



Gilles Allaire et Benoit Daviron (dir.)

Transformations agricoles et agroalimentaires Entre écologie et capitalisme

Éditions Quæ

Chapitre 13 - Libéralisation des marchés laitiers et différenciation régionale des régimes de concurrence

Marie Dervillé

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2017
Date de mise en ligne : 30 janvier 2020
Collection : Synthèses
ISBN électronique : 9782759231393



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 2 mars 2017

Référence électronique

DERVILLÉ, Marie. *Chapitre 13 - Libéralisation des marchés laitiers et différenciation régionale des régimes de concurrence* In : *Transformations agricoles et agroalimentaires : Entre écologie et capitalisme* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2017 (généré le 10 décembre 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/21812>>. ISBN : 9782759231393.

Libéralisation des marchés laitiers et différenciation régionale des régimes de concurrence

M. DERVILLÉ

Le secteur laitier européen a été fortement régulé de 1968 à 2004 et de façon moindre jusqu'en 2015. La libéralisation progressive du secteur modifie depuis les conditions d'accès des producteurs au marché, fragilisant les exploitations laitières, avec des conséquences économiques et sociales importantes dans les zones où elles sont essentielles à la vie des territoires, notamment en montagne. La présente analyse vise à éclairer les leviers collectifs d'amélioration des conditions d'accès au marché des exploitations laitières dans les zones de montagne françaises avant et après la libéralisation.

Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), l'accès au marché était encadré par différents dispositifs : i) une qualité publique seuil pour le lait, la poudre de lait écrémé et le beurre, ii) des droits de douanes variables puis fixes protégeant le marché européen des fluctuations du marché mondial, iii) un prix indicatif et un mécanisme d'intervention ainsi que des aides à l'écoulement des produits visant à stabiliser les prix à un niveau satisfaisant pour les producteurs et les consommateurs, iv) des droits à produire ou des quotas à partir de 1984, permettant de continuer à stabiliser les prix tout en réduisant le coût de l'intervention. Parallèlement, les politiques structurelles soutenant les investissements dans le secteur sont restées du ressort des États membres.

Compte tenu de la diversité des structures de production et de la marge de manœuvre qui leur était donnée, les États membres ont mis en œuvre des stratégies contrastées au sein de ce cadre réglementaire européen, notamment dans la mise en œuvre des quotas. L'État français, en accord avec les syndicats majoritaires, a fait le choix de droits à produire non marchands, liés au foncier et administrés à l'échelle des départements en cogestion avec la profession agricole. Le développement d'exploitations familiales de taille moyenne réparties sur l'ensemble du territoire a été privilégié. En d'autres termes, les outils de la politique laitière ont été instrumentalisés en France pour soutenir les politiques structurelle et territoriale.

Par ailleurs, des dispositifs de gouvernance sectorielle ont été développés. Une interprofession laitière a été créée dans les années 1970 pour mettre en place un

système de paiement du lait à la qualité, sa mission a ensuite été étendue de 1997 à 2008 à la négociation d'un accord national sur le prix du lait. De ce fait, les producteurs français, *via* leur syndicat et l'interprofession, ont exercé, dans le cadre de la réglementation européenne et nationale, un contrôle collectif sur toutes les composantes du revenu laitier (structure de production, qualité, volume, prix) et les conditions d'exercice de leur métier.

La baisse de l'intervention publique à partir de 2004 et la hausse progressive des quotas laitiers de 2008, et leur suppression en 2015, viennent modifier cela. Les prix diminuent à un niveau proche du cours mondial et deviennent volatils. Les crises qu'a connues le secteur en 2008-2009, 2013 et depuis 2015 en témoignent. Les aides directes mises en place à partir de 2004 pour compenser partiellement la baisse des prix ne sont pas parvenues à stabiliser les revenus. Ces crises laitières n'ont toutefois pas conduit l'Union européenne à proroger le système des quotas pour rétablir la stabilité des marchés. Une série de mesures a néanmoins été prise en 2012 pour favoriser l'émergence de nouvelles stratégies de stabilisation dans une économie contractuelle. Le règlement européen adopté en mars 2012, intitulé « Paquet lait », fournit en effet un cadre pour établir des contrats entre producteurs et transformateurs, encourage la formation d'organisation de producteurs (OP) sur une base territoriale large (jusqu'à 33 % de la collecte nationale et 3,5 % de la collecte européenne) et reconnaît les organisations interprofessionnelles. Dans les filières de qualité spécifique, la maîtrise collective de la croissance de l'offre est tolérée.

