le compte laitier, est institué en 1971.

excédentaire, comme c'est le cas en Suisse, les autorités publiques et l'UCPL ou l'USF ont pris des mesures considérables en matière de marketing des produits. En disposant de l'espace public pour effectuer de campagnes publicitaires, les gestionnaires du marché laitier (UCPL, Division agricole) ou fromager (UCPL et USF) peuvent forger l'esprit du consommateur lambda à travers des images sur les fromages du terroir qui sont sûrs et sains pour la santé. Ces mesures, en « investissant » sur les usages symboliques de ressources fromagères, par ex. la réputation, l'ancrage ou le lien du citadin au monde rural, contribuent à renforcer la culture alimentaire populaire. Il paraît, en revanche, difficile de s'avancer sur l'impact cognitivo-comportementaliste de ce type de mesures de marketing. Nous arguons simplement qu'il s'agit d'une modalité de régulation de ce constituant et, partant, des services symboliques.

Signalons par ailleurs que les mesures économiques telles que le protectionnisme douanier orientent le consommateur vers des produits indigènes. Il forge ainsi son habitus de consommation sur la base d'expériences sensorielles cadrées par les circonstances de l'époque. D'autres exemples de cadrage des dispositions de réception peuvent être mobilisés, telles que des normes sociales familiales, les besoins alimentaires et la consommation de lipides, etc. Notons que sur le plan fédéral, la législation sur les denrées alimentaires, consacrées à la protection des consommateurs sur le plan de sa santé, ainsi qu'aux pratiques loyales, définit ce qu'est le fromage. L'ordonnance réglant la désignation des fromages suisses de 1962, issue de la législation sur les denrées alimentaires, constitue lors de l'étape III, l'unique composant fédéral stipulant à quel goût le consommateur est en droit de s'attendre pour toutes les sortes qui y sont inscrites (dont les définitions des ressources traitées dans la thèse de l'auteur).

Les régulations économiques : un moyen de réguler les charges d'entretien de ressources

La loi sur l'agriculture prévoit que les produits indigènes de bonne qualité doivent pouvoir se vendre à des prix qui couvrent les frais de production moyens - calculés sur une période de plusieurs années - des entreprises gérées d'une façon rationnelle et reprises à des conditions normales (Moor 1985 : 31 ; art. 29 de la loi de 1951). Différentes mesures sont prises à cet effet. Le Conseil fédéral fixe le prix du lait après négociations avec les acteurs concernés (l'USP et l'UCPL surtout), selon les mêmes critères que les autres prix agricoles (art. 4, 29, 30 loi de 1951), toujours afin de garantir le revenu paysan (des services monétaires) et selon les besoins de la politique agricole (Moor 1985 : 178). On l'a vu précédemment, le prix de prise en charge du lait, varie au gré « des suppléments et par le paiement d'après la qualité (art. 4 ASL). Avant la loi institutionnalisant l'USF en 1969, l'UCPL fixe le prix de prise en charge du fromage ou en délègue la compétence à l'USF. La régulation de l'articulation des constituants de ressources par les prix et des indemnités monétaires en sus du prix de base est un instrument économique central dont disposent les acteurs publics et corporatistes lors de l'étape III³⁹.

Ainsi, de nombreux suppléments ou des retenues sont fixés au prix de base dans la chaîne de production. L'augmentation des excédents de production de lait nous suggère que vers la fin des années 1960 (de 1967 à 1976), la Division agricole en partenariat avec les associations agricoles (USP et UCPL) expérimente la régulation des surplus par l'octroi de suppléments supposés orienter le lait vers la production de fromages à pâte dure. Il s'agit en effet du marché de produits laitiers qui génère le plus de valeur ajoutée. Ce faisant, en privilégiant le fromage à pâte dure, les comptes de la Confédération sont moins mis à mal, en théorie. Quelques années plus tard, le marché fromager, notamment celui en main de l'USF, connaît

³⁹ Depuis les années 1950, le prix de base du lait n'a cessé de croître (30 ct./l. en 1950 ; 43ct./l. en 1960 ; 56 ct./l. en 1970 ; 90 ct./l.). Ceci laisse suggérer que la politique de l'UCPL en matière de protection des paysans est efficace.

une augmentation de stocks de fromages, liée à une baisse des commandes sur les marchés extérieurs. Ces primes concernent dans une moindre mesure d'autres sortes de fromages qui en profitent très ponctuellement ou doivent les mettre en place sur la base d'un accord composant l'arrangement régulateur localisé.

La politique qui consistait alors à récompenser les producteurs de lait qui renoncent à surexploiter leur cheptel en leur octroyant un accès privilégié aux services monétaires par un supplément de prix pour le lait transformé en fromage, la prime de non-ensilage et tous les avantages qui vont avec la modification des infrastructures de production (ASL de 1957 ; art. 4 et art. 1 de l'Ordonnance du 17 décembre 1973 sur l'encouragement de la production de fromage) échoue. Cette politique des prix peut être interprétée dans les termes de l'analyse ressourcielle et de la dimension « charges d'entretien de la ressource » comme une stratégie de diminution de ces dernières. Dit simplement, la Confédération octroie des droits d'accès aux producteurs de lait à des flux de revenus supplémentaires pour tenter de couvrir leurs coûts de renoncement à exploiter librement leur troupeau et les quantités de lait à produire.

Excursus sur les excédents de production de lait

Les excédents de livraison de lait peuvent être dus à plusieurs raisons : de bonnes récoltes de fourrages, l'amélioration de la qualité des fourrages récoltés sur l'exploitation (par des techniques de séchage du foin par ventilation par ex.), le relèvement du prix du lait qui incite à livrer plus, l'utilisation accrue d'aliments achetés, en particulier des succédanés du lait, l'amélioration du niveau zootechnique des troupeaux, le fléchissement de la consommation du lait dans les ménages paysans (diminution de la population agricole), et l'accroissement de l'effectif des vaches. Le fait est que les producteurs de lait mettent la pression sur les centres collecteurs pour leur trouver l'affectation la plus rentable du moment.

La politique des prix va même plus loin. L'article 14 al. 1 et 2 de l'ASL de 1957 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 » (Conseil fédéral 1968 : 1100). S'il n'existe pas de dispositions en la matière, l'acte législatif en question réserve les marges à la faveur des membres de l'USF. En outre, pour les fromages de l'USF, des prix de prises en charge (achat du fromage), de ventes (entre l'USF et la distribution) sont spécifiés par des règlements internes à l'USF, reconnus par le droit interne, et par 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).

En septembre 1968, en marge d'une opinion publique qui commence à être défavorable aux problèmes de surproduction et d'une configuration d'intérêts rivaux aux intérêts des acteurs du secteur laitier se mettant peu à peu en place, la Division agricole institue pour la première fois le principe de la limitation de la garantie du prix du lait à la production (contingentement global) sur la base d'une quantité de lait commercial de 2,5 millions de tonnes par période de compte, soit une année laitière (4^e Rapport agricole 1969 : 456ss). Le mécanisme consiste cette fois à intégralement faire porter le poids des charges d'entretien à l'ensemble des producteurs de lait. La mise en œuvre de cette mesure revient à l'UCPL qui est chargé d'attribuer à ses fédérations des droits de production quantitativement limités et un système de sanctions en cas de dépassement des quantités. La mesure est vaine, car la Division fédérale de l'agriculture estime que la contraction « naturelle » de l'offre lors de cette même année rend caduque la mise en œuvre de cet instrument.

Pour la première fois depuis 1951, un changement instrumental - la régulation économique de l'offre par les prix et le contrôle global des quantités - supposé défavorable aux intérêts des

producteurs de lait a été envisagé⁴⁰. En 1971, pour des raisons de stabilités d'ordre juridique, le Conseil fédéral propose d'appliquer cette mesure dans l'arrêté sur l'économie laitière de 1971 (Conseil fédéral 1971). Il y est notamment institué le « compte laitier », une méthode de récapitulation annuelle de toutes les dépenses et de leur mode de couverture liées à la mise en valeur du lait et des produits laitiers (Moor 1985 : 205). Cette mesure, si elle est plus d'ordre institutionnel, permet en « un coup d'œil » d'avoir une vision plus « transparente » de l'affectation des dépenses liées au marché laitier.

Last but not least, les mesures de protection aux frontières ainsi que le soutien aux exportations (fondées sur la loi de 1951, l'ASL de 1953) permettent : dans le premier cas, d'imposer des droits d'accès quasi prohibitifs (par ex. des limitations quantitatives d'importation, voire interdiction d'importer des produits concurrents) aux opérateurs étrangers ; dans le second cas, de diminuer les charges d'entretien lié aux frais engendrés par les droits d'entrée aux marchés d'exportation (les coûts de transactions) aux opérateurs domestiques. En ce sens, ces deux instruments redéfinissent - artificiellement - les périmètres fonctionnels d'exploitation de ressources agroalimentaires. Il reste aux acteurs de la configuration du marché laitier de se partager les bénéfices tirés de ces avantages comparatifs.

La régulation (cartellaire) des ayants droit : entre contrôle totale des circuits de production et distribution privilégiée de droit d'accès à l'exploitation de ressources fromagères

Une fois obtenu des droits d'accès à l'exploitation d'un constituant de ressources agroalimentaires, l'opérateur, selon qu'il est producteur de lait, fromager ou affineur, doit faire face à de nouvelles contraintes qui sont autant de droits d'usages à les articuler de manière plus ou moins contraignante. Les périmètres ressourciels analysés dans la thèse de l'auteur montreront que ces contraintes diffèrent selon l'importance économique desdits périmètres. Toujours est-il qu'il reste à ces acteurs le droit d'accéder aux différents services tirés de l'exploitation d'une ressource. Le cas du Gruyère est particulièrement concerné par les développements de droits d'appartenance au périmètre de ressources qui suivent. En effet, ces formes de droits d'accès sont régies par des composants fédéraux du RIRA, tandis que les deux autres cas (Vacherin Mont-d'Or et fromage du Valais) sont régulés par des arrangements réglementifs localisés, excepté pour les dispositions relevant de l'Ordonnance sur la désignation des fromages de 1962 qui concernent tous nos périmètres ressourciels.

Dans le volume 3 sur le cas du Gruyère, nous avons décrit le processus de régulation de l'accès au périmètre fonctionnel du marché laitier et plus spécifiquement celui de l'exploitation de ressources fromagères à travers la création de l'USF. Initialement, les tentatives de prise de contrôle sur le marché des fromages à pâte dure datent du début de la période 0. A posteriori, le processus de régulation par étapes de « l'appartenance » au marché, dirigé par l'UCPL et l'USAL, s'inscrit dans une logique de contrôle total de la mise en valeur du lait et du nombre d'usagers habilités à se partager les recettes économiques.

Avant la mise en place de la Loi fédérale sur la réglementation du marché fromager de 1969 (LRMF), les conditions d'admissions des nouveaux membres au sein de l'USF font l'objet de contestations - relayées au Parlement - par les maisons membres qui souhaitent participer à l'exploitation de la production de fromages de l'USF. D'après le Message ASL de 1957 (Conseil fédéral 1957 : 445), l'UCPL aurait mis en place un *numerus clausus* afin notamment de favoriser ses maisons membres dans l'exportation des sortes de l'Union. L'UCPL aurait

⁴⁰ En effet, la thèse de Crétegnay en économie politique agricole en Suisse (Crétegnay 2001 : 34) montre que l'instrument du contingentement introduit une rigidité dans le secteur agricole, car il empêche l'expansion des producteurs produisant à bas coûts et préservent ceux produisant à coûts élevés. Le transfert de contingents est proscrit.

fixé, en plus des règles inscrites au sein du régime laitier, les règles d'appartenance et d'accès selon lesquelles seules les entreprises disposées à payer un prix d'achat de contingent de commercialisation élevée, ou 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 gestionnaires du « club » de l'USF pouvaient inclure de nouveaux membres en fonction de l'évolution positive du marché, des exportations surtout, objectif somme toute assez flou.

Les maisons membres discriminées, et celles qui tout simplement officient hors de l'USF, dénoncent l'institution d'un véritable « numerus clausus » et forcent la Division fédérale agricole à élargir, donc à les rendre plus poreuses, les règles d'acquisition de la qualité de membre de l'USF. Ce sera chose faite, une première fois en 1957.

Excursus sur les dispositions régulant l'accès au régime du marché fromager dès 1957

Le Parlement consacre le principe de la porte ouverte aux nouveaux membres sous certaines conditions énumérées à l'article 12a al. 1 de l'ASL de 1957. Parmi celles-ci, 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 » ; le fait d'accepter la garantie de prise en charge de la production entière de fromagerie ; la garantie de l'exécution de leurs obligations, notamment quant à la participation au capital de l'USF ; l'autonomie juridique et économique d'autres entreprises faisant partie de l'USF ; 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, on le rappelle que le Conseil fédéral peut intervenir directement dans la répartition des marges (services monétaires) générées par les maisons membres de l'USF.

L'Ordonnance sur la désignation des fromages suisses du 11 août 1962 (ODési ; cf. tableau synoptique annexe I), issue de la législation sur les denrées alimentaires, reconnaît aux fromages de l'USF une indication de provenance. La dénomination « Gruyère » est assortie d'une indication de provenance (section 2.2 de l'Odési), de même que le Vacherin Mont-d'Or, tandis que le fromage du Valais dispose d'appellations d'origine contrôlée. Il oblige les acteurs-usagers de cette ressource 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 que le fromage est « fabriqué principalement en Suisse romande, à l'exception du Valais et de Genève ». Le Vacherin Mont-d'Or dispose du même traitement, tandis que le fromage valaisan destiné à la consommation sous forme de raclette (une technique de consommation), bénéficie d'appellations d'origine communales⁴¹.

À partir de l'édition de la loi fédérale sur la commercialisation du fromage (Réglementation du marché du fromage) du 27 juin 1969 (la LRMF), les principaux aspects suivants sont réglés⁴² :

⁴¹ Nous détaillerons les spécificités relatives aux fromages du Valais dans la thèse de l'auteur. Il convient de préciser toutefois que le droit interne suisse ne connaît pas le dispositif d'appellation d'origine d'inspiration française. Le droit de signaler une provenance communale n'est assorti d'aucune contrainte spécifique. Dans le cas du périmètre ressourciel relatif aux fromages du Valais, des mesures spécifiques sont prises dans la constitution de l'arrangement régulateur localisée.

⁴² Pour plus de détails cf. Tippenhauer (2014b : sous-section 2.4.2).

- 1) il est défini que l'UCPL, l'USAL et la SEF ainsi que les maisons de commerce de gros sont les gestionnaires des trois systèmes ressourciels Emmental, Gruyère et Sbrinz ; il leur est également laissé la tâche de fixer les modalités de réglementation de la présente loi et de la structure de l'USF (art. 1, LRMF) ;
- 2) la qualité de membres est définie, et, partant, les questions d'accès au périmètre d'exploitation des ressources sont clairement régulées ; la LRMF stipule que toutes les maisons membres, affineurs et exportateurs, doivent être traitées sur un pied d'égalité (art. 2, al. 1, 2 et 3, LRMF) ; cependant le règlement sur la qualité de membre de l'USF de 1970 réintroduit des conditions d'accès proches du « *numerus clausus* » critiqué par le passé ;
- 3) les flux d'échanges de marchandises intégrés sont régulés entre fromagers et affineurs ; les premiers sont obligés de livrer les sortes déterminées par le Conseil fédéral aux seconds qui sont obligés de les prendre en charge ;
- 4) les prix sont fixés, visant à réduire les stratégies de sous-enchère, et partant la concurrence entre tous ; des échelonnements de prix seront prévus en fonction de la qualité (art. 4) ;
- 5) des droits de production sont fixés en fonction de la demande ; le règlement sur l'attribution de la marchandise de 1972 est en réalité beaucoup plus strict sur l'attribution de droits de production et réintroduit le favoritisme pour les maisons membres historiques de l'USF ;

Pour les systèmes ressourciels restants, des prescriptions analogues sont mises en place. En revanche elles sont *de facto*, exclues des dispositifs de droit publics, contrairement à la LRMF. La stratégie d'expansion de contrôle de l'économie laitière de l'UCPL consiste donc à mettre en place des *conventions* (cf. la Convention du Vacheron Mont-d'Or dans le volume 2). Ce sont des accords de « volonté », où en réalité le même système d'obligation de livrer et de prendre en charge est imposé aux acteurs professionnels chargés d'exploiter un système ressourciel en question. Ainsi l'UCPL et l'USAL parviennent à imposer des conventions aux acteurs du Vacherin Mont-d'Or, (à la Centrale du Vacherin Mont-d'Or), ainsi que les acteurs du fromage du Valais (la Centrale d'achat des fromages valaisans). Les prix sont fixés par les acteurs privés ; le Conseil fédéral reste en dehors de ce champ d'intervention, à cause du faible intérêt en termes d'écoulement du lait (quantités faibles) et de la mise en valeur commerciale (flux de revenus) des produits concernés. En revanche, ces catégories de fromages sont protégées de la concurrence étrangère par la perception d'un supplément de prix sur les importations pour des sortes similaires.

Résultats lors de l'étape III

Il ressort de l'évolution historique du régime laitier lors de cette étape les commentaires suivants : l'obsession du maintien du revenu paysan par des régulations économiques « fortes » (prix d'achat et de vente, ainsi que les marges fixés) entre en contradiction avec les dispositions relatives à la qualité. En *action*, le régime favorise des stratégies de maximisation ou d'appropriation des flux revenus à court terme. De plus, le conditionnement d'un gain à la qualité est insuffisant. Ceci est dû au fait que les quantités de lait (excédentaires ou non) sont obligatoirement prises en charge. Toujours est-il que pris individuellement, les constituants et les services de ressources sont presque tous fortement régulés. En revanche, on l'a vu, certaines dispositions vont à l'encontre d'autres dispositions : par exemple, la productivité freine la qualité et favorise la quantité. D'autres dispositions sont quant à elles peu performantes : par exemple, les pénalités ou l'augmentation des retenues sur les excédents de lait engendrent même des effets inverses ; les producteurs produisent encore plus pour compenser les pertes de gains. L'échec des mesures correctives ou adaptatives pour maîtriser

- ou en tout cas freiner - la surproduction contribue à faire augmenter entre 1971 et 1976 les apports financiers de la Confédération. Au cours de cette période, ils passent de 236 à 589 millions de francs.