Comme lors de la période précédente de marché administré, les États membres et les acteurs économiques s'emparent de façon contrastée de ce nouveau cadre réglementaire européen libéral. Les producteurs du Nord de l'Europe, organisés en coopératives puissantes, se sont saisis de la libéralisation pour restructurer, investir et développer la production de commodités (beurres, poudres, fromages industriels de type Gouda/Edam) pour l'exportation. En France, ainsi que dans d'autres États membres du Sud et de l'Est de l'Europe, les acteurs publics et les acteurs économiques, sont restés dans une logique de maîtrise de l'offre (Idele, 2015). Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce choix. Tout d'abord, les laiteries privées y sont concentrées et puissantes (45 % de la collecte et 54 % de la transformation, avec quatre entreprises dans le top 20 mondial), et ont affiché dès 2009 leur souhait d'une maîtrise stricte de la collecte au plus près de leur besoin dans une logique de flux tendu. Deuxièmement, dans un souci de sécurisation des débouchés, l'acteur public a rendu les contrats de vente de lait obligatoires dès 2010, avant même que la réglementation européenne ne donne la possibilité aux producteurs de s'organiser collectivement pour les négocier. Troisièmement, depuis la dénonciation de l'accord interprofessionnel sur les modalités de fixation du prix du lait par la Direction générale de la concurrence et de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en 2008, l'interprofession laitière est en panne, les industriels refusant que les questions économiques y soient traitées. Enfin, le syndicalisme agricole et l'État n'ont pas proposé de vision claire pour le développement du secteur. Il en a résulté des contrats qui s'inscrivent dans la continuité du système passé avec une référence aux indicateurs interprofessionnels en matière de prix, à la grille de paiement du lait à la qualité et aux quotas en matière de volumes (avec toutefois des différences de dureté dans leur gestion). Les producteurs français se retrouvent

ainsi dans une situation particulière : toujours fortement contraints en matière de volumes, ils bénéficient d'un certain lissage des prix (Perrot *et al.*, 2015 ; Trouvé *et al.*, 2016). Comme cela a déjà été montré par ailleurs, les relations contractuelles se sont accompagnées d'un transfert du risque vers le maillon le plus faible de la filière (Hueth et Marcoul, 2003 ; Henson et Reardon, 2005 ; Jongeneel *et al.*, 2010).

Dans ce contexte, considérant l'impact des choix collectifs des acteurs économiques et politiques dans la mise en œuvre de la PAC, l'objectif est ici de penser la libéralisation des marchés de façon élargie, sans se limiter à la question de l'élimination des opérateurs non compétitifs, mais en intégrant, dans une perspective institutionnaliste, le rôle de l'action collective. En d'autres termes, il s'agit d'éclairer les leviers collectifs activables pour sécuriser un accès au marché aux exploitations laitières de montagne dans leur diversité. Le concept de régime de concurrence (Dervillé et Allaire, 2014b), défini comme l'arrangement institutionnel de dispositifs de coordination délimitant des domaines de coopération et de concurrence, est mobilisé. Ce concept, se référant à l'institutionnalisme de Commons, articule différentes échelles d'action et rend compte des conditions de stabilité des échanges marchands. Par rapport à nos précédents travaux, l'objectif est ici de mieux caractériser le rôle des collectifs sectoriels et territoriaux et des ressources communes sur lesquelles ils s'appuient pour négocier les conditions d'accès au marché. Au-delà des ressources communes matérielles, nous mettons l'accent sur les ressources immatérielles, et notamment intangibles¹. Il s'agit de comprendre comment des collectifs d'acteurs se dotent de règles formelles et informelles pour structurer les forces productives, sécuriser leur insertion dans la société et rendre compatibles leurs comportements sur les marchés. Ces règles ont une portée territoriale régionale ou plus globale, et sont inscrites dans des compromis institutionnalisés qui ont une certaine résilience. Des liens établis avec les travaux de l'économie du patrimoine permettront d'expliquer le rôle des ressources communes et des droits de type communautaire dans la stabilisation des échanges marchands.

L'analyse empirique s'appuie sur l'analyse comparée sur le temps long de stratégies individuelles et collectives d'acteurs dans trois départements de montagne. Les marchés laitiers de montagne ont été choisis d'une part pour la spécificité de leur système productif (petites structures de production et rôle des stratégies de différenciation dans la création de valeur) et d'autre part pour leur exposition marquée à la suppression des quotas, ce dispositif leur ayant été favorable.

Le cadre d'analyse et les hypothèses sont développés dans la première partie. Dans la deuxième partie, la validation empirique du cadre est réalisée sur la base d'une approche comparative en trois temps : identification des ressources communes sous-tendant les projets productifs, caractérisation du régime de droits de propriété intangible sous régime quota, transformation du régime de propriété (ressources et structure de gouvernance). Dans la conclusion, les résultats relatifs à la diversité des régimes de concurrence et à la place des producteurs dans ces régimes, et les perspectives en matière d'action publique sont discutés.