L'absence d'exigences restrictives conjuguée au manque de coordination en matière de définition qualitative des ressources, - par ex. le lien entre le produit et son terroir de provenance, la description de la méthode d'obtention du produit, la méthode de fabrication, d'affinage, etc. - au sein des et entre les composants fédéraux empêchent d'enrayer la surexploitation des services monétaires au sein du marché fromager. Le régime est donc, à la fin de l'année 1976, un régime complexe. La configuration des acteurs étant largement dominées par les associations corporatistes, de même que les structures d'opportunités (processus et arènes décisionnelles) étant toujours à leur avantage, le régime évolue jusqu'en 1976, malgré tout, en faveur de l'UCPL et de l'USAL⁴³.

Nous commentons plus en détails le contenu de l'encadré. Afin de poursuivre l'objectif d'autoapprovisionnement en denrées alimentaires de la population suisse, de nombreux instruments sont créés au cours de l'étape 3. A nouveau, les pôles des régulations économiques et de la régulation du périmètre des ayants droit sont particulièrement visés. Les prix sont fixés et les acheteurs sont obligés de les respecter. Par l'introduction de l'instrument de la régulation des prix, le gouvernement fixe le seuil de charges d'entretien liées à la production laitière supportable pour les producteurs de lait. Néanmoins, cette mesure incite aussi les producteurs de lait à augmenter leurs profits, en témoigne les problèmes de surproduction qui peinent à se drainer. On sait que la fixation annuelle du prix fait l'objet d'une lutte qui favorise les producteurs de par les structures d'opportunités du système politique suisse.

A cela, il vient s'ajouter la consolidation de la régulation du périmètre des ayants droit par la reconnaissance dans le droit public des conditions d'entrée cartellaires dans l'exploitation du marché laitier et des systèmes de ressources agroalimentaires fromagers. La mise en place de programme d'amélioration de la productivité, malgré ses lacunes et son articulation incohérente avec les autres pôles, permet d'améliorer les usages faits de chaque constituant de ressources. Les infrastructures sont spécialement régulées en vue de l'amélioration de la qualité et de la quantité, de par la reprise du Règlement de livraison du lait dans le droit public et les programmes d'amélioration de la productivité. Les savoir-faire des producteurs de lait sont tout spécialement visés. Les fromagers et les affineurs sont plus ou moins épargnés par les contraintes liées à leurs constituants. Toutefois, des variations peuvent être notées d'un système ressourciel à un autre. Les dispositions de consommation des consommateurs sont indirectement régulées pour des raisons déjà susmentionnées.

La coordination des constituants de ressources, d'après les composants fédéraux, tend à devenir contraignante. De nombreuses obligations, pénalités ou incitations pécuniaires forcent leur articulation. Ce faisant, les charges d'entretien se stabilisent au cours de cette étape du régime. Les contraintes relatives à la coordination des constituants des professions paysannes sont compensées par la participation financière des usagers finaux (consommateurs) de ressources fromagères et des contribuables. Le régime peut être qualifié de complexe. Les usages ainsi que l'articulation des constituants de ressources sont régulés, toutefois le système de régulation des prix met beaucoup trop l'accent sur l'exploitation monétaire du lait.

⁴³ Les processus décisionnels, les pressions internes et externes facilitant ou affectant l'évolution des composants fédéraux du RIRA seront décrits plus en profondeur dans la thèse de l'auteur.

Encadré 3 : récapitulatif des résultats et « valeurs » des variables étape III (1951-1976)

Variable dépendante :

Type de changement : (marginal-autorenforçant ou marginal-adaptatif) consolidation du régime institutionnel du marché laitier ; les questions de surproduction renforcent étonnamment les composants du régime centrés sur la régulation de l'offre ;

Contenu des régulations (cf. tableau ci-dessous) : forte régulation des prix et début de la régulation des quantités en 1971 ; renforcement des composants visant à améliorer la qualité de façon générique qui sont couplés à des primes économiques ; définition des ressources (état souhaitable) et de l'articulation des constituants parfois, pas assez précises ou articulation contradictoire ; définition claire et de plus en plus exigeante du cercle des bénéficiaires supposés gérer le marché (appropriation reconnue et attribuée par des droits cartellaires) ;

Qualification du régime : régime corporatiste complexe

État et impacts des régulations

Régulations	État des régulations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact sur la coordination des constituants	Charges d'entretien	Impact sur les services
Economiques (prix-quantités)	■	Δ			Δ	Δ (-) ⁴⁴	■ (-)
Qualité/Prod.	Δ	Δ	■	Δ		Δ	Δ (+/-) ⁴⁵
Ayants droit	■	Δ				Δ	Δ (-) ⁴⁶

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort ; (Δ), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (○), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact ; (→), aucune modification. Le signe (+) signifie que les services fournis par l'exploitation de la production laitière sont positivement affectés, le signe (-), négativement affectés et le signe (/) signifie qu'il n'y a pas d'effets sur les services

Variables indépendantes :

Configuration d'acteurs : conflits autour de la répartition des flux de revenus (cf. LRMF), mais capacité de blocage des milieux paysans empêche une réforme de fond, toujours forte organisation des intérêts paysans et capture de l'autorité politico-administrative de tutelle (Division agricole) ;

Éléments de contexte : pressions internes sont canalisées par les contraintes institutionnelles favorables aux intérêts paysans (forte possibilité de veto), pas encore de pressions externes ; crises de surproduction

⁴⁴ Jusqu'en 1968, les régulations économiques de l'offre s'opèrent principalement sur le maintien des prix couvrant les frais de production. Ces prix deviennent inadapté à la réalité du marché ou incitent les producteurs à toujours trop produire. Ce faisant, elles ont un effet négatif sur les charges d'entretien qui sont au compte de la Confédération, et, in fine des consommateurs-contribuables.

⁴⁵ Dans l'ensemble les différentes dispositions relatives à la qualité peuvent être positivement jugées et ont une bonne influence sur l'équilibre entre les trois sortes de services. En revanche, la régulation de la productivité, bien qu'ayant amélioré les conditions de vie physiques des paysans - nous n'avons pas abordé la question de l'endettement lié aux achats d'équipements et la dépendance des paysans au capital emprunté- est identifié par les acteurs politico-administratifs comme ayant généré des problèmes de surproduction.

⁴⁶ La régulation très serrée des acteurs ayant-droit à l'exploitation des ressources, notamment à l'exploitation des flux de revenus, se fait au détriment des consommateurs et des contribuables, à qui il revient la couverture trop importante des charges d'entretien.

1.4 Étape IV (1977-1991) : Un régime complexe centré sur un dispositif de surveillance et de protection quantitative de ressources

Contexte

Plus qu'un changement abrupt de trajectoire du RIRA centré sur les fromages, l'étape IV signe la superposition d'un nouvel instrument de régulation de l'offre : il s'agit de l'introduction du contingentement par exploitation. L'expérience du contingentement global s'étant soldée par un échec (Conseil fédéral 1976 : 121ss et 155ss), le Conseil fédéral force, sur la base de son programme de législature en matière de financement de la politique laitière, l'introduction du contingentement à l'échelle des exploitations et entend être plus en mesure de contrôler sa mise en œuvre (ibid.). Surtout, l'action *entrepreneuriale* du conseiller fédéral radical Ernst Brugger fût décisive (Chappuis et al. 2008 : 19) ; celui-ci intervint de manière prépondérante dans l'objectif de faire avancer l'introduction de cet instrument. Néanmoins, la réalité des structures de contraintes institutionnelles de l'époque fait que la mesure est vivement contestée par l'UCPL et l'USP d'une part, et que l'élaboration de cet instrument suivra le circuit habituel des arènes décisionnelles de la politique agricole d'autre part ; précisément, l'UCPL marque de son empreinte la conception de la mesure qu'elle va mettre en œuvre (Sciarini 1994 ; Linder 1987 :112).

La quatrième étape constitue par ailleurs une phase de transition, notamment du point de vue du volume des attaques portées contre la politique agricole, et plus directement sur certains pôles de régulations du RIRA (exigences qualitatives, économiques), d'effets de la politique sur l'environnement, sur les finances publiques et les consommateurs. Le diagnostic de l'échec de la politique agricole est tel qu'il déborde des arènes politique et sectorielle. Il s'articule aux pressions externes qui émergent à la fin des années 1980 autour des négociations du GATT. Les acteurs marginalisés par la configuration corporatiste hégémonique, ou faiblement dotés de moyens d'action pour la contester, défendent l'innovation. Le destin de la politique sectorielle agricole est momentanément lié à des secteurs dépendants de l'ouverture du marché suisse, ce qui affectera les mesures de régulations des importations et des exportations au cours de la période 2. Signe de la montée des contestations, de nombreux instruments de la politique laitière sont reparamétrés, sans toutefois transformer la trajectoire du RIRA. Nous décrivons ci-après l'instrument du contingentement laitier et analysons ses effets sur l'articulation des constituants de ressources fromagères.

Changement instrumental : vers un contrôle plus ou moins rigide des quantités

Le but du contingentement individuel, comme son appellation le laisse entendre, consiste à limiter la production laitière à une quantité déterminée et jugée « supportable » au prix de base. Les quantités individualisées sont modulées à des pénalités pécuniaires lors de livraisons excédentaires. Les producteurs doivent participer de manière plus prépondérante aux dépenses du compte laitier. Ainsi, une quantité de base, qui correspond à un contingent global, est déterminée chaque année par le Conseil fédéral et peut la modifier en cours d'exercice (art. 2 AEL 1977). La quantité globale dépend de conditions tirées de la politique agricole (évolution prévisible de la production, niveau de revenu agricole, possibilité de mise en valeur, évolution des débouchés, dépenses fédérales, etc. ; Conseil fédéral 1976 : 148).

Le principe de la limitation concrète par exploitation est défini selon que le producteur se trouve en région de plaine, en zone préalpine des collines, zone de montagne I. Ce principe est spécifié dans l'Ordonnance sur le contingentement laitier du 13 avril 1983 (Ocont). En soi, il contraint les fédérations régionales sans s'attaquer, du moins sans délimiter, les périmètres

fonctionnels pertinents qui devraient faire l'objet d'une limitation quantitative (par exemple un produit issu d'un bassin de production plutôt qu'une région). Une part de la quantité de base est attribuée à ces régions, puis répartie entre les producteurs par les différentes fédérations laitières régionales, en étroite collaboration avec l'UCPL. La production est ainsi contingentée annuellement en fonction des exploitations ; le dépassement des quantités est pénalisé par une taxe individuelle (art. 5a AEL). Mais - et c'est bien là tout le problème d'une telle mesure - l'établissement des quantités est complexe : le droit d'usage (la quantité définie) de la production issue de l'exploitation de son propre cheptel tient compte en premier lieu des quantités de lait livrées l'année avant l'institution du contingentement laitier (année laitière 1975/1976) par chaque exploitant, qui fournissent la base de calcul. Cet élément sera par la suite modulé à la surface d'exploitation (art. 3, Ocont : un seuil de 8500kg si l'exploitation a moins de 15 ha).

L'attribution d'un contingent peut être refusée à un nouveau requérant, si celui-ci « fait un large usage d'autre possibilité de production ou de revenu, ou dispose de telles possibilités art. 22, Ocont.). Le régime du contingentement laitier prévoit certaines adaptations aux contingents individuels : situation personnelle de l'exploitant ou celle de l'exploitation ; installations modernisées de manière à accroître le nombre de places de vaches (art. 7, OCont.) ; cas de reprise d'une exploitation par l'aliénateur qui avait livré pendant les années déterminantes, une quantité de lait inférieure à la quantité découlant d'une exploitation normale (art. 8, OCont.).

L'arrangement de mise en œuvre de l'instrument est de type corporatiste : l'acteur politico-administratif en charge du secteur (l'Office fédéral de l'agriculture, OFAG - anciennement la Division fédérale de l'agriculture depuis la fin des années 1970) délègue l'organisation administrative, complexe et coûteuse, aux organisations agricoles. Concrètement, ce sont près de 60'000 exploitations qui doivent - sont en lutte pour - obtenir un droit de production⁴⁷ (un contingent individuel). La mesure prévoit ainsi de beaucoup de compétences de surveillance et de sanctions aux fédérations et coopératives membres de l'UCPL : la coopérative peut décider de la répartition des contingents différemment parmi ses membres ; les coopératives peuvent équilibrer les dépassements entre les membres, les taxes sont encaissées par ces dernières, elles collectent les données nécessaires à l'établissement des contingents. Les zones de montagne II, III, IV bénéficient du régime du contingentement global (art. 5b AEL de 1977).

Sans détour, l'introduction de ce dispositif de contrôle des quantités sera un échec. La Suisse connaît toujours une surproduction laitière endémique quelques années plus tard. L'étude de Hauser sur ce dispositif de régulation (Hauser 1983) parvient à la conclusion selon laquelle cette situation de crise est le reflet des conflits d'objectif qui caractérisent la politique agricole : maintien d'un grand nombre d'exploitations paysannes, accroissement de la productivité (pour améliorer le revenu agricole) et mise en valeur rationnelle de la production (afin de limiter les coûts à la charge de la Confédération et des consommateurs). L'auteur ajoute que l'objectif de plafonnement des subventions, priorité du Conseil fédéral dans ce domaine sectoriel, et celui des organisations agricoles d'assurer le revenu paritaire, est impossible à atteindre simultanément par une seule et même mesure (Hauser 1983 : 120).

Si le revenu paritaire des producteurs de lait a été largement atteint au cours des années 1977-1981, l'évolution des frais de mise en valeur est moins positive et la stabilisation de la

⁴⁷ Dans les termes de l'articulation des constituants de ressources ce droit de production devient un droit d'usage.

production laitière a échoué (700 millions de francs pour l'année laitière 1982, soit plus de 120 millions de plus qu'au cours des années précédant l'entrée en vigueur du dispositif.

En termes ressourciels, l'instrument du contingentement peut se résumer en une opération (ratée) consistant à augmenter les charges d'entretien des producteurs de lait dès qu'ils dépassent leur quantité de base individuelle de livraison. Simplement dit, il leur est demandé de contrôler la production de leur troupeau de vaches et les aspects touchant à l'alimentation (bases fourragères et compléments alimentaires) et leur performance, faute de quoi, ils doivent contribuer de manière plus prépondérante que par le passé aux conséquences de la surproduction laitière. La mesure - qui se veut préventive - « agit » donc directement sur le constituant « infrastructure de production » (troupeau de vaches) et indirectement sur le « savoir-faire de production » (gestion de la performance du cheptel). Il est supposé modifier le droit d'usage de ces constituants. Par ce biais, le Conseil fédéral voulait réduire la mise à disposition potentielle de services monétaires afin de réduire les excédents de production qui se répercutent tout au long de la chaîne. La variation du point de vue du contenu des régulations se situe sur le pôle économique, par l'ajout d'un instrument supplémentaire destiné à contrôler les quantités.

Résultats de l'étape 4

L'entrée du régime dans une nouvelle étape correspond à l'introduction d'une conception centrée sur le contrôle des quantités de lait à produire. Cette conception consacre dans les termes du modèle des régimes institutionnels de ressources le principe de protection quantitative des usages faits des constituants infrastructurels (gestion quantitative du cheptel de vache, surface herbagère, etc.). Toutefois, ce principe entre en contradiction avec la philosophie productiviste qui se déploie au sein des milieux de la recherche agronomiques et de l'OFAG. En ce sens, le contingentement limite l'usage des infrastructures de production et de manière indirecte les pratiques des professions paysannes. Ces dernières sont censées réduire leur rendement de production, avec le succès que l'on connaît à la suite de l'échec de la mise en œuvre de cet instrument.

Encadré 4 : récapitulatif des résultats et « valeurs » des variables étape IV (1977-1991)

Variable dépendante :

Type de changement : (marginale-adaptatif), instrument de gestion des quantités par le contingentement modifie la distribution des droits d'usages des constituants aux mains des producteurs de lait ;

Contenu des régulations (cf. tableau ci-dessous) : forte régulation des prix et forte régulation des quantités ;

Qualification du régime : régime corporatiste complexe centrée sur une meilleure gestion des quantités

État et impacts des régulations

Régulations	État des régulations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact sur la coordination des constituants	Charges d'entretien	Impact sur les services
Economiques (prix-quantités)	■ ⁴⁸	■			Δ	Δ ⁴⁹	■ (-)
Qualité/Prod.	Δ	Δ	■	Δ		Δ	→
Ayants droit	■	Δ				Δ	→

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort ; (Δ), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (○), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact ; (→), aucune modification. Le signe (+) signifie que les services fournis par l'exploitation de la production laitière sont positivement affectés, le signe (-), négativement affectés et le signe (/) signifie qu'il n'y a pas d'effets sur les services

Variables indépendantes :

Configuration d'acteurs : diminution de la capacité de blocage des milieux paysans, permet introduction du contingentement, mais mise en œuvre corporatiste empêche de déployer les effets du contingentement ;

Éléments de contexte : pressions internes (principalement configurations d'acteurs rivales qui portent de nouvelles idées) sont toujours canalisées par les contraintes institutionnelles favorables aux intérêts paysans (forte possibilité de veto, excepté l'utilisation de la démocratie directe), pressions externes commencent avec les négociations du GATT qui débutent en 1984 ; augmentation des surproductions

⁴⁸ Le signe doit être interprété ici comme indiquant une régulation plus forte que lors de l'étape précédente (signalée comme étant déjà forte).

⁴⁹ L'augmentation des charges d'entretien est supposée être positive car elle ne crée plus artificiellement des flux de revenus. Mais le prix de base du lait étant garanti, les producteurs de lait produisent plus ou moins comme avant, malgré les pénalités. Les quantités livrées augmentent modérément.

2. Périodes 2 et 3 : de la fin du régime corporatiste complexe vers un régime complexe centré sur la protection de ressources territoriales

La périodisation telle qu'opérée dans le tableau 1 nous permet de distinguer les principaux changements dans la trajectoire historique des régimes institutionnels du marché laitier - qui tendent peu à peu à constituer « un » régime institutionnel de ressources agroalimentaires « territorialisées »⁵⁰ - lors des périodes 2 et 3 : (1) l'introduction du principe de la protection qualitative des ressources naturelles par les paiements directs qui modifient considérablement les droits d'usages des constituants (infrastructures surtout) de ressources territoriales, tout en découplant la garantie des prix des revenus agricoles, et l'amélioration de la coordination du pôle qualitatif entre législations agricoles et sur les denrées alimentaires ; (2) dans un contexte de programmation de la libéralisation du secteur agricole à la suite des accords du GATT en 1994 ; (3) l'introduction d'instruments d'accompagnement à la libéralisation, par la rerégulation différenciée de certaines dimensions corporatistes passées ; (4) l'avènement d'une nouvelle loi-cadre pour l'agriculture et la fin du corporatisme sectoriel.

En compressant les observations empiriques et processuelles, il convient de faire les commentaires suivants : en marge des éléments de contexte qui ont un poids explicatif décisif dans la dynamique de changement du régime laitier en un régime de ressources agroalimentaires de plus en plus soumis aux logiques du marché, l'on assiste lors des périodes 2 et 3 à « l'affaiblissement » des régulations économiques - soit la modification des instruments aux frontières, la baisse puis la suppression des soutiens, la baisse puis la suppression du prix du lait et le découplage prix-revenus - et du périmètre des bénéficiaires de l'exploitation des flux de revenus sur le marché laitier. En arrière fond, une coalition portée par des acteurs tant politico-administratifs (gouvernements cantonaux principalement romands, parlementaires, hauts-fonctionnaires) que privés (professionnels « dissidents » du modèle de gestion « corporatiste-cartellaire ») tente de resserrer sur le plan cantonal (cas du fromage du Valais et des produits agricoles de ce canton) ou régional (cas du Gruyère et de l'alliance Valdo-friburgo-neuchâteloise) les lignes autour de bénéficiaires professionnels prêts à accepter des charges d'entretien des ressources territoriales (surtout des produits agricoles) plus élevées.

La vague de dérégulation des pôles économiques et des ayants droit ouvre de nouvelles perspectives aux opérateurs de production industrielle. Ces derniers compressent les prix du lait, modifient avec plus ou moins de succès les droits d'accès de systèmes ressourciels, et tentent de s'approprier les droits de gestion de ces systèmes afin de diminuer leurs charges d'entretien liées à leur exploitation (économies d'échelle). La seconde dynamique de changement du contenu des régulations qualitatives vise pour partie à éliminer ces perspectives offertes aux opérateurs industriels ; il s'agit de leur barrer la route de l'accès au périmètre d'exploitation des ressources, à les forcer - au mieux - ou les accepter - au pire - au sein de structures de gestion de ressources « plus mobiles » et centrées sur l'exploitation d'une ressource tout en leur imposant les charges d'entretien que le collectif se sera fixé ou qu'un acteur aura imposé.

⁵⁰ Nous employons cette notion de « territorialisée » ou ailleurs de « territorialisation » dans le sens où les acteurs concernés par la ressource agroalimentaire (le fromage, mais le vin, ou des produits agricoles transformés) parviennent avec plus ou moins de succès à « rapatrier » cette dernière à son bassin de production dans une optique de développement local et de sécurisation des flux de revenus.

2.1 Étape V (1992-1997) : de nouveaux composants fédéraux pour un régime complexe de transition et de protection qualitative des ressources

Contexte

La période qui précède la nouvelle « trajectoire » de ce qu'il convient encore de qualifier de régime institutionnel du marché laitier (surtout de 1986 à 1991) se caractérise par une modification importante des éléments de contexte. Les pressions externes sont multiples : les négociations autour du GATT se déplacent vite sur les aspects touchant à la régulation des mesures protectionnistes du secteur laitier, ce qui met en danger les intérêts de certaines associations agricoles et de leurs membres respectifs (USP, UCPL, USAL) ; l'idée d'entrer dans l'Espace économique européen (EEE) risque de modifier décisivement le périmètre d'exploitation des flux de revenus liés au marché laitier ; le diagnostic de l'échec des politiques agricoles est établi à l'échelle internationale (à travers le GATT et l'OCDE) ; la promulgation de la Politique agricole commune (PAC) pour les pays membres de la CEE qui voit la reprise de certains instruments de régulation des marchés agricoles connus au sud de l'Europe (France, Espagne, Italie), à savoir les dispositifs d'Appellation d'origine contrôlée et d'Indications géographiques protégées (AOC-IGP) et sur les organisations agricoles (les interprofessions).

Les pressions internes sont aussi nombreuses : le diagnostic de l'échec de la politique agricole suisse est établi par l'accumulation des surproductions documentées par l'administration fédérale et en dehors de la sphère de « l'Etat » ; certaines associations agricoles (les petits paysans) sortent de la configuration des acteurs corporatistes, proposent de nouvelles exigences qualitatives et font des coalitions ponctuelles contre-nature avec un acteur de la distribution (Denner) ou des acteurs politico-administratifs concernés par la production de produits agricoles (dé-)territorialisés ; les consommateurs réclament plus d'exigences en matière d'écologie, et une meilleure signalisation de la qualité des produits agricoles, ces derniers sont soutenus par les partis socialiste et écologiste ; les firmes de l'industrie laitière sont renforcées à la suite de l'annonce de la libéralisation du secteur laitier et mettent en place des stratégies de concentration au sein du marché. Ajoutons à cela la baisse de légitimité de la politique agricole qui s'est traduite auparavant par le rejet, par référendum, d'arrêtés fédéraux relatif à différents marchés agricoles (sucre et viticulture). De plus, les partis de droite sont divisés quant à la défense des intérêts agricoles, les accords partisans pour empêcher l'agriculture de se réformer sont moins robustes

Ces pressions sont continues au cours de la présente étape puisqu'à partir de 1994 le Conseil fédéral engage un processus de négociation avec la Communauté européenne (CE) afin de parvenir à accords de libre-échange sectoriels touchant entre autres l'agriculture. En 1996, sans modifier les objectifs assignés à l'agriculture, la Constitution consacre le principe de la conduite de la politique agricole par les mécanismes du marché et du respect de l'environnement. L'amendement constitutionnel induit une modification de la législation agricole programmée. Par ailleurs, l'activité parlementaire réformatrice - radicale et pour la suppression des entraves au libre-échange ou favorable au changement instrumental et accompagnateur - s'accroît.

D'après Sciarini (1994 : 299), l'ouverture des négociations internationales du GATT a permis aux acteurs réformateurs et promoteurs des concessions auxquelles l'agriculture suisse doit faire face (Office fédéral des affaires extérieures et grandes associations économiques dont le « Vorort ») de contourner - non sans peine - les contraintes institutionnelles habituelles de concertation. Par ce biais, ces derniers ont forcé les acteurs de la configuration corporatiste à

accepter la modification des composants fédéraux du régime qui portaient sur les mesures prises aux frontières. La coalition rose-vert a, quant à elle, poussé pour une meilleure coordination entre exigences qualitatives (surtout environnementales) et formation du revenu paysan. Peu avant, une coalition régionale de professionnels et d'acteurs politico-administratifs cantonaux développe un composant régional auto-organisé en marge du régime laitier, la Charte du Gruyère en 1992 (cf. Tippenhauer 2014a : ch. 3). Ces dynamiques processuelles se traduisent par la création ou des modifications de composants fédéraux, l'hybridation de composants en raison de la pénétration d'autres domaines de politiques sectorielles (denrées alimentaires ou propriété intellectuelle) ou l'importation de composants développés dans le cadre de la PAC au cours de l'étape V. Nous analysons le contenu des composants modifiés ou nouveaux du régime qui tend, à la suite de l'introduction du dispositif AOC-IGP en Suisse en 1997, à devenir un régime de ressources agroalimentaires.

De nouvelles opportunités pour la régulation des ayants droit : la réforme de la législation sur les marques

En marge des développements relatifs à la politique agricole, la configuration des acteurs étroitement concernés par le droit suisse des marques (Office fédéral de la propriété intellectuelle, OFPI ; Vorort ; Union suisse du commerce et de l'industrie, USCI) entame un processus de réforme de la propriété intellectuelle. Là aussi, les pressions externes (modifications des règles internationales en la matière) ont été importantes. Pour aller à l'essentiel du processus de déclenchement du changement de ce domaine, cette configuration s'est fixé de tenir compte de la réforme de la législation en la matière entreprise au même moment au sein de la CEE⁵¹. L'une des principales innovations de la nouvelle loi consiste à étendre la notion de marque aux marques de services, en clair de permettre aussi aux banques, compagnies d'assurance, agences de voyages et autres entreprises de services de déposer des marques pour leurs prestations (Conseil fédéral 1990 : 2).

Autrement, la nouvelle loi fédérale du 28 août 1992 sur les marques et les indications de provenance (LPM de 1992) modifie la nature de la *titularité* de la marque en disposant que seul l'enregistrement et non l'usage de la marque octroie un droit de propriété sur la marque (art. 5, LPM). Le principe est dès lors simple : « [l]e droit à la marque appartient à celui qui la dépose le premier » (art. 6, LPM). Les mesures de reconnaissance de la propriété d'une marque sont par ailleurs renforcées : lors de la violation des droits que la marque confère à son titulaire, ce dernier dispose de meilleures voies d'opposition (Titre 3, LPM 1992).

Dès lors, la révision de la législation sur les marques prend une place marginale au sein du régime laitier ; nous avons vu, dans le cas des systèmes ressourciels du Gruyère et du Vacherin Mont-d'Or, des stratégies mises en place par des acteurs en charge de la gestion de ces ressources afin de renforcer la régulation du cercle des bénéficiaires. Souscrire au droit des marques s'avère être une option mineure au cours des années 1980 (Tippenhauer 2014a et 2014b). Quand bien même, l'activation de cet instrument, par l'enregistrement d'une marque collective, permis tout au plus de resserrer le cercle des bénéficiaires et de fixer les règles d'usage des marques collectives que les récipiendaires étaient tenus d'observer afin de signaler un produit.

⁵¹ La législation sur les marques a connu quatre révisions, qui l'on vu adopter les révisions en la matière relatives à différents traités internationaux que nous ne développons pas ici (voir cependant le Message du Conseil fédéral du 21 novembre 1990 concernant une loi fédérale sur la protection des marques et des indications de provenance). Des projets plus « transformateurs » ont été proposés mais furent tous rejetés. Les avancées sur le plan du commerce international poussent également les acteurs politico-administratifs à adapter la législation suisse.

La reconfiguration du pôle de la régulation de la qualité : la réforme de la législation sur les denrées alimentaires

Sans rentrer ici dans les détails du processus de réforme du domaine de la santé des consommateurs concernant les denrées alimentaires, la nouvelle loi fédérale en la matière, du 9 octobre 1992 (LDA), ainsi que son ordonnance de 1995 (ODA), innove sur plusieurs aspects⁵². D'abord, elle établit formellement un nouveau secteur, le secteur alimentaire⁵³. De ce fait, la loi étend officiellement son champ d'action à la production agricole, car elle pourvoit des denrées alimentaires. Elle fixe trois principes qui cadre ce nouveau secteur que sont synthétiquement : la protection plus accrue des consommateurs en matière d'hygiène ; la protection du consommateur vis-à-vis des actions qui visent - directement ou indirectement - à le tromper à propos de l'authenticité des produits et de leurs puretés ; la surveillance par les acteurs politico-administratifs du cheminement des denrées alimentaires (contrôle, autocontrôle) (Conseil fédéral 1989 : 869). Nous abordons les aspects qui sont susceptibles de constituer ou d'influencer les composants du régime laitier.

D'abord, les concepteurs de la nouvelle loi - principalement l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) - ont voulu créer un nouveau secteur : le secteur alimentaire. En ce qui nous concerne, l'analyse de la politique permet de retenir les *groupes-cibles* visés par ce nouveau périmètre fonctionnel : il s'agit de, toutes unités d'entreprises, distributeurs, centres de distribution, restaurateurs et chaînes de restaurateurs, qui s'occupent de denrées alimentaires, notamment qui en fabriquent, en transforment, en traitent, en entreposent, en transportent, en étiquettent, en promeuvent ou en remettent (art. 2, al. 1 let. a à d ; ODA). Par ce biais, ce sous-système de politique sectorielle renforcé entend déployer son périmètre de régulation à la production agricole, ce qui ne s'est pas passé sans mécontentements de la part des milieux paysans⁵⁴ (Conseil fédéral 1989 : 863).

Aussi, plusieurs normes (au sein de la LDA ou de l'ODA) ou actes (des ordonnances d'applications de la LDA) doivent être prises en compte comme composants fédéraux du régime laitier, et partant, par les systèmes ressourciels centrés sur la production de fromages. Il s'agit notamment, au cours de l'étape V, des normes d'hygiène générale telle l'article 17 de l'ODA qui stipule que : « [I]ors de l'obtention, de la transformation, de la fabrication, de la préparation, du conditionnement, du stockage, du transport, de la remise et de la manipulation de denrées alimentaires, il y a lieu de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'elles restent irréprochables au point de vue hygiénique et qu'elles soient à l'abri de toute influence préjudiciable à leur odeur, à leur saveur ou à d'autres caractéristiques ». Le lait et les produits laitiers sont concernés par cette norme.

L'ordonnance sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires du 26 juin 1995 (OSEC) pose le principe selon lequel « [I]es substances étrangères et les composants [...] ne doivent être présents dans ou sur les denrées alimentaires qu'en quantités techniquement inévitables et ne présentant pas de danger pour la santé » (art. 1, OSEC). L'article 2 de l'OSEC consacre la notion de « concentration maximale », par laquelle « [i]l faut entendre [...] la concentration d'une substance et de ceux de ses produits de dégradation

⁵² Les pressions pour le changement dans ce secteur de politique publique peuvent synthétiquement être énumérées comme il suit : crises sanitaires dans les années 1980 (listéria, vache folle, etc.) et action publique réactive plutôt que préventive (au cas par cas), développements technologiques accrus, amélioration des connaissances en matières d'analyses de composants présent dans les objets usuels et inadéquation entre la législation européenne et la législation suisse (Conseil fédéral 1989 : 850ss).

⁵³ Dans la pratique, les acteurs de ce domaine interviennent déjà de manière prépondérante dans ce secteur qui existe *de facto*. La réforme de la législation sur les denrées alimentaires vise plus à codifier, par là même, légitimer, l'existence de ce secteur vis-à-vis de ses groupes-cibles.

⁵⁴ Nous avons vu que dans le cas du système ressourciel du Vacherin Mont-d'Or, les acteurs administratifs cantonaux et fédéraux s'étaient fortement impliqués dans la relance de la filière.

qui ont une importance toxicologique, admise dans ou sur une denrée alimentaire déterminée » [...] et « exprimée en tant que valeur de tolérance ou en tant que valeur limite » (art. 2, al. 2, OSEC). Par la valeur de tolérance, il faut entendre « la concentration maximale au-delà de laquelle la denrée alimentaire est considérée comme souillée ou diminuée d'une autre façon dans sa valeur intrinsèque » (art. 2, al. 3, OSEC). Par la valeur limite, il faut entendre « la concentration maximale au-delà de laquelle la denrée alimentaire est jugée impropre à l'alimentation humaine » (art. 2, al. 4, OSEC).

Des dispositions précisent l'articulation de certains constituants de ressources agroalimentaires fromagères. Par exemple, pour ce qui est du lait cru destiné à la fabrication de fromage, la pratique pourtant séculaire veut qu'il doive être refroidi pendant la nuit souvent à 6°, s'il s'agit du lait de traite du soir, ou remis immédiatement après la traite à une laiterie, un centre collecteur, une fromagerie, s'il s'agit d'un lait de traite du matin. En ce sens, l'ODA ne préconise rien contre cette pratique ; celle-ci dispose que : « [l]e lait cru destiné à être remis directement au consommateur doit être épuré mécaniquement », qu'il « doit être épuré mécaniquement et refroidi à 6 °C au maximum » s'il n'est pas remis au consommateur et qu'il ne peut être « remis qu'immédiatement après la traite ou qu'immédiatement après la livraison dans les laiteries ou centres de collecte » (art. 39 al. 1 2, 3, ODA). D'autres normes concernent le fromage et consacrent la définition de ce qu'est le fromage en tant que denrée alimentaire. Il s'agit d'une définition qui convient autant aux professions artisanales qu'aux firmes industrielles. Aussi, elles régulent les usages d'auxiliaires technologiques et les procédés admis pour la fabrication du fromage (art. 53 et art. 54 ODA). Il s'agit notamment (ibid.) : des cultures inoffensives de bactéries lactiques, de bactéries aromatisantes (y compris les cultures spéciales), les levures et les moisissures, certains auxiliaires technologiques (concrètement non spécifiés, mais définis dans l'ODA⁵⁵) et le sel comestible.