1. Au sens de Commons (1934) de capacité à exercer un contrôle sur les prix futurs (voir la deuxième partie du chapitre).

►► Cadre d'analyse

Stabilisation des échanges marchands et régimes de concurrence

Les marchés sont des structures sociales caractérisées par de nombreuses interactions entre travailleurs, consommateurs, entreprises et autorités publiques (acteurs publics). Les institutions inscrivent les échanges marchands dans le temps, les stabilisent et sont donc nécessaires à l'existence des marchés. L'analyse institutionnelle des marchés va au-delà du cadre réglementaire organisant les échanges marchands, et intègre dans l'analyse les règles formelles et informelles dont se dotent les opérateurs des marchés pour réduire l'incertitude de l'échange (modèles productifs, normes de qualité, mécanismes de contrôle des volumes et des prix). En d'autres termes, la stabilisation des échanges marchands tient, d'une part, à l'action de l'acteur public, à différentes échelles et dans différents domaines, et, d'autre part, à la capacité des opérateurs de marché à s'organiser pour se coordonner et rendre leurs comportements compatibles. J.R. Commons met en avant trois formes de médiations qui soumettent l'individu au collectif : i) le droit garanti par l'État et adossé au monopole de la violence physique, ii) l'éthique, force de persuasion adossée à la menace de bannissement hors du groupe, iii) la méta-éthique conduisant à la sélection des « valeurs raisonnables »² formant l'intérêt commun (voir Théret, 2005). Ces deux dernières formes de médiation sont ici assimilées à une médiation « communautaire », encore qualifiée de patrimoniale par l'économie du patrimoine, selon laquelle elle se distingue de l'ordre marchand, tout en contribuant à en fixer les règles : « Il faut qu'existe un intérêt commun préalable au marché, à l'institution de celui-ci et cet intérêt commun s'organise, se manifeste dans un espace qui ne peut pas être celui du marché. L'institution du ou des marchés est une activité qui se réalise dans l'espace d'un groupe » (une communauté), qui est différent de l'espace marchand (Barthélemy, 2008). L'ordre communautaire ou patrimonial est cependant interdépendant avec l'ordre marchand. Les opérateurs de marchés, les réseaux qu'ils établissent, les organisations qu'ils élaborent à l'échelle d'un territoire ou d'un secteur, la nation constituent des communautés, au sens large, porteuses du double processus de patrimonialisation et de marchandisation. La coopération (ordre communautaire) dans l'élaboration de dispositifs d'évaluation et de qualification des biens, ainsi que dans la définition de droits de propriété et des statuts correspondant, sort les biens échangés de leur singularité et de la dépendance à un groupe particulier et permet leur appropriation individuelle sur une large échelle (ordre marchand). Les médiations portées par les communautés instaurent des droits et des devoirs communautaires ou collectifs, alors que les médiations portées par l'État instaurent des droits sociaux. Leur combinaison en arrangements institutionnels résulte de compromis sociaux.

Fligstein (1996) met en avant que les opérateurs économiques sur les marchés recherchent la stabilité autant que le profit immédiat. Les institutions, qui « permettent aux acteurs des marchés de s'organiser, d'entrer en concurrence et de coopérer et d'échanger » (Fligstein, 1996 : 658), séparent les domaines de coopération et de

2. Les valeurs raisonnables sont des compromis institutionnels : sélectionnées dans différents collectifs par l'expérience, elles permettent de hiérarchiser de façon légitime l'importance relative assignée aux objets de transaction (Commons, 1925a).

concurrence, et déterminent ce que nous appelons un « régime de concurrence » (Dervillé, 2012 ; Dervillé et Allaire, 2014b). Pour un marché particulier, ces institutions sont particulières et dépendent du contexte institutionnel et légal défini à différentes échelles ; échelles auxquelles on peut décliner les composants d'un régime de concurrence. Différentes évolutions du contexte, sur le plan des politiques publiques, des rapports de forces dans les chaînes de valeur, des conceptions de la qualité, etc., font que les régimes de concurrence changent selon les périodes. Nous nous intéressons ici aux changements liés à la libéralisation des marchés du lait, en nous focalisant sur les capacités collectives, qui s'expriment, selon les bassins laitiers, par différentes formes d'organisation des marchés du lait d'une part et d'appropriation des droits sociaux qui résultent de la politique agricole européenne d'autre part.