Afin de lutter contre les risques de tromperie du consommateur⁵⁶, des normes de l'ODA visent à faire transparaître les informations concernant les denrées alimentaires (chapitre 5, ODA). Pour ce qui touche aux fromages, les unités d'entreprises doivent mentionner : les ingrédients ou les procédés ayant servi à conférer un certain goût (sapidité est le terme utilisé dans l'ODA), les épices, des herbes aromatiques, la technique de fumage ; pour les fromagers affinés, la catégorie de consistance (pâtes dure, mi-dure, molle) ; l'indication quant au traitement thermique (par ex. fromage au « lait thermisé » ou au « lait pasteurisé ») ou le non-traitement du lait (fromage « au lait cru ») ; la catégorie de teneur en matière grasse (fromage double-crème, gras, demi-gras, etc.). En résumé, des coûts de production supplémentaires pour des entreprises agricoles qui doivent souvent faire face à des concurrents domestiques, par ex. des acteurs industriels, mais pas que, capables de générer des économies d'échelles (soit la baisse des coûts d'une unité de produit par l'accroissement de la production).

En matière de contrôles, la LDA et ses ordonnances d'exécution autorisent les acteurs politico-administratifs de la santé (OFSP, Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, OFSAV) à « donner des recommandations ou des précisions sur les méthodes d'analyse que doivent suivre les laboratoires » (Conseil fédéral 1989 : 893 ; art. 21 à 31 LDA). Le *Manuel des denrées alimentaires*, qui contient lors de la promulgation de la

⁵⁵ L'article 16 de l'ODA stipule que ce sont « des substances ou des préparations utilisées pour des raisons d'ordre technologique lors de la transformation de matières premières, de produits intermédiaires ou de denrées alimentaires. S'ils sont ajoutés à ceux-ci, ils doivent en être retirés, dans la mesure où la technique le permet, au cours du processus de transformation ». Dans les productions de fromages de terroir la caillotte de veau, de la présure que l'on extrait de l'estomac du veau, sera par exemple utilisée comme coagulant.

⁵⁶ Les cas de tromperie sont, par exemple, l'annonce de propriétés fausses, ou de propriétés annoncées mais que toutes les denrées du même genre possèdent, etc.

LDA une série de méthodes d'analyses et de directives pour l'appréciation des denrées alimentaires par les organes de contrôle a constamment été complété, remanié et adapté selon l'évolution des connaissances nouvelles et aux besoins en la matière (Conseil fédéral ibid.). En ce sens, il sert d'auxiliaire pour les analyses de laboratoire. En matière d'analyse et de contrôle des denrées alimentaires, certaines sections de ce composant fédéral peuvent être déclarées comme obligatoires et doivent être observées dans une mesure accrue par les fabricants et les distributeurs, notamment en relation avec leur devoir d'autocontrôle.

Les articles consacrés aux contrôles sont principalement des règles procédurales quant aux prélèvements et aux analyses des denrées prises par des services fédéraux ou cantonaux d'inspection, les droits et les devoirs du « fabricant » ou du « commerçant », les mesures à prendre en cas de contestation de résultats d'analyses, les mesures de dénonciations et d'interdiction que les acteurs politico-administratifs peuvent prendre en cas de non-conformité des denrées alimentaires aux valeurs exigées en matière d'hygiène, etc. (art. 23 et art. 24, puis art. 26 à art. 30, LDA 1992).

La réforme de la législation sur les denrées alimentaires introduit le principe de l'autocontrôle dans le secteur alimentaire⁵⁷ (art. 49, ODA). Ce principe se traduit par l'institutionnalisation de mesures de certification auxquels les acteurs du secteur alimentaire doivent se souscrire. Les acteurs de la santé publique (OFSP) ont décidé d'imposer la mesure de certification HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point)⁵⁸. Ce dispositif d'assurance-qualité prévoit la mise en place d'un système de procédures obligatoires de surveillance des risques lors des différentes étapes de confection des denrées alimentaires (art. 51, ODA). L'article 51 stipule que « [t]oute personne qui fabrique, transforme, traite, entrepose, transporte ou remet des denrées alimentaires doit mettre en place et appliquer *une* ou *plusieurs* procédures de surveillance permanente fondées sur les principes HACCP, visant à maîtriser les risques biologiques, chimiques et physiques » (ODA, nous soulignons).

Il y a lieu de voir par l'introduction de ce nouveau *paradigme de la certification*, l'avènement de mesures que l'on peut qualifier de standards alimentaires privés. S'inscrivant tantôt dans l'ordre du « droit rigide » - les acteurs doivent mettre en place ces dispositifs - tantôt dans l'ordre du *soft law* - à savoir que les cahiers des charges ou les guides de bonnes pratiques se traduisent par des principes directeurs souvent non obligatoires -, ces mesures imposent des coûts de coordination liés à leur mise en place. En effet, les processus de mise en place de certifications peuvent constituer des moments de négociation (privée) où vont s'exprimer des stratégies d'acteurs visant à fixer les exigences requises ou suggérées par le modèle de standard choisit.

En termes ressourciels, ces nouveaux composants augmentent les coûts de production et de coordination des acteurs impliqués dans l'exploitation d'un système ressourciel centré sur la production de fromage. Ils obligent ces acteurs à augmenter leurs exigences qualitatives ainsi qu'à annoncer, en quelque sorte, ce pour quoi les consommateurs payent, à savoir les services symboliques et sensoriels qu'ils souhaitent obtenir.

La reconfiguration du pôle de la régulation économique : les producteurs de lait en ligne de mire

⁵⁷ Des « cas » à part, par exemple les crises sanitaires de la vache folle dans les années 1990 ou plus anciennement l'épidémie de listériose dans la filière du Vacherin Mont-d'Or, ont vu l'institutionnalisation ciblée de mesures d'autocontrôle.

⁵⁸ D'autres modèles de certification dans le cadre de l'hygiène alimentaire étaient disponibles à l'époque. Le développement de crises sanitaires régionales a permis la création d'un marché de la certification alimentaire.

Si les éléments de contexte varient de façon intense au cours de la fin des années 1980, les premiers changements inscrits dans le 7^e Rapport sur l'agriculture (Conseil fédéral 1992) sont de l'ordre de la (re-)formulation des objectifs et des instruments de la politique agricole. Ce fameux document (ibid.) consacre la réorientation des objectifs de la politique agricole et évoque tout spécialement le recul de l'objectif de l'auto-provisionnement et de la sécurité alimentaire (Conseil fédéral 1992 : 290-330). L'ordre des objectifs se présente désormais comme suit : contribuer substantiellement à l'approvisionnement de la population en produits de qualités sains à des prix avantageux et à sa sécurité, exploiter et sauvegarder les ressources naturelles, le maintien décentralisé de la population paysanne et diminuer les coûts de l'agriculture (Conseil fédéral 1992 : 291-292). Si nouvel ordre il y a, il convient de souligner les éléments de très forte permanence qui guide le changement perçu comme radical et programmatique par le monde rural (USP et UCPL). De fait, les effets redistributifs de la première étape de la réforme ont été maintenus, mais les mécanismes d'articulation des constituants des producteurs de lait changent.

C'est ainsi sur le plan instrumental qu'intervient la première « innovation ». L'OFAG propose de séparer la politique des prix et la politique des revenus par le biais de l'instrument des « paiements directs compensatoires et écologiques ». On désigne par là des sommes versées régulièrement par l'État, sur la base d'un plan quadriennal, aux agriculteurs indépendamment de ce qu'ils produisent et des prix des produits agricoles. Introduit le 9 octobre 1992 au sein de la loi sur l'agriculture de 1951 (art. 31a et 31b), cet instrument transversal concerne presque tout l'ensemble des professions paysannes. Mais indépendamment de ce caractère transversal, il reconfigure le pôle de la régulation économique du régime laitier. En effet, il vise les producteurs de lait. Ces derniers, qu'ils s'insèrent ou non dans la chaîne de production de fromages, sont désormais incités à produire moins ou à internaliser une partie des charges d'entretien. En effets, les prix couvriront de manière plus limitée les coûts de production et les volumes produits.

Ces paiements directs compensatoires serviront à rémunérer la part des prestations d'intérêt public (entretien du paysage, sécurité alimentaire, prestations écologiques) engendrées par les agriculteurs. Ces derniers ne sont plus indemnisés par le prix des produits. Ils doivent donc prendre sous leur responsabilité une partie des charges d'entretien. La panoplie est complétée par les paiements directs à caractère écologiques. Ces derniers visent l'encouragement de formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement (sur la base d'un contrat volontairement conclu), à savoir des contributions compensatoires à des fins écologiques. Ces contributions devraient être attribuées aux agriculteurs qui s'engagent par contrat librement conclu à fournir des prestations particulières dans le domaine de l'écologie (production intégrée et agriculture biologique) ainsi que des mesures spéciales en faveur de la protection des ressources naturelles.

Notons que l'OFAG a aussi ordonné une baisse du prix du lait, ce qui constitue une modification du paramètre du pôle de la régulation des prix. Du reste, toutes ces nouvelles contraintes à l'octroi de droits d'accès aux flux de revenus sont encore marginales. En termes ressourciels, les premières décisions prises par les acteurs politico-administratifs modifient, par les paiements directs et de manière supportable, l'articulation des constituants de ressources agroalimentaires. Plus particulièrement pour notre objet d'étude, ces instruments modifient le « taux » de charges d'entretien lié à la production de lait destiné à la production de fromages. La Confédération diminue la part des charges qu'elle assumait ; celles-ci sont transférées en partie aux producteurs de lait. En retour, ces derniers reçoivent des compensations découplées.

En marge des développements de la politique agricole, la ratification des accords du GATT par la Suisse fait que cette dernière s'engage à remplacer les restrictions quantitatives à l'importation (un seuil quantitatif qui bloque l'entrée du produit sur le marché suisse) par des droits de douane (dits « tarifs douaniers », lesquels grèvent l'entrée des produits dans le marché suisse sans les limites quantitatives) sur les produits⁵⁹. Elle accepte aussi, dans un délai de 6 ans (1994-2000), de réduire peu à peu ses tarifs douaniers, de même que le soutien à l'intérieur du pays lié aux produits et les subventions à l'exportation⁶⁰. Ceci a pour effets de redimensionner le périmètre fonctionnel artificiellement défini du marché fromager. Désormais, il revient aux organisations ou autres structures de pilotages de systèmes ressourciels fromagers (par. ex. USF) d'entrer sur des marchés étrangers sans soutiens tout en acceptant (supportant) la concurrence d'opérateurs étrangers sur le marché domestique. Dans le même temps, les acteurs suisses bénéficient, à peu de chose près, des conditions d'entrée qui leur sont imposées.

Mise en place d'un composant fédéral de reconnaissance et de protection indirecte de ressources agroalimentaires territoriales

L'adoption par l'UE d'une réglementation sur les AOC-IGP le 14 juillet 1992 et les évolutions de la politique agricole suisse ont conduit, depuis l'année 1993, de nombreux parlementaires à déposer des interventions revendiquant 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 interventions⁶¹ réclament, d'une part, un alignement du droit suisse sur les réglementations de l'UE précitée, et d'autre part, des mesures destinées à améliorer la protection des produits agricoles suisses.

Contrairement à la suppression du « carcan législatif » prônée par les parlementaires promarchés, il est question d'adapter le droit interne suisse afin de rehausser les avantages comparatifs des acteurs-usagers de ressources agroalimentaires territoriales. Notons qu'une partie 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 dès 1996 qu'est inscrit le dispositif AOC dans la loi sur l'agriculture de 1951, fruit de la coalition élargie d'acteurs politico-administratifs et des milieux agricoles régionaux (Boisseaux 2012 : 124ss). Il en découle l'ordonnance du 27 mai 1997 sur les AOC-IGP. Ce nouveau composant fédéral engendre la dualisation de l'économie laitière. Il existe désormais un régime laitier et un régime de ressource agroalimentaires (des « patrimoines » fromagers à protéger). Concrètement, ce composant permet d'unifier en un acte administratif délivré par l'OFAG (un cahier des charges) la régulation de l'appartenance - quels peuvent être les ayants droit - en fixant un droit d'accès géographique (une région, un territoire) et la régulation de la qualité - quelles sont les propriétés souhaitables du produit - en assortissant des conditions de production souvent très précises et plus ou moins propres à un système ressourciel⁶². En un

⁵⁹ Toutefois, l'accord prévoit un instrument nommé *Clause de sauvegarde spéciale* (Conseil fédéral 1994 : 146ss). La clause de sauvegarde spéciale applicable au secteur agricole permet un relèvement temporaire et limité des droits de douane perçus sur les produits agricoles (viande, fromage, légumes frais, etc.) et transformés (chocolat, biscuits, etc.). Cet instrument ne sert donc pas à empêcher les importations, mais à renchérir les marchandises. Il permet néanmoins de freiner un afflux excessif de produits importés sur le marché intérieur afin d'atténuer les effets pouvant en découler.

⁶⁰ L'accord prévoit que les quantités d'exportations subventionnées devront diminuer de quelque 16'500 tonnes d'ici à la fin de la période de mise en œuvre de l'accord (Conseil fédéral 1994 : 162). se seront quelques 16'500 tonnes

⁶¹ Postulat Comby 93.051, du 1^{er} 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.

⁶² Certaines conditions de production sont nécessaires à la production de tous les fromages.

certain sens, ces conditions de production deviennent, par la difficulté à les respecter parfois, des droits d'entrée à l'exploitation de ressources agroalimentaires.

Le dispositif s'appuie sur des règles spécifiques et formelles, ainsi que des lignes directrices imposées par la pratique et que l'OFAG protège⁶³. L'ensemble de ces règles est concerné tout le potentiel de produits agricoles transformés. Ces règles régissent les conditions « d'entrée » dans ce nouvel espace fonctionnel de régulation de ressources territoriales. Les acteurs responsables de l'exploitation d'un système ressourciel doivent 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 pour chaque ressource.

En termes de politiques publiques, le cahier des charges constitue un acte de mise en œuvre, car validé, reconnu, puis délivré à un acteur collectif ou représentant d'un collectif par l'OFAG. Il fixe 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. 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. On le rappelle, *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.

Ces règles transversales offrent l'opportunité aux structures chargées du pilotage d'un système ressourciel de définir localement les régulations portant sur l'appartenance, les exigences qualitatives, autrement dit l'appartenance au périmètre d'exploitation de la ressource, les règles de production, d'exploitation et d'entretien de cette dernière, 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 des filières sont chargées de distribuer les droits d'accès et de production (des quotas) et de veiller à l'usage de la dénomination (le respect par les acteurs du cahier des charges par la conformité de leurs actions et de leurs pratiques). 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 composant du régime semble se fonder sur l'équation « ressourcielle » suivante : les acteurs-usagers d'un système ressourciel 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 aligne - en théorie du moins, car il reste aux acteurs de mettre en musique les exigences qu'ils peuvent et veulent se fixer - des designs d'exploitation et de protection des ressources. Ajoutons que les groupes d'acteurs qui parviendront, sur une base volontaire à entrer dans le dispositif AOC-IGP, se voient aussi l'opportunité de 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.

⁶³ Ces lignes directrices figureront dans un guide qui n'apparaîtra que lors de l'étape suivante

Résultats lors de l'étape V

Il convient de signaler les éléments suivants. En premier lieu, les régulations qualitatives du régime de ressources agroalimentaires se sont renforcées, par le biais de la nouvelle législation sur les denrées alimentaires (1992-1995) et du dispositif AOC-IGP (1997). En second lieu, l'on assiste à la reconfiguration des différents pôles de régulations du régime : à partir de 1997, le droit à l'exploitation des services monétaires peut se faire si les acteurs ont été admis dans le périmètre d'un système ressourciel moyennant qu'ils acceptent l'articulation plus contraignante des constituants de ressources et les charges d'entretien y relatives. En dépit de l'introduction de l'assouplissement de la garantie des prix et du revenu agricole, compensé par les paiements directs, et de la modification des mesures à la protection des frontières, le pôle de la régulation économique devient « intermédiaire », moins « protecteur ». En revanche, la régulation de l'appartenance (droit d'accès) aux principaux systèmes ressourciels centrés sur la production de fromages (Emmental, Gruyère, Sbrinz) n'est plus couplée au marché fromager. Celle-ci s'opère sur des bases définies par le dispositif AOC-IGP. Ce pôle reste potentiellement, mais de façon différenciée, plus ou moins fortement régulé grâce à ce composant.

Sur la base de l'évolution des composants fédéraux de l'étape V, il apparaît une meilleure régulation des constituants de ressource pris séparément ainsi qu'une meilleure coordination entre ces derniers. La nouvelle trajectoire du régime laisse voir, en outre, une augmentation des charges d'entretien visant à augmenter la qualité des produits finis ; ceci devrait inciter les acteurs à mettre à disposition des usagers finaux un profil plus équilibré entre les services issus de l'exploitation des ressources. Le régime reste un régime corporatiste complexe, mais de transition. En échange de la libéralisation et de la fin de l'hégémonie de l'organisation cartellaire du marché fromager, les acteurs en charge de l'exploitation de ces systèmes ressourciels ont obtenu le dispositif AOC-IGP. Par l'introduction de ce dispositif, il est institué le principe de la protection qualitative au côté de la protection quantitative.

En résumé, le changement du régime se situe entre un changement transformateur et un changement marginal. La plupart des instruments économiques sont remodelés. Les prix sont découplés des revenus, mais ils restent momentanément fixés par le Conseil fédéral sous l'égide des associations agricoles. Par ailleurs, le Conseil fédéral ordonne la diminution du prix du lait. L'avancée majeure du régime au cours de cette étape 5 repose sur le remodelage des instruments de protection du marché fromager. Afin de mettre la pression sur les acteurs gestionnaires et usagers des systèmes ressourciels fromagers, les limitations quantitatives de produits importés se transforment progressivement en mesures tarifaires. L'idée qui sous-tend ce processus de changement de conception de la protection du marché fromager suisse vise à faire pression sur ces acteurs afin qu'ils internalisent les charges d'entretien des ressources. Alors que l'on assiste à un mouvement de libéralisation et de début de dérégulation des marchés agricole, le régime en voie de reconfiguration améliore les usages des constituants et leur articulation, favorise tendanciellement leur coordination et reconfigure par là-même la répartition des charges d'entretien.

Encadré 5 : récapitulatif des résultats et « valeurs » des variables étape V (1992-1997)

Variable dépendante :

Type de changement : (« faux » transformateur-adaptatif), découplage du soutien prix-revenus ; baisse du prix des produits ; remodelage du système de protection à la frontière (limitation quantitative + taxes sur les importations → passage progressif à des mesures tarifaires) ; coordination entre PP (denrées alimentaires et agricole) ; coordination pôle « ayant-droit » et « qualité »

Contenu des régulations (cf. tableau ci-dessous) : légère dérégulation des prix-revenus et de la protection à la frontière ; toujours forte régulation des quantités ;

Qualification du régime : régime corporatiste complexe provisoire et transitoire centré sur une meilleure gestion de la qualité et des quantités

État et impacts des régulations

Régulations	État des régulations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact sur la coordination des constituants	Charges d'entretien	Impact sur les services
Economiques (prix-quantités)	Δ	■			■	■	■(-) ⁶⁴
Qualité/Prod.	■	■	■	■		■	■(+) ⁶⁵
Ayants droit	Δ	■				■	■

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort ; (Δ), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (○), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact ; (→), aucune modification. Le signe (+) signifie que les services fournis par l'exploitation de la production laitière sont positivement affectés, le signe (-), négativement affectés et le signe (/) signifie qu'il n'y a pas d'effets sur les services

Variables indépendantes :

Configuration d'acteurs : ouverture forcée ou contournement de la configuration d'acteurs corporatiste, fragmentation des intérêts ; recomposition ou création de configurations d'acteurs sur des bases régionales.

Éléments de contexte : pressions internes fortes, des configurations d'acteurs rivales parviennent à faire aboutir de nouvelles idées, mais qui se traduisent par des changements d'instruments seulement ; le diagnostic de l'échec de la politique agricole de 1951 est admis ; pressions externes fortes, mais impacts limités (modification du mode de paramétrage des mesures aux frontières et baisse de la protection)

⁶⁴ Le problème de surproduction n'est pas endigué à la fin de l'étape V.

⁶⁵ L'impact est potentiellement positif à l'issue de la réforme de la législation sur les denrées alimentaires et à la suite de l'introduction du dispositif AOC-IGP. Du reste, les conditions propres à chaque système ressourciel (le produit en tant que tel, la structure organisationnelle en charge du pilotage de la filière, l'arrangement régulateur mis en place) font que le profil de chaque ressource varie.

2.2 Étape VI (1997-2007) : vers un régime complexe centré sur la coordination de l'action collective territoriale et sur la protection qualitative de ressources agroalimentaires.

Contexte

Lors de la période 2, les pressions externes - par ex. les négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE et, plus concrètement, la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des accords du GATT-OMC - et les pressions internes - les propositions réformistes de l'OFAG, celles d'autres acteurs politico-administratifs, de certains parlementaires et de nouveaux groupes d'intérêts - ont programmé la modification des tâches constitutionnelles assignées à l'agriculture. Un changement constitutionnel en matière de politique agricole a eu lieu. Il nécessite un changement de politique qui se décide au cours de l'étape 5. Le processus de réforme doit aboutir sur une nouvelle loi-cadre destinée au secteur agricole et conforme aux engagements pris dans le cadre des négociations internationales.

Lors du processus décisionnel, les composants portant sur la régulation de l'appartenance aux marchés laitiers et fromagers, ainsi que ceux portant sur la régulation des quantités du pôle économique seront directement attaqués. En effet, de l'avis des réformateurs, le nouveau cadre doit rompre avec les pratiques cartellaires, la garantie des prix et du revenu, en finir avec le contingentement laitier ou, au minimum, assouplir cet instrument. Ce sera chose faite avec l'édiction de la nouvelle loi fédérale 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr). Dans le cadre de l'exploitation de ressources agroalimentaires, deux composants fédéraux sont cruciaux : il s'agit du dispositif AOC-IGP, implémenté lors de l'étape précédente, et un dispositif de coordination de l'action collective promulgué à la suite de LAgr. Nous exposons ci-après les pôles de régulations qui ont été atteints, ainsi que les nouveaux composants et leurs effets escomptés sur les constituants et leur articulation dans le cadre de l'exploitation de ressources agroalimentaires, ainsi que sur les services de ces dernières.

Dérégulation des pôles relatifs aux ayants droit et économique...

Le pôle des régulations du cercle des acteurs admis dans l'exploitation des ressources aux mains de l'USF disparaît complètement dès l'édiction de la LAgr. La loi ne contient plus aucune disposition permettant le maintien ou la création de cartels tels qu'opérant dans le secteur laitier au cours des périodes 0,1 et 2⁶⁶. De surcroît, toutes les tâches publiques d'exécution ou de régulation de l'ancienne loi sur l'agriculture ont été retirées des mains de l'UCPL et de l'USAL. L'USF a en outre été liquidé. L'autre point fort de la nouvelle loi est la suppression de toutes les garanties de prix fixes par l'Etat et de sa prise en charge des produits agricoles. En revanche, il est introduit le principe de prix-cible, puis de prix indicatif qui sera finalement supprimé lors de la réforme agraire en 2011 (PA 2011). Signalons aussi que les modalités de redistribution financières ont changé : la programmation du soutien au revenu paysan est conçue pour diminuer les transferts fiscaux du gouvernement. Ces derniers sont planifiés selon un calendrier quadriennal et visent l'ensemble du secteur plutôt que certains marchés particuliers⁶⁷. En clair, la majorité des charges d'entretien sont transférées aux mains des opérateurs du secteur agricole. La régulation des prix est carrément moins rigide et dépend plus des conditions du marché⁶⁸.

⁶⁶ D'ailleurs, comme l'évolution de la législation sur les cartels tend à renforcer la Commission de la concurrence, celle-ci peut ouvrir une enquête s'il existe des soupçons quant à des stratégies de « cartellisation » sur un marché ou sur un segment de marché (entre des opérateurs situés à différents échelons). Le cas du système ressourciel de production de Gruyère illustre la confrontation de ses acteurs-gestionnaires au renforcement du cadre plus compétitif qui est supposé régner dans le marché fromager par exemple (Tippenhauer 2014b).

⁶⁷ Toutefois, le secteur laitier reste le plus important.

⁶⁸ Mais pas nécessairement au sens d'une concurrence même partiellement pure et parfaite. Au sens des conditions concrètes et existantes dans la réalité du marché laitier suisse : ses offreurs trop nombreux, ses peu de demandeurs, et son échelon de la distribution dominé par deux firmes.

Les acteurs-usagers du système ressourciel du Gruyère sont, en théorie, brutalement touchés par ses changements de régulations⁶⁹. D'autres acteurs chargés d'autres systèmes ressourciels, tels que ceux du fromage du Valais ou du Vacherin Mont-d'Or par exemple, devaient déjà composer avec la libéralisation de certains échelons d'échanges de leur produit et/ou devaient s'accorder au sein d'une action collective non reconnue par l'État. Le cas du Gruyère est, de primes abords, le plus touché par la suppression de ces composants du régime qui l'encadrait. En clair, ce ne sont rien de moins que la régulation des prix garantis d'achat et de vente entre tous les échelons de production jusqu'à la distribution, ainsi que la régulation des marges qui sont supprimées et le périmètre d'accès à l'exploitation de la ressource qui est en jeu.

En matière de gestion des quantités de production de lait, le contingentement laitier est maintenu. Particulièrement attaqués lors de la programmation de la LAgr de 1998, les milieux concernés (les fédérations régionales surtout), relayés par certains parlementaires de droite, ont réussi à le maintenir dans la nouvelle législation. L'instrument est toutefois assoupli : le principe du transfert de contingents de production est introduit (sur les modalités précises des droits de disposition y relatifs, cf. art. 30 à 36 de la LAgr de 1998 et ordonnance du 7 décembre 1998 sur le contingentement laitier, OCL). Ainsi, « tout producteur qui souhaite transférer un contingent à un autre producteur (cédant) doit demander au service administratif compétent (l'OFAG) que celui-ci réduise son contingent de la quantité à transférer et qu'il augmente d'autant le contingent de l'autre producteur (preneur) » (art. 3. OCL). En revanche, la LAgr prévoit une sortie du contingentement laitier dès 2006, qui sera remise à mai 2009, afin de laisser « le marché » faire jouer ses mécanismes d'offre et de demande.

La réorganisation du marché laitier confère la compétence au Conseil fédéral d'adapter le volume total des contingents aux conditions du marché (art. 31 LAgr 1998), à savoir en fonction de la demande potentielle en produits laitiers suisses. Or, par le passé, il revenait aux acteurs du secteur laitier de fixer la quantité sur la base d'années références, et non pas en fonction des données du marché. À la suite d'une crise survenue au sein du marché laitier en 2002⁷⁰, le Conseil fédéral accepte, à la demande des organisations principales du marché (la Fédération suisse des producteurs de lait, FPSL, anciennement UCPL, Fromarte, anciennement l'USAL, les fédérations laitières régionales, l'association suisse des industriels du lait et les plus grandes interprofessions fromagères, que ces dernières puissent fixer le volume national de lait à produire. En prenant appui sur Wagemann (2005), il s'agit là de la réintroduction d'une version assouplie de la gestion corporatiste sectorielle.

Certaines organisations agricoles, dont celle qui est chargée du système ressourciel du Gruyère, font de la gestion très serrée des quantités à produire l'instrument central au côté des exigences qualitatives du pilotage de l'exploitation d'une ressource agroalimentaire. Les prix des produits agricoles transformés ou non n'étant plus garantis, l'équilibre entre charges d'entretien de la ressource (ici, les coûts de renoncement à produire plus) et flux de revenus est devenu fragile. Certaines organisations déploient des efforts considérables afin de pénaliser les dépassements de quantités collectivement fixées. L'Interprofession du Gruyère, décida, à titre illustratif, d'interdire la transformation en Gruyère de l'augmentation des contingents laitiers accordés par la Confédération à l'ensemble de la branche lors de la saison 2001/2002. Ceci lui permit de contenir les effets de la crise du marché laitier en 2002.

⁶⁹ La stratégie de réorganisation de l'action collective sur des bases régionales a déjà permis d'amortir ces « chocs externes » pour les acteurs du Gruyère (Tippenhauer 2014b).

⁷⁰ Il s'agit de l'effondrement sans précédent dans l'histoire du marché laitier suisse d'une firme - Swiss dairy food - créée à la suite de fusions successives de coopératives régionales.

Dans le cadre des engagements du GATT-OMC, les aides à l'exportation, qui permettaient de soutenir les prix sur le marché national en exportant sur les marchés internationaux le surplus de fromages, doivent être totalement supprimées d'ici 2009. Par ailleurs, le soutien de la production domestique devra être réduit selon le même calendrier (2009). Toutefois, des contributions non-ciblées par l'OMC, subsistent : par exemple, pour le lait produit dans des exploitations qui ont renoncé à l'ensilage d'herbe ou de maïs ou qui reçoivent des primes pour le lait transformé en fromage. *Last but not least*, les négociations entre l'UE et la Suisse ayant abouti en 1999, un accord sur le commerce des produits agricoles facilite les échanges de ces produits entre la Suisse et l'UE. Il règle la suppression d'obstacles tarifaires (contingents d'importation et suppression des droits de douane) et non tarifaires (prescriptions sur les produits ou dispositions en matière d'homologation⁷¹) dans certains domaines de production. Par cet accord, le marché du fromage, de fait l'ensemble des systèmes ressourciels fromagers suisses, est amené à libéraliser totalement les ventes entre l'UE et la Suisse en 2007 dès l'entrée en vigueur de l'ensemble des accords sectoriels en 2002.

De manière générale, producteurs de lait et fromagers sont spécialement touchés par la modification de ces composants. L'exemple de l'abandon du contingentement laitier ou de la reconfiguration des instruments de protection douanière touchent l'articulation des constituants de ressources, ainsi que les charges d'entretien, nécessaires à l'existence d'un système de ressources agroalimentaires centrées sur la production de fromage. Les producteurs de lait doivent progressivement adapter l'usage de leurs constituants en fonction des données du marché. S'ils sont membres du cercle des bénéficiaires d'une AOC, ils peuvent plus facilement connaître les marges générées au bout de la chaîne de distribution. S'ils doivent « couler » leur lait auprès de l'industrie, ils sont en situation d'asymétrie d'information, l'affectation qui sera faite de leur lait étant peu prévisible (par ordre de valeur ajoutée : poudre de lait, yaourts, beurre, fromage). Dans le premier cas de figure, ils sont renforcés lors des négociations du prix, tandis que dans le second, ils sont affaiblis.

Quant aux instruments douaniers, producteurs de lait et fromagers feront désormais face à des acteurs concurrents étrangers qui détiennent un accès facilité au marché suisse, mais qui ne subissent pas nécessairement les mêmes charges d'entretien imposées par les réformes internes aux acteurs suisses. Le marché même partiellement libéralisé peut générer des situations, notamment à la suite des accords du GATT-OMC, de concurrence « déloyale » envers les acteurs domestiques qui doivent respecter des exigences qualitatives parfois plus élevées. Celles-ci ont un impact négatif sur la productivité. En clair, tous les instruments de la politique agricole qui permettent d'amortir les pertes de gains pour les acteurs en charge d'un système ressourciel liées à l'ouverture des marchés, soit la plupart des nouveaux composants fédéraux du RIRA, s'insèrent dans la « zone grise » de l'accord du GATT. Notons que le développement d'une mesure ou d'un instrument relevant de la « zone grise » est différent d'une mesure « illicite », puisqu'il peut être trouvé des arguments juridiques pour justifier partiellement l'instrumentaire de la politique agricole (Bénitah 1998 : 317).

...compensée par un nouveau composant centré sur la coordination de l'action collective territoriale

La suppression du pôle de régulation des ayants droit jugée trop rigide et allant à l'encontre de la concurrence est compensée par un dispositif corporatiste assoupli, relatif aux mesures d'entraide et sur les interprofessions (art. 8 et 9 LAgr 1998 et ordonnance du 7 décembre

⁷¹ Il s'agit précisément du secteur phytosanitaire (pesticides, biocides, etc.), des aliments pour animaux, des semences et du secteur vétérinaire. En clair, ce volet vise l'abaissement des coûts liés au constituant « infrastructure de production » lié aux ressources agroalimentaires.

1998 sur les interprofessions). Ce nouveau composant permet de réintroduire certaines fonctionnalités corporatistes : lorsqu'une organisation souhaite se prémunir contre des comportements opportunistes d'opérateurs qui bénéficieraient indirectement des règles adoptées par un collectif (sur la qualité d'un produit) ou directement de prestations (marketing, information, etc.), celle-ci s'adresse au Conseil fédéral pour que ces « électrons libres » contribuent aux coûts liés à l'action collective. Il revient au Conseil fédéral de décider si les mesures d'entraides doivent être rendues obligatoires pour l'ensemble des opérateurs d'une branche agricole.

D'après Wagemann (2005 : 15), il s'agirait tout simplement d'un arrangement institutionnel corporatiste, mais différencié ou sélectif, un cas de gouvernement d'intérêts privés incomplet. Dans la pratique, il est activé par des acteurs collectifs sur la base d'un périmètre fonctionnel régional, par exemple, le bassin de production d'un produit agricole, exceptionnellement, à l'échelle d'un marché (marché du lait depuis 2009, la filière avicole et de la volaille). À la différence du système corporatiste d'avant, il ressort que :

- l'autorité politico-administrative doit être consultée avant l'extension des mesures d'entraide à toute une branche agricole ou une/des profession(s) agricole(s) ou à une interprofession ; de plus, ces mesures sont promulguées pour des durées déterminées, mais sont souvent automatiquement renouvelées ;
- les périmètres des problèmes que l'organisation se donne à résoudre sont circonscrits, mais concernent néanmoins des dimensions - corporatistes la plupart du temps - que l'on retrouve par le passé, telles que « l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché » (art. 8. LAgr) ; ce faisant, ce composant agit sur le pôle de la régulation de l'offre en laissant une marge de manœuvre aux acteurs collectifs pour fixer des contingents de production, la norme étant - volontairement ou involontairement - assez floue ;
- en revanche, cette « adaptation » est supposée se faire dans l'optique d'une meilleure gestion de la qualité ; ceci justifie la régulation des quantités ;
- de plus, la requête doit être demandée par des acteurs collectivement organisés et représentatifs de l'ensemble de la branche ou de la profession ;
- en revanche, les organisations ou les interprofessions ne peuvent pas percevoir de contributions obligatoires de leurs producteurs, sous-entendu que ces derniers doivent y consentir sur des bases volontaires, mais dans la pratique les taux de participation atteignent les pourcentages de la période 2 (95% d'adhésion dans le cas de l'Interprofession du Gruyère) ; les mécanismes internes de prises de décisions doivent être démocratiques ;

Ce nouveau composant est activé par un nombre important d'acteurs-usagers de ressources agroalimentaires (filiale laitière, filières fromagères, filières cantonales vitivinicoles, etc.), mais il connaît des fortunes diverses en fonction des caractéristiques de chaque système ressourciel. De manière générale, il peut être observé, à l'aune des cas étudiés dans la thèse de l'auteur (cf. Tippenhauer 2014b), que ce composant permet au minimum d'améliorer la coordination de l'action collective entourant la gestion des systèmes ressourciels. Une fois adopté, il permet de réguler des conflits ou des rivalités internes par rapport au niveau de charges d'entretien ou de l'exploitation des services. Il renforce en outre les acteurs-usagers reconnus comme les bénéficiaires légitimes d'un périmètre ressourciel vis-à-vis d'acteurs aux comportements qui visent à parasiter ou exploiter la ressource sans assumer une partie des coûts liés aux charges d'entretien de la ressource. Ce composant n'est par contre pas systématiquement un gage de « durabilité » de l'exploitation de ressources.