Fligstein (1996) distingue quatre institutions préexistant aux échanges marchands. Les « règles de l'échange » renvoient à des accords institutionnalisés dans un cadre légal et à des accords multilatéraux garantis par les États. Dans le cas du secteur laitier, il s'agit des accords internationaux à l'OMC, de la politique agricole et commerciale européenne, et des politiques structurelles nationales. Dans les années 1980 et 1990 respectivement, une politique de gestion de l'offre d'une part et l'émergence d'une économie de la qualité d'autre part se traduisent par une inflexion des règles d'échange. Les « conceptions de contrôle » (visions partagées des modèles d'entreprises et des chaînes de valeur) et les structures de gouvernance (règles encastrées dans des organisations) renvoient quant à elles aux formes « communautaires » de médiation. Il s'agit, pour le secteur laitier, des normes et des organisations professionnelles agricoles (syndicats, chambres d'agriculture, centres de recherche et interprofessions) qui orientent les modèles de production et d'entreprise. C'est plus particulièrement à ces deux institutions que nous allons nous intéresser ici. Nous les aborderons sous l'angle de la construction de ressources communes, tant professionnelles qu'interprofessionnelles.

L'industrialisation et la standardisation de l'agriculture durant la période du fordisme à la française (des années 1960 aux années 1990) se sont traduites par la diffusion d'innovations techniques et organisationnelles sectorielles et nationales, ainsi que par l'émergence de conceptions de contrôle industrielles et de structures de gouvernance professionnelles et interprofessionnelles au détriment d'institutions locales. Les choix français de patrimonialisation des quotas à l'échelle des départements ont néanmoins contribué à conférer une dimension territoriale à ces institutions sectorielles, permettant l'expression de différentes conceptions du métier d'éleveur laitier et contribuant au maintien de la production sur l'ensemble du territoire (Coulomb et Delorme, 1984 ; Mundler, 2006). La reconnaissance de qualités alimentaires liées aux modes de production a aussi permis aux producteurs et aux artisans de s'organiser collectivement pour valoriser des produits et des savoir-faire par une qualification spécifique (agriculture biologique, appellations fromagères³, labels). Ces évolutions, parallèles à celles des règles de l'échange, illustrent l'interdépendance entre institutions. Une quatrième institution distinguée par Fligstein, le

3. Une appellation d'origine protégée (AOP) désigne un produit dont toutes les étapes de fabrication sont réalisées selon un savoir-faire reconnu dans une même zone géographique, qui donne ses caractéristiques au produit. La politique française de valorisation des produits agricoles a inspiré l'élaboration d'une réglementation européenne, qui, dès 1992, établit des règles relatives à la protection des appellations d'origine et des indications géographiques (IG).

système de droits de propriété, joue un rôle clé dans la restructuration des marchés, qu'il s'agisse, pour notre cas, d'une évolution des droits liés à la propriété physique du lait, à la propriété incorporelle dans le cas éventuel de création de marque ou à la propriété intangible, à l'instar des capacités collectives de négociation du prix du lait des producteurs organisés collectivement (en coopératives, interprofession ou organisations de producteurs) ou des droits sociaux. Résultant de la politique européenne de stabilisation des marchés et de la politique structurelle française, les droits sociaux accordés aux agriculteurs engagés dans le processus de modernisation (accès au crédit facilité et revenu stabilisé pour tout exploitant atteignant le standard professionnel) sont progressivement revus à la baisse (Barthélemy, 2000). Nous ne retenons pas ici la notion classique de droit de propriété au sens exclusif, nous considérons plutôt une diversité de droits d'action sur des ressources qui peuvent se superposer à l'instar de Commons ou d'Ostrom (Orsi, 2013). Avec cette perspective, nous aborderons les régimes de concurrence comme des régimes de droits de propriété intangible.

Stabilisation des échanges marchands et système de ressources communes

Coriat et Weinstein (2004) proposent une analyse des marchés autour de trois dimensions : i) structuration des systèmes productifs et leurs possibilités d'évolution future, ii) processus de qualification des produits et des services rendant possible les échanges marchands, et iii) régulation des interactions entre acteurs. De notre point de vue, le processus de marchandisation s'appuie sur un processus d'identification, à savoir sur l'émergence de communautés d'acteurs qui se structurent autour de ressources patrimoniales communes dans un cadre territorial et sectoriel.

La notion de patrimoine productif collectif, issue de l'économie patrimoniale à l'instar de celle d'ordre patrimonial précédemment introduite, permet d'expliquer la réorganisation des structures de production. « Les patrimoines productifs collectifs sont définis comme l'ensemble de ressources scientifiques, techniques, économiques et sociales existantes ou en formation autour desquelles se nouent des communautés d'acteurs économiques » (Nieddu *et al.*, 2010). Ils peuvent aussi être recomposés et recombinaés pour résoudre un problème productif, un nouveau champ d'activité s'ouvre alors. « La constitution de patrimoines productifs collectifs correspond donc à une nécessité : celle de reformer, au moins sur un sous-ensemble clairement délimité, l'unité et la cohérence du processus d'élaboration d'un projet productif. » (Nieddu *et al.*, 2010). En d'autres termes, la constitution de patrimoines productifs collectifs conditionne l'ouverture de nouveaux champs d'activité et, en régulant les conditions d'accès aux ressources créées, contribue à la structuration des forces productives. Les patrimoines productifs collectifs soutiennent les processus d'identification à l'origine de la stabilisation des marchés. Ce sont des ressources communes qui « doivent être produites ou identifiées comme telles et être préservées au cours du temps pour que des acteurs puissent se coordonner » (Nieddu *et al.*, 2010). Toutefois, la contribution des patrimoines productifs collectifs à la structuration des échanges marchands n'est pas clairement

explicitée. C'est ce à quoi nous nous intéressons ici, en étendant les résultats concernant la stabilisation des marchés sous indications géographiques (IG) à des marchés génériques.