Ajoutons que l'Etat, en reconnaissant une interprofession comme acteur légitime dans le pilotage de l'exploitation d'une ressource agroalimentaire, permet à cette dernière de réguler en sous bassement la gestion et le niveau des quantités à produire. Toutefois, le périmètre de régulation est circonscrit à un produit ou un bassin de production. Ajoutons aussi que la régulation du pôle économique (prix, quantités notamment) s'opère désormais à l'échelle de l'arrangement régulateur localisé qui fait l'objet d'une analyse au sein des volumes 2 et 3. On peut dès lors affirmer que le *meso-corporatisme* (soit un arrangement corporatiste sectoriel) qui caractérisait le secteur laitier a été décentralisé, voire déconcentré. Il se structure, non plus autour du secteur en entier, mais sur la base d'une région, d'un bassin de production, d'un produit, parfois des trois.

La régulation de la qualité ou la reprise des composants passés : de nouvelles contraintes limitées

Les prescriptions hygiéniques et celles portant sur l'assurance et le contrôle de la qualité du lait et des établissements en charge de la production de produits laitiers sont reconduites au sein du nouveau régime. Ces prescriptions sont toutes édictées dans l'ordre législatif agricole, mais elles précisent des dispositions de l'ordre législatif sur les denrées alimentaires. À ce titre, l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière (OQL) stipule que dans chaque unité de production (exploitation laitière, fromagerie, laiterie) destinée, à produire du lait destiné à la commercialisation, à acquérir, à entreposer, à traiter, à transformer ou à céder à des revendeurs du lait commercialisé, à traiter, à transformer, à emballer et à céder à des revendeurs des produits laitiers (art. 2, OQL), un service ou une personne doit être responsable de l'assurance de la qualité (art. 3 OQL). En outre, dans toute unité de production, « les points critiques doivent être identifiés et soumis à surveillance », de même que « les constatations faites lors de la surveillance et les mesures auxquelles elles ont donné lieu doivent être consignées » (ibid.).

Ces « constatations » doivent être prises par du personnel qui dispose « des qualifications requises lui permettant de remplir les exigences spécifiques de la production hygiénique » et ces qualifications « doivent être attestées par des pièces justificatives pertinentes » (ibid.). En d'autres termes, ce sont les charges d'entretien lié à la production du lait, destiné à un système ressourciel fromager ou au marché du lait, qui sont visés. Il s'agit, pour les acteurs ciblés, d'acquérir du savoir-faire « hygiénique » en vue d'une « meilleure » utilisation des infrastructures de production. Ce processus engendre, par conséquent, des coûts supplémentaires. L'OQL est à son tour complétée par l'ordonnance du 13 avril 1999 réglant l'assurance de la qualité dans l'exploitation de production laitière. Son but consiste à garantir la qualité irréprochable du lait et la traçabilité du processus de production (art. 1). Elle ressemble sensiblement au fameux *Règlement suisse de livraison du lait*, puisqu'elle vise les producteurs de lait et les constituants qu'ils détiennent (cf. encadré ci-dessous). La lecture de l'encadré ci-dessous permet d'avoir une vision précise de l'articulation des constituants à laquelle les producteurs de lait doivent se soumettre.

Excursus sur les règles que les producteurs de lait doivent observer

Sont principalement visés, ici, les savoir-faire (à savoir, les pratiques) et les infrastructures de production des producteurs de lait impliqués dans un système ressourciel fromager, et ce, comme il suit :

La pratique de la fumure (à savoir l'amendement d'une terre par enfouissement de fumier, art. 4) : « L'épandage exagéré, déséquilibré ou en temps inopportun de fumure sur des surfaces fourragères est interdit. Les fourrages de ces surfaces ne doivent pas être souillés par des engrais de ferme ou des engrais à base de déchets. Les bulletins de livraison des boues d'épuration doivent être conservés durant deux ans. Le compostage en bordure des champs doit s'effectuer conformément aux prescriptions et recommandations de

l'Institut de recherches en protection de l'environnement et en agriculture de la Station fédérale de recherches en écologie et agriculture et aux directives des offices cantonaux compétents.

L'affouragement (art. 5) : on retiendra entre autres, que « Les vaches laitières doivent être nourries de manière à ce que leurs besoins en énergie, en éléments nutritifs et en substances actives soient couverts de manière optimale (alimentation adaptée à l'espèce et au rendement). La ration totale doit garantir une digestion et une composition du lait et de sa matière grasse normales. L'affouragement et l'eau d'abreuvement ne doivent altérer ni la santé des bêtes ni la qualité du lait. On ne distribuera que des fourrages propres, irréprochables du point de vue l'hygiène et non avariés.

L'ensilage (art. 6, puisque cette pratique concerne le système ressourciel du Vacherin Mont-d'Or) : « L'ensilage doit être produit et conservé de manière que la qualité du lait (odeur, goût et teneur en spores) ne soit pas altérée. Il ne faut utiliser que des agents d'ensilage autorisés par la Station fédérale de recherches en production animale. Le prélèvement d'ensilage doit être effectué de manière qu'il ne provoque de fermentation secondaire ni à la surface du prélèvement ni dans le fourrage prêt à la distribution. L'ensilage présentant un défaut ne doit être distribué qu'après la traite. L'ensilage de mauvaise qualité ne doit pas être distribué aux vaches laitières [...]

L'affouragement sans ensilage (art. 7, elle concerne la majorité des systèmes ressourciels sous AOC aujourd'hui) : « Lorsque le lait est destiné à la fabrication de fromage au sens de l'art. 3 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur le soutien du prix du lait³, l'affouragement des vaches laitières doit être exempt d'ensilage. ». Sont par ailleurs réglées les questions de stockage des fourrages, l'entretien et les conditions d'entretien des locaux de stockage d'affouragement (art. 8 et 9).

Les questions de *détentions et de santé des animaux* sont spécifiées (art. 10 et 11) : par exemple, l'ordonnance stipule que l'« étable abritant les vaches, les installations d'affouragement et les abreuvoirs, ainsi que les locaux d'exploitation attenants doivent être propres, en bon état et bien rangés. Les aires de repos doivent être maintenues sèches et propres. Seules sont autorisées comme litières la paille de céréales et d'autres matières adéquates, telles que la paille de jonc, les feuillages, la sciure de bois sèche, lesquels doivent être dans un état irréprochable. L'emploi des moyens de lutte contre les mouches à base d'insecticides est limité aux produits reconnus par la FAM ». L'ordonnance fixe également les soins à prodiguer au cheptel et les devoirs en matière de détention des animaux (art. 11).

Les questions de *contrôle sanitaire laitier et de traitements médicamenteux* sont appréhendées (art. 12 à art. 16). On retiendra les dispositions qui consistent à déceler les problèmes d'inflammations du pis des vaches aux moyens de contrôle et du test de Scham (méthode de prélèvement d'un échantillon de lait). Une unité du cheptel en mauvaise santé génère des répercussions financières que le producteur souhaite évidemment éviter. Une infection nécessite un traitement médicamenteux qui ne peut qu'être administré par un vétérinaire. Des relevés de la médication doivent être faits au moyen d'une carte sanitaire ou un autre support ; ces relevés doivent être conservés deux à trois ans.

L'ordonnance consacre une série de conditions pour considérer *le lait commercialisable* (art. 18), de même qu'elle reprend et précise les dispositions de l'ODA sur *l'hygiène du personnel dans la production laitière*, les conditions pour effectuer la traite (art. 19 et art. 20), et les étapes à suivre et les conditions à respecter quant au nettoyage, à la désinfection des installations de traite et des ustensiles à lait (art. 21 à 29). Sont ainsi réglés les pratiques et les infrastructures suivantes : les produits de nettoyage et de désinfection, la qualité de l'eau (égale à celle de l'eau potable), le matériel auxiliaire et d'usage courant (brosses, bacs de rinçage, gants, etc.), le nettoyage des installations de traite à pot et en lactoduc, des salles de traite et des ustensiles à lait, etc.

Le traitement et le stockage du lait dans le cadre des traites automatisées font l'objet des dispositions suivantes (art. 30) : « L'acheminement du lait par le système de conduites et de conditionnement jusqu'aux récipients de transport et de stockage doit se dérouler avec le plus de ménagement possible. Il faut limiter la formation de mousse pour empêcher toute altération de la matière grasse préjudiciable à la qualité du lait. L'étanchéité, la propreté et l'usure du système d'acheminement du lait doivent être contrôlées régulièrement. Les pièces défectueuses, poreuses ou usagées doivent être remplacées ». L'ordonnance prévoit que le lait doit être filtré.

En revanche la législation ne spécifie pas la méthode de filtration, certaines techniques, puisque toutes ont pour but de séparer ou de concentrer différentes substances dans un liquide de manière variable⁷².

L'ordonnance prévoit que le lait doit être livré deux fois jour immédiatement après la traite ; elle prévoit une dérogation si un accord écrit entre l'acheteur de lait et le producteur de lait commercialisé, ou l'organisation des producteurs de lait, est trouvé et sous certaines conditions de stockage (22 heures chez le producteur de lait s'il est destiné à la fabrication de fromages (art. 32 al. 2, let.b). Dans le cas de la livraison deux fois par jour, le lait doit être refroidi efficacement à l'eau courante froide (art. 33 al. 1).

Si la livraison a lieu une fois par jour ou tous les deux jours, « le lait doit être refroidi immédiatement au moyen d'une installation frigorifique appropriée, de manière à atteindre dans les deux heures une température n'excédant pas 8 °C en cas de livraison quotidienne et 6 °C en cas de livraison tous les deux jours, température à laquelle il sera stocké » (art. 33 al. 2). Durant le refroidissement et le stockage, « aucune altération de la matière grasse préjudiciable à la qualité du lait ne doit se produire » (ibid.). Le transport du lait est réglé, il doit être fait avec ménagement et conformément aux normes d'hygiène (art. 35, al. 1).

L'ordonnance spécifie les conditions d'utilisation des bâtiments, des installations et des appareils destinés à la production de lait. Les conditions d'aménagement des étables, des aires de promenade, des lieux de traite sont, entre autres règles (art. 36 à 40).

L'OQL prévoit par ailleurs des contrôles de l'hygiène du lait commercialisable, mais ils ne concernent pas le lait destiné à la fabrication de fromage. Pour ce type de lait, l'ODA de 1995 et l'ordonnance sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires du 26 juin 1995 (OSEC) font foi jusqu'à la révision de la législation sur les denrées alimentaires en 2005 (cf. développements ultérieurs). Toutes deux laissent les acteurs choisir le traitement à procurer au lait lorsqu'il est destiné à la fabrication de fromage. Dit simplement, il revient toujours aux acteurs de fixer l'état souhaitable à atteindre en matière de lait de fromagerie. De fait, la régulation plus précise des constituants entourant le lait destiné aux fromageries s'opère souvent au sein des cahiers des charges pour les fromages sous AOC, entre autres lors du processus de création au d'amendement d'un arrangement régulateur localisé. La régulation locale de ce pôle se base souvent, sans le notifier nécessairement, sur les composants du pôle de la qualité du RIRA que l'on vient de présenter ci-dessus. Notons que la majeure partie des composants fédéraux du RIRA du pôle de la qualité mettent plus à l'épreuve les producteurs de lait, tandis que les fromagers voient la régulation de l'articulation de leur constituant fixé au sein des arrangements régulateurs localisés.

Les révisions de la LAgr et de la sécurité alimentaire et les derniers développements internationaux sur le plan domestique : entre la mise en œuvre continue de la libéralisation du secteur agricole et le renforcement des exigences qualitatives

La réforme programmatique et instrumentale de l'agriculture ayant eu lieu à la suite de la LAgr de 1998, l'OFAG, et les Conseils fédéraux titulaires de cet office, continue de mener les fronts d'attaque contre les reliquats de la période 1. Il reste à déréguler la gestion des quantités du pôle économique des régulations du RIRA. Le contingentement laitier est, malgré l'assouplissement de cet instrument (achat/location de quantités), dans la ligne de mire du Conseil fédéral lors de la réforme de la Politique agricole 2007 (PA 2007). Les effets négatifs et raisons suivantes ont été constatés par le Conseil fédéral (Conseil fédéral 2014 : 15) :

⁷² L'ultrafiltration du lait est une innovation importante dans l'histoire de la fabrication du fromage, et offre des avantages non négligeables aux fabricants et aux consommateurs, selon son utilisation et les méthodes. En effet, certains nutriments (glucides, vitamines et minéraux solubles) que l'on retrouve dans le lait disparaissent du « petit-lait » au cours du processus de fabrication du fromage. Ces pertes ont des répercussions considérables sur l'économie du processus de transformation. L'ultrafiltration est un moyen efficace de récupération de ces produits dérivés, qui peuvent ensuite être utilisés dans la fabrication d'autres produits alimentaires. Parallèlement, elle permet d'obtenir des fromages à plus forte valeur nutritionnelle, à un meilleur coût. La microfiltration favorise aussi l'élimination des micro-organismes indésirables dans le lait entrant dans la fabrication de fromages au lait cru (Lapointe-Vignola 2002 : 198).

- « la possibilité d'acheter et de louer des contingents laitiers devait conférer aux producteurs la marge de manœuvre nécessaire aux adaptations structurelles »⁷³ ; or, cette souplesse s'est vite accompagnée de coûts de transaction supplémentaires, notamment lors de l'achat des droits de production ;
- « les transferts de contingents se traduisaient par un transfert de fonds des producteurs de lait actifs vers des bénéficiaires qui dans certains cas, n'avaient plus d'activité agricole (« rentiers du contingentement ») » ; or, l'assouplissement prévu devait plutôt diminuer les coûts liés aux adaptations structurelles ;
- l'UE risque de procéder à l'abandon de cet instrument dans le même intervalle, le Conseil fédéral estime qu'il lui faut établir les mêmes conditions à celles des producteurs suisses

À la fin de l'année 2009, le contingentement laitier a été supprimé. La PA 2007 a inscrit sous l'article 36b de la LAgr que la suppression de cet instrument sera accompagnée de l'obligation temporaire de conclure des contrats d'achat de lait, destinés à offrir aux producteurs une certaine sécurité pour les conditions de vente de leur lait et à renforcer leur position de négociation face aux acteurs de la demande (principalement cinq à quatre firmes industrielles). Les négociations s'opèrent désormais entre acteurs privés et aboutissent à des contrats privés portant sur des quantités à produire et des qualités à atteindre. Il doit revenir aux acteurs professionnels de fixer des contrats-types, à partir desquels le Conseil fédéral peut les déclarer obligatoires pour tous les acteurs concernés (Conseil fédéral 2014 : 16).

Pour ce qui est de la protection douanière, le marché laitier est protégé de la concurrence de l'UE et des pays-tiers, tandis qu'il est entièrement libéralisé pour ce qui est du fromage avec l'UE ou dans le cadre d'accords bilatéraux, sinon ce dernier marché est protégé par des droits de douane élevés avec des pays-tiers. Quant aux subventions aux exportations, il a été décidé dans le cadre de la Politique agricole 2011 de transformer toutes les aides étatiques accordées dans le secteur laitier - excepté les suppléments pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage, mais y compris les aides accordées dans le pays et à l'exportation pour le fromage et les autres produits laitiers (poudre de lait, crème et produits laitiers frais) - en paiements directs en faveur des producteurs lait (Conseil fédéral 2014 : 17). Il convient de faire le constat en termes ressourciels - qui peut paraître lapidaire - suivant : les charges d'entretien des constituants de ressources agroalimentaires centrées sur la production de fromage n'ont cessé d'augmenter pour les acteurs impliqués dans la gestion de ressources agroalimentaires, surtout pour les producteurs de lait.

Du côté du pôle qualitatif, les développements européens en matière de sécurité des denrées alimentaires en 2005 ont poussé les acteurs politico-administratifs de ce sous-système à les implémenter directement en Suisse. Sont ainsi introduites de nouvelles normes relatives à l'hygiène des denrées alimentaires par le biais de l'Ordonnance du 23 novembre 2005 sur l'hygiène (OHyg.). Pour ce qui est de la production laitière, des teneurs en germes sont fixées pour le lait cru (art. 48, OHyg). En revanche, l'enjeu de la commercialisation de ce type de lait dans le cadre de la production de fromage est absente, car elle est sans doute déjà régulée dans l'ODA. La révision de la loi prévoit la flexibilisation de l'usage de la méthode de certification et de standardisation en matière d'hygiène alimentaire. En lieu et place d'une procédure HACCP complète, le secteur des denrées alimentaires a la possibilité de se doter d'un guide de bonnes pratiques pour la mise en œuvre des principes HACCP en fonction de ses besoins. En revanche, un tel guide doit être approuvé par l'OFSP avant toute application.

⁷³ Il faut entendre ici que lorsque une exploitation agricole disparaît, le détenteur d'un contingent peut la céder à un exploitant encore actif.