Des travaux sur les appellations d'origine ont mis en évidence la dimension collective non seulement de la qualification d'un produit, mais aussi de la valeur qui lui est attachée. La réputation attachée au produit peut conférer une rente de marché aux producteurs (Torre, 2002 ; Allaire et Biénabe, 2013). Il ressort de ces travaux qu'au-delà des contrats et d'un socle de confiance mutuelle, les dispositifs de gouvernance jouent un rôle central dans la gestion durable d'un nom et de la valeur qui lui est associée. Dans la mesure où ils s'appuient sur un ensemble de règles et de normes, ces dispositifs de gouvernance (cahiers des charges, dispositifs de contrôle de la qualité, dispositifs de gestion de l'offre, règles de partage de la valeur) sont des ressources institutionnelles pour l'action. Ce sont des ressources immatérielles communes : l'identité du marché et la valeur associée ont un caractère diffus qui pose des problèmes de contrôle et d'exclusion ; elles sont menacées par le non-respect des règles collectives de production (cahier des charges), par la surproduction (gestion de l'offre) ou par une remise en cause de la légitimité de la segmentation (système légal). Le cahier des charges sert de support à la stabilisation de ressources communes informationnelles (savoirs et compétences). Il sous-tend à la fois la structuration du système productif et la qualification des produits. Ces ressources sont portées par des communautés professionnelles qui produisent des conceptions légitimes de l'activité qu'elles séparent et stabilisent (Allaire, 2006). Elles conditionnent les possibilités d'innovation structurelle d'une part et les capacités d'élaboration de dispositifs d'évaluation et de qualification des biens (Favereau *et al.*, 2002 ; Allaire, 2002) d'autre part. Les ressources matérielles (dispositifs techniques, infrastructures) et immatérielles (informationnelles, organisationnelles et institutionnelles) communes sous-tendant la mise en marché des produits sous IG ont un aspect systémique dans la mesure où c'est le régime de fonctionnement du système dans sa complexité qui est à l'origine du flux de ressources et de sa qualité (en l'occurrence la valeur de la rente qualité) (Allaire, 2013). La durabilité de ces systèmes de ressources communes dépend de la capacité d'une communauté plurielle d'acteurs, en cohérence avec la réglementation, à élaborer un ensemble de règles pour encadrer les comportements d'usage et de gestion de ces ressources, ce qui ne va pas sans possibilité de crises de gouvernance.

Dans les travaux sur les IG, les ressources concernées sont majoritairement spécifiques et territorialisées, dans le sens où leur valeur est liée au territoire d'activation et fonction des conditions d'usage. Toutefois, les mécanismes de qualification mis en évidence dans ces travaux peuvent être généralisés, dès lors que l'on considère que les marchés sont institués. Des phénomènes d'hybridation entre ressources génériques et spécifiques ont notamment été mis en évidence (Allaire et Sylvander, 1997 ; Perrier-Cornet et Sylvander, 2000). Les ressources génériques correspondent aux connaissances et aux techniques diffusées dans un cadre sectoriel et national, tandis que les ressources spécifiques se constituent dans des filières territorialisées.

La transformation des marchés laitiers apparaît ainsi comme la résultante d'une évolution concomitante des ressources communes qui sous-tendent l'économie

marchande dans le secteur et des communautés qui les contrôlent : la phase de modernisation des années 1960-1990 a conduit à un affaiblissement de communautés villageoises contrôlant des ressources communes localisées (usage de terres, peu productives y compris, races ou espèces rustiques notamment) au profit de communautés professionnelles sectorielles contrôlant des ressources génétiques (races améliorées), techniques (ensilage et rationalisation de l'alimentation des animaux par exemple) ou intangibles (attribution du foncier et des droits à produire au sein des CDOA⁴, grille⁵ de paiement du lait à la qualité notamment).

La présente analyse s'intéresse à l'articulation entre ressources génériques et spécifiques au sein de systèmes de ressources communes gérés par des communautés laitières sectorielles et territoriales plus ou moins étendues et intégrées. Le système de ressources sous-tendant le régime de concurrence que nous appelons « générique » est plutôt sectoriel et s'étend dans différents territoires en concurrence. Il associe des ressources matérielles (outils, infrastructures) et immatérielles (connaissances, techniques, normes, règles), et n'est pas indépendant d'autres systèmes de ressources communes (système génétique, syndicats professionnels, dans le cas du marché du lait) et privées (du côté des acheteurs), avec lesquels existent des complémentarités et des incompatibilités. Dans Dervillé et Allaire (2014b), nous avons proposé une analyse des régimes de concurrence autour de deux systèmes de ressources communes, l'un lié à l'innovation, l'autre à la réputation. Compte tenu de la diversité et de l'imbrication des ressources sous-tendant ces deux systèmes, nous préférons ici considérer plus de catégories : i) structure de production, ii) technique, iii) capacité d'innovation, iv) qualité (type et contrôle), v) information, vi) gestion des volumes, vii) encadrement des prix (tableau 13.1). Ensemble de dispositifs de coordination, un régime de concurrence renvoie à la constitution et à la gestion par des communautés d'acteurs de différents types de ressources communes articulées en système. En étendant le cadre d'analyse développé par Ostrom aux ressources immatérielles et à la propriété intangible (Frischmann, 2013 ; Allaire, 2013 ; Dervillé et Allaire, 2014b), il est proposé dans la section suivante de détailler l'articulation entre systèmes de ressources, communautés et processus de stabilisation des marchés en éclairant le lien entre statut des producteurs et conditions d'accès au marché.

4. Les commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) sont des commissions paritaires départementales. Elles ont un rôle consultatif auprès du préfet, dans le cadre du projet agricole départemental, visant à déterminer les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental. Elles furent le lieu de discussion des conditions d'attribution des droits à produire et du transfert foncier.

5. La loi Godefroy de 1969 instaure le paiement du lait à la qualité. Le texte stipule que le lait doit être sain et rémunéré selon sa composition (matière grasse, matière protéique) et sa qualité bactériologique et sanitaire. Les laboratoires interprofessionnels, reconnus par les pouvoirs publics, réunissent des représentants des producteurs et des laiteries coopératives et privées et se chargent d'analyser les échantillons de lait. Ils constituent un maillon fondamental de la filière laitière. Initialement organisés à l'échelle départementale, ils seront progressivement mutualisés à l'échelle régionale, voire suprarégionale (bassin de collecte). Une organisation interprofessionnelle nationale (Cniel) a aussi été créée en 1974 autour de missions de représentation des trois familles adhérentes (fédérations des producteurs de lait, des coopératives et des industries laitières), de promotion des produits laitiers et de médiations des démarches interprofessionnelles. C'est dans ce cadre qu'un accord interprofessionnel national sur le prix du lait a été négocié de 1997 à 2008.

Régime de concurrence : un régime de droits de propriété intangible

L'analyse institutionnelle des marchés s'accompagne d'un déplacement de l'objet d'analyse du bien à la transaction. L'échange marchand apparaît comme un « transfert légal de propriété » (Commons, 1934 : 50), un transfert de droit sur la propriété future de certains objets ou plus largement le droit de réaliser certaines actions. Complémentaire à la propriété corporelle et incorporelle, la propriété intangible renvoie au contrôle matériel futur (Commons, 1925a). Le « droit de fixer les prix » n'est pas l'apanage du capital. Il correspond à un droit accordé à une communauté, à la vue de ses compétences spécifiques, de restreindre l'abondance pour maintenir les prix. La notion de droit de propriété intangible correspond à une « version institutionnelle » des notions de pouvoir de marché et de rente. Dans le cas des échanges de lait par exemple, les droits de propriété intangible résultent de la répartition entre producteurs et transformateurs de la valeur générée par la vente de produits laitiers aux consommateurs. Ils résultent aussi des soutiens versés par les contribuables au secteur, dans le cadre de la politique laitière. Le double processus d'identification et de marchandisation apparaît alors comme un processus institutionnel d'élaboration et d'attribution de droits de propriété de nature différente (physique, incorporelle, intangible).

La notion de propriété intangible vient enrichir l'analyse des quatre institutions clés du marché proposées par N. Fligstein : i) les conceptions de contrôle participent à l'élaboration de droits de propriété intangible en légitimant les façons d'entreprendre ; ii) les structures de gouvernance apparaissent comme des dispositifs de coordination qui encadrent l'action collective de contrôle de la propriété intangible sur des marchés particuliers ; iii) les règles de l'échange confortent les structures de gouvernance et les conceptions de contrôle, et autorisent leur établissement. La notion de droits de propriété intangible permet d'explicitier et de synthétiser le rôle de l'action collective sur les marchés.