Résultats de l'étape 6 (1997-2011)

Deux tendances peuvent être tirées à l'issue de l'étape VI. D'abord, l'on assiste à la dérégulation continue sur le plan du droit public des pôles économiques et des ayants droit. Des processus de rerégulation limités peuvent avoir lieu, soit dans le cadre d'accords interprofessionnels (cf. mesures d'entraides), soit dans le cadre d'accords de droit privé. Ensuite, l'on constate deux tendances, aussi convergentes que divergentes en fonction des tendances du marché, à l'augmentation continue des régulations qualitatives, que ce soit pour tout ce qui touche au lien à l'origine des produits agroalimentaires ou à leur hygiène. La première tendance se traduit, sur le plan de la coordination des constituants et des charges d'entretien de ressources agroalimentaires, par un transfert plus ou moins supportable des charges entre différents groupes d'acteurs. Du reste, certaines charges d'entretien (par ex. les montants de couverture des excédents par la Confédération), anciennement supportées par les consommateurs-citoyens, ont intégralement été transférées sur les professions paysannes. La seconde tendance augmente de manière plus ou moins égale les charges d'entretien, selon la taille de l'unité de production. Notons qu'à la suite de la crise dans le secteur du lait en 2002, le principe de la gestion corporatiste des ayants droit au sein du secteur laitier est partiellement réinstitutionnalisé à l'avantage des firmes industrielles et des interprofessions fromagères importantes (Gruyère et Emmental). Il convient aussi de prendre en considération la baisse du prix du lait qui est continue, et qui est désormais liée au marché mondial. Cette nouvelle donne engendre des négociations difficiles à mener entre partenaires au sein d'une interprofession et, presque impossibles sur l'ensemble du marché tant les positions ont été irréconciliables ces quatre dernières années.

En théorie, la gestion des systèmes ressourciels sur des bases territoriales (régions ou cantons) et non plus sur des bases cartellaires, surtout pour les cas du Gruyère (cf. Tippenhauer 2014b), dans une moindre mesure de l'Emmental, favorise l'équilibre des services fournis par ces ressources. Cet aspect est spécialement documenté dans le cadre des études de cas sur le Gruyère et sur le Vacherin Mont-d'Or.

En suivant l'encadré 6, on constate l'affaiblissement considérable des régulations économiques sur le plan du régime. Au regard des régulations portant sur l'appartenance, cette tendance se marque de manière plus nette jusqu'à la crise du marché laitier en 2002. Après ce « mini » choc, cette dimension reprend une certaine importance. Le pôle de la qualité semble suivre une tendance inverse. Celui-ci se renforce de manière notable. Paradoxalement, la campagne de libéralisation et de dérégulation des pôles économique et de l'appartenance a un impact décisif sur les constituants de ressources. Les acteurs-usagers des ressources agroalimentaires doivent, en suivant le nouveau régime, limiter les usages quantitatifs des constituants de ressources ou en assumer les coûts (par exemple excédents de production laitière). De plus, leur exploitation dépend désormais de plus en plus des mécanismes du marché. Une surproduction de lait ne serait plus compensée par les usagers intermédiaires, par exemple les distributeurs, ou les usagers finaux, par exemple les consommateurs.

Le pôle qualité des régulations du RIRA est renforcé par l'infusion institutionnelle du secteur de la sécurité alimentaire au cours de l'étape 6. Les usages des constituants (savoir-faire et infrastructures) sont en effet particulièrement visés. De plus, les injonctions contradictoires et les problèmes de cohérence entre tous ces pôles tendent à diminuer grâce notamment à la mise en place des dispositifs AOC-IGP et sur les interprofessions.

Encadré 6 : récapitulatif des résultats et « valeurs » des variables étape VI (1997-2011)

Variable dépendante :

Type de changement : (transformateur), suppression des régulations économiques et des ayants droit de la période 2 ; maintien du contingentement laitier ; baisse du niveau de protection ; coordination entre PP (denrées alimentaires et agricole) ; dispositifs AOC et Interprofession permettent coordination du pôle « ayant-droit » et « qualité » sur des bases territoriales

Contenu des régulations (cf. tableau ci-dessous) : dérégulation des prix et de la protection à la frontière ; assouplissement puis suppression des régulation des quantités de droit public (→ vers droit privé) ; charges d'entretien quasi prohibitives

Qualification du régime : régime complexe centré sur une meilleure gestion de la qualité et des quantités

État et impacts des régulations

Régulations	État des régulations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact sur la coordination des constituants	Charges d'entretien ⁷⁴	Impact sur les services
Economiques (prix-quantités)	Δ → ○	■			■	■	■
Qualité/Prod.	■	■	■	■		■	■
Ayants droit	○ → Δ	■				■	■

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort ; (Δ), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (○), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact ; (→), aucune modification. Le signe (+) signifie que les services fournis par l'exploitation de la production laitière sont positivement affectés, le signe (-), négativement affectés et le signe (/) signifie qu'il n'y a pas d'effets sur les services

Variables indépendantes :

Configuration d'acteurs : nouvelle configuration d'acteurs.

Éléments de contexte : pressions internes continues (train continue de réformes de la PA) ; pressions externes fortes.

⁷⁴ Les charges d'entretien se déplacent exclusivement sur les paysans et autres professions liées à l'agriculture (fromagers, affineurs), dans une certaine mesure, sur les gouvernements cantonaux.

3. Comparaison entre les étapes, retour sur la proposition théorique et conclusion de l'étude de l'évolution du régime institutionnel d'encadrement des ressources agroalimentaires

3.1 Comparaison entre les étapes : des variétés de changements

Le tableau 2 suivant récapitule l'« état » des régulations et la qualification du régime institutionnel, de l'étape 1 à l'étape 6.

Tableau 2: Évolution des régulations

Étape	Régulations	État des régulations	Impacts sur les constituants (savoir-faire, infrast., disposition)			Impact sur la coordination des constituants	Charge d'entretien	Impact sur les services	Régime
Étape 1 (1884-1913)	Economiques (prix-quantités)	-	-			o	-	-	Régime simple
	Qualité (formation)/Prod.	o	o	o	o		o	o	
	Ayants droit	o	o				-	-	
Étape 2 (1914-1950)	Economiques (prix-quantités)	Δ	Δ			o	-	Δ	Régime simple
	Qualité (formation)/Prod.	→	o	o	o		o	→	
	Ayants droit	Δ	Δ				o	o	
Étape 3 (1951-1976)	Economiques (prix-quantités)	■	Δ			Δ	Δ	■(-)	Régime complexe
	Qualité (formation)/Prod.	Δ	Δ	■	Δ		Δ	Δ (+/-)	
	Ayants droit	■	Δ				Δ	Δ (-)	
Étape 4 (1977-1991)	Economiques (prix-quantités)	■	■			Δ	Δ	■ (-)	Régime complexe
	Qualité (formation)/Prod.	Δ	Δ	■	Δ		Δ	→	
	Ayants droit	■	Δ				Δ	→	
Étape 5 (1992-1997)	Economiques (prix-quantités)	Δ	■			■	■	■(-)	Régime complexe
	Qualité (formation)/Prod.	■	■	■	■		■	■(+)	
	Ayants droit	Δ	■				■	■	
Étape 6 (1998-2007)	Economiques (prix-quantités)	Δ → o	■			■	■	■	Régime complexe
	Qualité (formation)/Prod.	■	■	■	■		■	■	
	Ayants droit	o → Δ	■				■	■	

Signalétique du tableau : (■), régulation forte, respectivement impact fort ; (Δ), régulation intermédiaire, impact intermédiaire ; (o), régulation faible, impact faible ; (-), absence de régulation, pas d'impact ; (→), aucune modification. Le signe (+) signifie que les services fournis par l'exploitation de la production laitière sont positivement affectés, le signe (-), négativement affectés et le signe (/) signifie qu'il n'y a pas d'effets sur les services

Quelques commentaires du tableau 2 s'imposent. Les régulations économiques et celles portant sur l'appartenance évoluent de manière fusionnelles jusqu'à la fin de l'étape 3. Ces deux pôles suivent les mêmes tendances. Aussi, leur renforcement s'accélère lors de la

seconde étape et aboutit à la mise en place d'un régime « corporatiste » particulièrement rigide. Ce régime perdure jusqu'à la fin de l'étape 5 (1950 à 1997). Inversement, le pôle qualitatif évolue à un rythme moins effréné. L'avènement du dispositif AOC-IGP et l'intrusion majeure du domaine de la sécurité alimentaire dans le secteur de l'agriculture au cours de l'étape 5 consacre une conception du RIRA plus centrée sur la protection qualitative. Cette conception, volontairement mise en place par l'OFAG d'un côté et l'OFSP de l'autre ou fruit du hasard, renforce néanmoins considérablement la coordination des usages des constituants de ressources. Les acteurs qui produisent du fromage doivent respecter des exigences contraignantes (mieux articuler savoir-faire et infrastructures de production) afin d'espérer avoir en retour un accès aux services monétaires. Par conséquent, leur participation aux charges d'entretien augmente fortement, en comparaison à la couverture des frais de production qui leur avait été octroyé au cours de l'étape 3.

En dépit de la variabilité du contenu des réglementations, le statut du régime varie peu au cours des six étapes (simple à complexe). Ceci laisserait transparaître une certaine stabilité dans la trajectoire du régime. Pourtant, les faibles exigences publiques en matière d'encadrement qualitatif des ressources agroalimentaires centrées sur la production de fromages au début du 20^e siècle contrastent avec le surdéveloppement dès l'introduction de la politique agricole en 1951. Dès lors, les contradictions dans la poursuite des objectifs de la politique agricole ont mené le régime du marché laitier à une situation d'« hypercomplexification ».

Ce contexte a lui-même généré des congestions, voire à une situation de collapsus du régime laitier suite à la création de moments socialement, écologiquement et économiquement intenable. On rappellera, entre autres, les surplus endémiques, la saturation en matière polluante des surfaces agraires, les problèmes de qualité de la production, les consommateurs-contribuables chargés de couvrir les charges d'entretien, les phénomènes de rentes de situation, etc. Aussi, l'analyse de l'évolution du RIRA nous a permis d'observer que l'action stratégique des acteurs se joue sur les réglementations relatives aux aspects économiques et à la taille du cercle d'appartenance au marché laitier. Ces stratégies obsessionnelles détournent l'OFAG et les responsables du marché laitier de traiter les problèmes énoncés ci-dessus. Ces deux pôles de régulation évoluent d'ailleurs vers un renforcement notable jusqu'à l'étape III pour se maintenir jusqu'à la fin de l'étape V. Les processus de réformes parviennent à les assouplir, dans certains cas à les supprimer. Dans une temporalité différente, la consolidation de la régulation de la qualité évolue plus lentement et touche principalement les infrastructures de production et dans une moindre mesure, les pratiques des acteurs.

Retenons aussi que les règles issues du système régulateur de la propriété intellectuelle ont un impact limité sur le régime, contrairement au système régulateur de la propriété sur le sol (le droit foncier) dans le cas de régimes de ressources naturelles (sol, eau, forêt). Dans le cadre de la gestion de systèmes ressourciels agroalimentaires, les règles issues de la propriété intellectuelle (dispositions du droit des marques) renforçaient potentiellement la régulation des ayants droit. De fait, ce type de règles rejoint la fonction des règles tirées de la propriété sur des « choses » matérielles, à savoir la sécurisation d'un usage à caractère exclusif sur des créations ou des ressources artificielles. En revanche, ce type de règles se distancie de la propriété privée puisqu'elle comporte aussi un caractère pluriactuel, comme les volumes 2 et 3 le montrent. Sans doute, le manque de cohérence entre politiques publiques et système régulateur du régime est lié au surdéveloppement des premières, respectivement, au sous-développement des secondes. Il faut, en effet, garder à l'esprit que le régime est surplombé par des composants issus de politiques publiques. Ces derniers limitent ainsi le système régulateur de la propriété intellectuelle de déployer ses effets pour rentrer dans les standards de

l'analyse des régimes institutionnels de ressources. Toutefois, dans le cas de l'exploitation des ressources en main de l'USF, les acteurs ont activé des droits de marques collectives sur le périmètre des ressources. Néanmoins, on sait que l'OFAG pouvait décider d'octroyer des droits de production. L'acteur politico-administratif outrepassait ainsi les dispositions de l'arrangement régulateur localisé portant sur l'appartenance exclusive au périmètre d'exploitation de la ressource (cas du Gruyère) et fondées sur le règlement d'une marque collective⁷⁵.

Aussi, la typologie descriptive des « pôles » de régulations (économique, qualité, ayant-droit et dans une certaine mesure charges d'entretien ; cf. figure 1) permet d'observer comment les acteurs mobilisent, voire créent, les règles issues de différentes politiques publiques pour renforcer un pôle ou un autre. Cette décomposition en pôles offre donc une vision affinée des domaines du régime qui ont été le moteur de l'action stratégique des acteurs. Il retrace, en toile de fond, l'évolution des intérêts des acteurs impliqués dans l'exploitation ou la protection des systèmes ressourciels. Aussi, cette décomposition du régime permet de voir l'impact net des pressions internes et externes sur chacun des pôles. Les crises du début du 20^e ou les accords GATT-OMC et des bilatérales I et II. Elles modifient toutes considérablement les régulations économiques et celles portant sur les ayants droit (régulations fortes à faibles dans le dernier cas). La révision de la politique agricole en 1998, qui compose avec les accords pris dans le cadre du GATT, poursuit cette tendance.

Cette décomposition permet donc d'identifier les changements qui s'opèrent à la fois à court, moyen et long termes. Par exemple, la rapidité de la régulation ou de la dérégulation des pôles économiques et des ayants droit contraste avec le long renversement de la conception du régime institutionnel complexe centré sur l'appropriation des services monétaires vers une conception centrée sur l'offre d'une meilleure qualité des produits. Il faut attendre l'accroissement des exigences qualitatives à la suite de la nouvelle législation sur les denrées alimentaires en 1992 pour commencer à voir se rééquilibrer le déficit de coordination des constituants et des charges d'entretien de ressources agroalimentaires.

Toutefois, on l'a vu, ces exigences ne suffisent pas. La logique de la politique agricole qui structure toujours l'articulation des constituants de ressources agroalimentaires veut que les prix puissent couvrir les coûts de production. Si le mécanisme des prix déploie faiblement ses effets, alors les charges d'entretien sont prises en mains par la Confédération. On peut constater une inadéquation fonctionnelle entre la retombée économique pour les acteurs de la configuration corporatistes, et la retombée des nuisances pour les consommateurs-contribuables. L'étape VI voit le renversement total de cette conception du poids des redistributions économiques à opérer entre groupes sociaux : les professions paysannes, et parmi elles, certains groupes d'acteurs régionaux doivent participer de manière décisive aux charges d'entretien des ressources.

Il faut attendre la nouvelle trajectoire du régime engagée à partir de l'étape VI pour accélérer le renforcement des exigences qualitatives et, dans le même temps, voir s'effondrer la conception des prix devant par tous les moyens couvrir les frais de production. Avant, le régime, en dépit d'une étendue qui tend à s'accroître, rencontre d'importants problèmes de coordination entre, d'un côté les pôles économiques et sur les ayants droit, et de l'autre, les pôles des exigences qualitatives et des charges d'entretien. En définitive, il faut attendre : i/ l'élargissement du sous-système de la politique agricole au sous-système de la sécurité

⁷⁵ Cependant, la portée des droits d'usages découlant d'un règlement issu d'une marque collective n'est pas toujours d'une grande utilité, à l'instar du cas du Vacherin Mont-d'Or.

alimentaire pour renforcer, voire légitimer ce pôle ; ii/ ainsi que le développement du dispositif AOC-IGP.

Finalement, la faible variance empirique du régime (simple à complexe) entre les différentes séquences temporelles est extensivement nuancée par l'importante variance au sein des et entre les pôles de régulations. Cette variance est expliquée en termes théoriques par les deux variables explicatives choisies dans la présente étude. Nous y revenons dans la section suivante. Ainsi, les résultats de l'analyse de l'évolution des composants du régime montrent la pertinence du concept de régime institutionnel appliqué à des ressources aussi complexes que le fromage ou le vin (cf. Laessle 2014). Néanmoins, il faut accepter une définition plus souple des droits de propriété⁷⁶. Ces résultats révèlent de nouvelles questions de recherches et peuvent conduire à de nouvelles hypothèses quant à la conduite (par une gestion intégrative) de l'action publique destinée à l'encadrement mieux spécifié de ressources agroalimentaires. L'avènement du dispositif AOC-IGP va dans le sens d'une gestion de ce type de ressources fondé sur des espaces fonctionnels de régulation (Varone et al. 2013) reterritorisés ou réencastrés à leur bassin de production originel.

3.2 Retour sur la proposition théorique

A l'exemple des jeux d'acteurs et des rapports de force au sein de la configuration d'acteurs (résumés aux encadrés 5 et 6), les mouvements de résistance visant à faire perdurer les éléments passés lors du tournant néolibéral et de la protection qualitative ne sont pas efficaces à l'échelle du régime au cours des étapes 5 et 6. Vers la fin des années 1990, les reconfigurations détectées concernent des petites parcelles du régime. Ces reconfigurations opérées se caractérisent de trois manières : par la décentralisation des lieux de gestion des systèmes ressourciels (du national au local-régional), la fragmentation du périmètre du marché laitier en une économie laitière dualisée (lait d'industrie et lait pour AOC), le basculement des régulations publiques vers des régulations privées, tolérées ou protégées par l'État, mais plus circonscrites en termes de périmètre de résolution des problèmes qu'elles se donnent à résoudre. Ainsi, à la suite de la nouvelle trajectoire du régime en 1998, les avantages compétitifs du secteur laitier suisse ne s'articulent plus sur la base du marché laitier et de ses marchés adjacents. Ils se basent désormais sur : des systèmes ressourciels réencastrés à leur bassin de production originel (cas du Gruyère) ; ou sur des dynamiques de relance « patrimoniale » pour des systèmes ressourciels de moindre importance pour le secteur laitier (cas de la plupart des AOC fromagères suisses). Ajoutons que cette reconfiguration fonctionnelle du périmètre du marché laitier avantage clairement les grandes firmes de transformation du lait. Ces dernières sont désormais en position dominante au sein du segment de la production industrielle du lait, notamment parce que le prix du lait a été dérégulé.