Les stratégies d'innovation, les modèles d'entreprises, les structures de gouvernance ou, plus largement, les institutions des marchés peuvent être analysés comme des communs, au sens d'Ostrom. Ostrom définit la notion de régime de droits de propriété pour rendre compte de l'articulation de règles qui définissent les actions que les individus peuvent entreprendre en relation avec d'autres individus dans un domaine (Schlager et Ostrom, 1992). En distinguant différents types de droits et différents statuts de membres d'une communauté, Ostrom met en évidence que le propriétaire au sens classique du terme (qui a le droit de transfert des droits de propriété) n'est pas le seul à avoir intérêt à investir dans le bien commun. Tous les membres qui participent à l'élaboration de règles, dans la mesure où ils ont une capacité de contrôle sur la préservation de la ressource et le niveau de prélèvement à court et à moyen termes, ont intérêt à investir dans le bien commun.

La notion de régime de droits de propriété est étendue ici à la propriété intangible. Nous nous concentrons sur la distinction de deux statuts : i) les usagers autorisés jouissant de droits opérationnels d'accès ou d'usage de la ressource (compétences ou solutions techniques ou organisationnelles pour résoudre un problème productif, droit d'accès à un marché et à la rente associée) ; ii) les membres autorisés à

participer à la définition des règles opérationnelles d'usage ou des règles d'exclusion. Il est souvent impossible d'identifier un propriétaire au sens strict (ayant un droit d'aliénation du système de ressources et du droit d'exclusion) dans la mesure où la stabilité du régime repose sur un compromis social. Le régime de droit de propriété intangible peut toutefois entrer en crise suite à une rupture technique ou politique modifiant les rapports de force. Le statut des producteurs, associé à un ensemble de droits et de devoirs, résulte de leur place dans le système hiérarchisé de règles assurant la gouvernance du système de ressources communes.

Dans cette perspective, trois hypothèses sont formulées. Premièrement, les conditions d'accès au marché des exploitations laitières sont liées à la coopération dans la mise en commun ou l'activation de ressources communes, notamment intangibles. Deuxièmement, compte tenu du rôle des communautés sectorielles et territoriales dans les processus de stabilisation des marchés, les conditions d'accès au marché ont une dimension institutionnelle territorialisée et varient dans l'espace. Enfin, du fait de l'interdépendance entre les institutions de marché, la libéralisation et l'évolution des règles de l'échange déstabilisent les ressources communes intangibles, et les capacités de réponse (d'adaptation et de restructuration) sont spatialement différenciées.

Différentiation des ressources communes et diversité des conditions d'accès au marché

Trois cas d'étude ont été choisis, à partir d'un travail statistique et d'enquêtes réalisées à l'échelle nationale, pour leurs positionnements contrastés au regard du rôle joué par les filières de qualité spécifiques dans la structuration du secteur : pas d'appellation d'origine protégée (AOP) en Haute-Loire (cas type 1), valorisation de 60 % et de 100 % du lait en AOP dans le Cantal (cas type 2) et le Doubs (cas type 3) respectivement. Ils ont été instruits à partir d'un travail d'enquêtes (analyse des stratégies individuelles et collectives et du fonctionnement des organisations), d'une analyse de la structure de marché (mobilisation de bases de données permettant de caractériser tant le milieu que les structures amont et aval de la production) et d'une analyse de la littérature. Le département, échelle de mise en œuvre de la politique structurelle française (gestion du foncier, des installations et des quotas laitiers) au cœur du processus d'institutionnalisation des marchés agricoles, a été choisi comme échelle d'analyse. Les trajectoires de développement et les ressources communes activées sont étudiées depuis les années 1960, et le régime de propriété intangible sous régime quota est caractérisé. Enfin, les pressions exercées par la libéralisation et les transformations du régime de concurrence sont explicitées.

Ressources communes et conditions d'accès au marché sous quotas

Les trois cas d'étude se distinguent par leur trajectoire de développement laitier plus ou moins façonnée par la modernisation agricole, c'est-à-dire les ressources génériques développées par le secteur. Alors que la montagne du Doubs et les