L'analyse permet également d'observer l'interaction complexe entre les variables explicatives retenues, soit la configuration d'acteurs et les éléments de contextes (pressions internes et externes). Selon le degré d'association de ces deux variables, le régime évolue de manière plus ou moins intense. Ainsi, lorsque la configuration d'acteurs est fragile (étapes 1 et 2) et qu'elle est soumise à des crises (les pressions indirectes exercées sur le prix du lait), le changement est transformatif. Toutefois, il renforce les intérêts des acteurs surnuméraires et collectivement mieux organisés (les producteurs de lait) (étape 2). Par la suite (étapes 3 et 4), plus la configuration d'acteurs devient corporatiste, plus les changements sont marginaux. La

⁷⁶ Des règles de possession qui font référence à l'usage matériel et au contrôle de biens et services et au droit, principalement public, en vigueur.

lecture du tableau 2 corrobore cette évidence. Dès la fin de l'étape 4, les tendances changent. En effet, la configuration d'acteurs corporatiste et historique (organisée autour des associations d'intérêts paysannes, USP et UCPL) accède de manière partielle aux arènes décisionnelles habituelles. Par ailleurs, elle doit composer avec de nouveaux acteurs (de la santé, des paysans dissidents, des réformateurs), et perd la main au profit de l'OFAG et des acteurs industriels (pressions internes). Elle se voit alors dans l'incapacité de bloquer les pressions externes. Dans ce cas de figure, le changement est transformateur et il va à l'encontre des intérêts de la configuration initiale.

Du point de vue des pressions externes, nous constatons qu'elles conditionnent les pressions domestiques. En effet, elles permettent d'injecter de nouvelles idées, de nouvelle façon de faire, au sein des groupes d'acteurs dissidents ou opposants à un régime particuliers. Ainsi, peut-on parler d'une *cause suffisante de relative importance* (Mahoney, Kimball et Koivu 2008). En revanche, plus cette cause se rapproche temporellement puis opérationnellement par la traduction des pressions en un acte législatif ou administratif, plus le changement institutionnel est transformatif. A plusieurs reprises au cours de la trajectoire du régime, les acteurs corporatistes ont repoussé, avec succès, ces pressions externes. Mais ces acteurs ont eu plus de peines à bloquer les pressions lorsqu'ils ne contrôlaient plus les arènes décisionnelles.

Dès lors, les pressions externes se sont concrétisées et ont engendré un changement de trajectoire du régime et de ses composants. Autrement dit, plus les pressions externes deviennent fréquentes, plus elles deviennent importantes. Le diagnostic de l'échec des politiques passées joue également un rôle important dans des contextes de pressions. Il rend encore plus clairvoyant les failles des composants du régime (protection aux frontières et droits cartellaires du marché laitier) et le besoin de changement de ces derniers.

Toutefois, le poids des structures institutionnelles passées constitue un facteur important dans la capacité des acteurs de la configuration à modifier la trajectoire du régime. Ces acteurs dépendent des opportunités (économiques) offertes par le régime corporatiste puisqu'il a été façonné selon leurs intérêts. Ces acteurs n'ont donc aucune incitation à modifier les composants qui les avantagent et ils vont tenter d'atténuer le poids des pressions externes. Simplement dit, les acteurs supposés être les perdants de la réforme agraire tiennent à certains acquis et tentent de les restaurer du mieux qu'il se peut. Si l'analyse des arrangements réglementaires localisés a fait l'objet de notre attention dans d'autres volumes, l'analyse des cas sur le Gruyère, le Vacherin Mont-d'Or et le Raclette du Valais montrent comment les acteurs qui gouvernent ces systèmes ressourciels parviennent plus ou moins à atténuer les effets concrets des pressions externes.

Résumons séquentiellement les résultats sur le plan des variables indépendantes depuis l'étape III, soit à la suite du renforcement corporatiste de la configuration des acteurs. Jusqu'au déclenchement de l'étape V, le type de changement peut être vu comme marginal. La configuration corporatiste d'acteurs initiale bloque toutes tentatives de changements transformateurs, et encore plus, paradigmatique, car les structures institutionnelles incitatives de l'action des acteurs corporatistes avantagent leurs intérêts et que les structures d'opportunités institutionnelles, les points de veto, sont dominés par ces acteurs. Cette configuration de facteurs empêche les acteurs domestiques opposés au régime corporatiste complexe de diffuser le diagnostic de l'échec de certains de ses pans et quand bien même, toutes les initiatives pour le changement transformateur sont bloquées.

Vers la fin de l'étape IV, l'ouverture des négociations du GATT en 1986 modifient les structures d'opportunités. Ces dernières s'ouvrent peu à peu aux acteurs économiques partisans (Vorort, USCI, banquiers OFAEE) de l'ouverture de tous les marchés suisses à une économie de plus en plus globalisée, et dont ils dépendent grandement. Le fait que le dossier agricole soit lié aux besoins de succès d'autres secteurs économiques suisses ouverts sur les marchés internationaux modifie la donne. L'agriculture doit entreprendre une réforme pour que d'autres configurations d'acteurs puissent débloquent de nouveaux avantages sectoriels. Les pressions externes servent plutôt de catalyseurs aux pressions internes.

Par ailleurs, ce contexte de pressions multiplie les arènes décisionnelles. Dans le même temps, celles-ci s'ouvrent à de nouveaux acteurs (distributeurs, environnementalistes, défenseurs de la qualité alimentaire). Dans le cadre de négociations internationales, certaines arènes deviennent inatteignables pour les acteurs (USP, UCPL) opposés aux changements transformateurs, par manque de ressources d'action ou parce que ces acteurs n'appartiennent pas à la configuration d'acteurs chargée de négocier les accords (OFAEE et Vorort). De plus, la configuration d'acteurs corporatistes (USP et UCPL majoritairement) doit, selon les cas de révision des composants du régime (Loi sur les denrées alimentaires et ses ordonnances), s'élargir à de nouveaux acteurs (OFSP, chimistes cantonaux renforcés, « certificateurs »).

Néanmoins, à l'issue de l'étape V, le changement entrepris est marginal, le régime garde la plupart de ses propriétés générées lors de l'étape III. Cela s'explique par les effets à retardement des pressions externes. Ces pressions seront ultérieurement mobilisées par certains acteurs domestiques (surtout OFAG, paysans réformistes, PS, Verts) afin d'asseoir la nouvelle trajectoire des nouveaux composants de la politique agricole du régime. Les mouvements de résistance fonctionnent de façon aléatoire et selon une efficacité différenciée, empêchant les mécanismes de reproduction institutionnelle de se déployer dans leur totalité. De ce fait, seulement un changement transformateur a pu intervenir.

3.3 Conclusion

Plusieurs constats d'ordre conclusif s'imposent. Premièrement, l'analyse de la trajectoire du régime de ressources complexes, ici agroalimentaires, confirme jusqu'à l'étape VI l'argument selon lequel, une fois choisies, les décisions prises par le passé sont difficiles à renverser, même lorsque leurs effets se montrent désastreux (Pierson 1996 : 1 ; notre propre traduction). Il faut l'appui de conditions externes aux acteurs domestiques réformateurs (PS, Verts, Vorort, OFAEE, OFAG) pour engendrer du changement. La trajectoire montre aussi qu'elle est principalement orientée par des politiques publiques (agricole, et, dans une moindre mesure, denrées alimentaires) et non pas par les instruments de la propriété intellectuelle (marques).

Ce type de développement institutionnel, par renforcement du *policy design*, indique que les instruments de la politique agricole sont conçus et mis en œuvre en l'absence explicite de débats sur les droits de propriété intellectuelle plus clairement définis pour des ressources complexes et ce, pendant un très long moment. Il faut en effet attendre l'ouverture des marchés agricoles en 1992 et l'évolution de la PAC européenne pour ouvrir un débat sur la définition de la propriété intellectuelle dans le cadre de relations commerciales des produits agricoles transformés. Cette catégorie de biens a - enfin pourrait-on dire - été appréhendée comme des ressources territoriales par les décideurs et gestionnaires régionaux. L'output de ces débats se concrétisera par l'implémentation de l'instrument hybride, le dispositif public AOC-IGP en 1997.

Deuxièmement, le modèle des régimes institutionnels de ressources, en prenant pour condition suffisante à la durabilité des systèmes ressourciels, la bonne coordination entre système régulateur et politiques publiques, s'avère être ici un outil puissant. Il nous permet d'observer que l'insertion du dispositif AOC dans le nouveau RIRA met de l'ordre dans la hiérarchisation des droits d'exploitation des systèmes ressourciels agroalimentaires. Néanmoins, ces droits d'exploitation sont collectifs et ils appartiennent à la collectivité publique. En effet, l'OFAG délivre des droits de gestion de ressources agroalimentaires à des acteurs collectifs. Nonobstant, il faut noter que les instruments de politiques publiques que nous avons rencontré dans le cadre de cette étude (par ex. Ordonnance sur l'utilisation du lait, Règlement sur la livraison du lait, ODési, puis après 1992, paiements directs, AOC-IGP, etc.) pouvaient aussi déterminer très précisément des droits d'usages sur les constituants de ressources agroalimentaires et la façon dont ils doivent s'articuler. En revanche, nous avons constaté sur le plan du régime une définition lacunaire de l'état qualitatif et objectif à atteindre quant à la gestion des systèmes ressourciels fromagers. La conception de l'exploitation quantitative de ces systèmes a longtemps prévalu. Le dispositif AOC-IGP permet d'atténuer cette conception.

Troisièmement, nous avons constaté que les composants fédéraux qui régulaient le cercle des ayants droit ont basculé dans un ordre situé entre le droit privé et le droit public. Il s'agit là d'un résultat intéressant de cas de compensations octroyées aux groupes d'acteurs (gestionnaires et collectifs) concernés par la production agricole. Dans les termes de l'approche ressourcielle, ces derniers obtiennent de droits de gestion des ressources dans un cadre privé. De ces droits de gestion, les acteurs gestionnaires de ressources peuvent établir, dans le cadre de décisions interprofessionnelles, des règlements qui fixent des droits d'usages. Il s'agit souvent de droits de production d'un produit, de quotas de production nécessaires à l'usage et à l'articulation des constituants de ressources, des dispositions de confection du produit inscrites dans un cahier des charges d'une AOC. Dans le cadre d'accords interprofessionnels ou de l'inscription officielle d'un cahier des charges AOC ces derniers, respectivement, peuvent être, et sont protégés par le gouvernement.

La catégorie des droits d'usages recouvre également les conditions inscrites au sein d'un cahier des charges d'une AOC. Il faudra utiliser telle chaudière à lait de telle sorte pour obtenir le fromage avec un lait au lait cru provenant d'un périmètre de collecte de X kilomètres. Ces droits d'usages et d'articulations des constituants deviennent parfois des obstacles techniques. Il faudrait se déplacer dans telle région et réaliser des investissements d'une valeur X pour se conformer aux conditions du cahier des charges. Il faudrait par ailleurs attendre une autorisation pour produire en fonction des conditions de production que les acteurs gestionnaires d'une ressource fromagère se sont fixés ; il faudrait attendre qu'une exploitation ferme pour reprendre ses quotas de production. Ce sont autant de droits d'usages plus ou moins rigoureusement fixés par des acteurs collectifs régionaux.

Finalement, l'exemple suisse de l'évolution du RIRA montre qu'en plus de sa trajectoire « atypique » ses traits diffèrent : cette trajectoire est centrée sur la protection des services monétaires, puis sur la protection quantitative (contingentement), pour enfin instaurer une conception de la protection qualitative sur des bases régionales, mais dans un contexte de concurrence renforcée. Au cours de cette analyse, nous avons vu que la régulation des systèmes ressourciels agroalimentaires est soumise à de fortes tensions exercées par les nouveaux défis de sécurité alimentaire, de redistribution plus juste de la valeur ajoutée, de sécurité sanitaire et de sauvegarde de l'environnement qui se posent de manière concomitante

depuis la fin des années 1980. Qu'ils soient sous-tendus par des développements technologiques, économiques et/ou par une politisation nouvelle de questions plus anciennes, ces nouveaux défis polymorphes, ont créé des tensions qui se sont transformées, au fil des polémiques, en pression sur l'action publique et privée dans le champ agroalimentaire. Ces défis se sont exprimés de manière différenciée selon les périodes, et ont permis d'amener de nouvelles potentialités en matière de production agricole auxquelles il faut encore, aujourd'hui, donner socialement sens et comprendre.

Bibliographie

Littérature scientifique :

Bénitah, M. (1998). *Fondements juridiques du traitement des subventions dans les systèmes GATT et OMC*. Genève/Paris. Droz.

Boisseaux, S. (2012). *Les appellations d'origine et indications géographiques en Suisse, 1990-2006: politisation, institutionnalisation, nouveaux pouvoirs*. Rüeegger.

Boisseaux, S., Knoepfel, P., Laesslé, M., & Tippenhauer, L. (2012). *Labellisation du patrimoine: une approche néo-institutionnaliste*. Working paper de l'IDHEAP (10/2012), IDHEAP-Chaire Politiques Publiques et Durabilité, Lausanne.

Burnet, O. (1983). *L'exécution de tâches publiques par un organisme privé: l'exemple du marché du fromage*. Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne. Payot.

Cretegny, L. (2001). *La réforme de la politique agricole suisse: une approche par la multifonctionnalité de l'agriculture en équilibre général*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne-Ecole des hautes études commerciales.

Delfosse, C. (1994). « Le savoir-faire des fromagers suisses de la France de l'Est (1850-1950) ». *Études rurales*, 133-144.

Delley, J.-D. (1991). « L'action par la formation », in Morand, C.-A. (1991), *Les instruments d'action de l'État*. Bâle. Helbing et Lichtehtan. (89-112).

Gerber, J. D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). « Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis ». *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.

Hauser, H., (1983). *Die Einfuehrung der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung in der Schweiz*. Berne/Stuttgart.

Henny, J. M. (1981). *L'importation de produits agricoles: une réglementation et sa mise en oeuvre*. Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne. Imprimerie Vaudoise.

Lapointe-Vignola, C. (Ed.). (2002). *Science et technologie du lait: transformation du lait*. Presses inter Polytechnique.

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*. Rüeegger Verlag,

Mahoney, J., Kimball, E., & Koivu, K. L. (2009). The logic of historical explanation in the social sciences. *Comparative Political Studies*, 42(1), 114-146.

Moor, P. (1985). *Agriculture*. Presses polytechniques romandes, Lausanne

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*. Université de Lausanne.

Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(02), 143-179.

Sciarini, P. (1994). *La Suisse face à la communauté européenne et au GATT: le cas test de la politique agricole*. Georg.

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*. IDHEAP- -Chaire Politiques Publiques et Durabilité, Lausanne.

Tippenhauer, L. (2014a). *Évolution des usages et de la gestion d'un patrimoine fromager suisse : Le cas du Gruyère*. Working Paper de l'IDHEAP (à venir)., IDHEAP-Chaire Politiques Publiques et Durabilité, Lausanne.

------(2014b). *Évolution des usages et de la gestion d'un patrimoine fromager suisse : Le cas du Vacherin Mont-d'Or*. Working Paper de l'IDHEAP (à venir)., IDHEAP-Chaire Politiques Publiques et Durabilité, Lausanne.

Varone, F., Nahrath, S., Aubin, D., & Gerber, J. D. (2013). « Functional regulatory spaces ». *Policy Sciences*, 46(4), 311-333.

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.

Littérature secondaire sur l'industrie laitière :

Société suisse d'industrie laitière. (2012). *125 ans de la Société suisse d'industrie laitière*. Berne. SSIL.

Rapports du Conseil fédéral :

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. (1984). *Sixième Rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération*. Berne : Rapport du 1^{er} octobre.

Conseil fédéral. (1992). *Septième Rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération*. Berne: Rapport du 27 janvier.

Conseil fédéral. (2014). *Rapport du Conseil fédéral sur l'ouverture sectorielle réciproque du marché avec l'UE pour tous les produits laitiers*. Berne : Rapport du 14 mai.

Messages du Conseil fédéral :

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*, 1939 (..

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^{er} mai 1968 concernant la révision de la réglementation du marché du fromage ». *Feuille Fédérale*, 1968 (1), 1041-1112.

Conseil fédéral. (1970). « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 28 octobre 1970 concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, ainsi qu'une modification de l'arrêté sur le statut du lait ». *Feuille Fédérale*, 1970 (2), 1417-1517.

Conseil fédéral. (1976). « Message concernant l'arrêté sur l'économie laitière 1977, ainsi que la modification de l'arrêté sur le statut du lait, de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la vente de bestiaux du 22 décembre 1976 ». *Feuille Fédérale*, 1976 (1), 77-251.

Conseil fédéral. (1989). « Message concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDA) du 30 janvier 1989 ». *Feuille Fédérale*, 1989 (1), 849-960.

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 (LAgr).*

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*

Principaux actes législatifs :

Loi fédérale du 26 septembre 1890 concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles.

La loi fédérale du 8 décembre 1905 concernant le commerce des denrées alimentaires et des objets usuels

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 n° 1 du DFI du 11 août 1962 réglant la désignation des sortes de fromages traditionnellement fabriqués en Suisse (RS 817.141).

Ordonnance du 14 septembre 1981 sur les exigences hygiéniques et microbiologiques relatives aux denrées alimentaires, objets usuels et biens de consommation (RS 817.024).

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).