zones d'altitude du Cantal se caractérisent par une tradition fromagère ancienne, ce n'est pas le cas de la Haute-Loire, et du sud et de l'est du Cantal. La modernisation agricole s'est traduite par une entrée en crise plus ou moins précoce et profonde des modèles traditionnels de polyculture-élevage. Le développement de la production laitière est apparu comme un levier permettant à de petites structures de perdurer par une intensification de la production. Il repose sur l'adoption partielle, dans la limite des contraintes naturelles et des apprentissages, de la technologie modernisatrice : race laitière spécialisée, culture et ensilage d'herbe et de maïs fourrage, modernisation des bâtiments. La collecte de lait standard et la transformation en produits laitiers ont été confiées à des industries de statut privé ou coopératif. Dans le Cantal, les professionnels ont fait le choix de développer une filière de lait standard et d'étendre le processus d'industrialisation aux filières AOP, le lait étant valorisé indifféremment dans une filière ou l'autre. La massification de la production autour de sites multiproduits et l'assouplissement des cahiers des charges AOP ont conduit à l'industrialisation partielle des processus de fabrication et d'affinage des fromages AOP (ensilage autorisé, pasteurisation autorisée, réduction des temps de maturation et création du Cantal jeune de moins de 60 jours d'affinage pour réduire les coûts et positionner le Cantal sur le marché des fromages ingrédients, à l'époque très porteur, mais concurrentiel). Ainsi, dans le Cantal et en Haute-Loire, le développement laitier s'appuie sur l'activation de ressources matérielles et immatérielles génériques au détriment, pour le Cantal, des ressources techniques et institutionnelles spécifiques liées à la fabrication fromagère à partir de lait à l'herbe.

Dans le Doubs au contraire, les communautés professionnelles s'appuient sur la spécialisation fromagère ancienne et favorisent le développement des ressources locales : la capacité d'innovation est distribuée et territorialisée, et la réputation des produits croît avec le temps et bénéficie à l'ensemble des opérateurs de la filière. Les exploitations du Doubs ont fait le choix de se moderniser en valorisant des ressources spécifiques locales : i) race locale Montbéliarde préférée à la Holstein, ii) refus de la pratique de l'ensilage, iii) travail du lait cru, iv) refus de la spécialisation à l'extrême en conservant le contrôle des fromageries. La fabrication et l'affinage des fromages sont le fait de petites structures de production (fruitières et maisons d'affinage) qui ont pu se moderniser grâce à un programme de recherche et d'innovation spécifique. Le Comité interprofessionnel du gruyère de Comté (CIGC) créé en 1963 a renforcé les compétences et le pouvoir de marché des acteurs locaux. Le cahier des charges a été régulièrement révisé pour maintenir la spécificité du système de production sous appellation et la réputation des fromages. Les acteurs de la filière se sont en outre dotés de dispositifs de coordination territoriaux légitimes et efficaces allant au-delà des règles techniques inscrites dans le cahier des charges. Des dispositifs de maîtrise des volumes (plan de campagne) et de suivi des marchés ont été élaborés. Ils participent à l'organisation de la production, à la création et à la répartition des droits de propriété intangible, et donc à la distribution de la valeur découlant de la valorisation du Comté. Enfin, les structures de gouvernance sectorielles (syndicat, CDOA) ont été mises au service des filières AOP : les installations sont raisonnées et les droits à produire distribués en fonction des besoins des fruitières et des filières ; les représentants syndicaux défendent le modèle fromager lors des échanges avec la profession et les acteurs publics.

Tableau 13.1. Analyse comparée des régimes de droits de propriété intangible.

	Haute-Loire	Cantal	Comté
Trajectoire de développement des ressources	Spécialisation laitière tardive liée à la modernisation	Tradition fromagère dans le nord-ouest du département, spécialisation laitière au sud et à l'est plus tardive liée à la modernisation	Tradition fromagère
Ressources communes matérielles			
Système de production	Petites exploitations familiales intensives Industries laitières concentrées non territorialisées	Petites exploitations familiales intensives + persistance de modèles spécifiques (foin, lait cru) Industries laitières et quelques PME de fabrication et d'affinage	Exploitations familiales herbagères Fruitières PME d'affinage de fromages
Technique	Intensification (race spécialisée, ensilage, maïs fourrage) Lait standard Industrialisation	Intensification (race spécialisée, ensilage, maïs fourrage) Lait standard et industrialisation + fromage AOP (Cantal, Salers, Saint-Nectaire, Bleu d'Auvergne) pour 50 % des volumes	Système herbage et race locale Fromages AOP (Comté, Morbier, Mont d'Or, Bleu de Gex) pour 100 % des volumes
Ressources communes intangibles (structure de gouvernance, règles de l'échange concernées)			
Capacité d'innovation	Programmes de recherche et d'appui technique nationaux favorables aux modèles intensifs (politique agricole et structurelle, Inra et instituts techniques)	Programmes de recherche nationaux favorables aux modèles intensifs (politique agricole et structurelle, Inra et instituts techniques) + programme de recherche visant à renforcer la spécificité des AOP (pôle fromager, CIF, Inra Aurillac)	Programmes de recherche et d'appui technique spécifique (Enil, CIGC, Inra Mamirolle, Institut technique)

	Haute-Loire	Cantal	Comté
Qualité	Définition du lait standard (règlement européen) Grille de paiement à la qualité du lait standard (Cniel)	Définition du lait standard Grille de paiement à la qualité du lait standard (Cniel) Cahier des charges AOP pour le fromage (politique européenne et nationale de la qualité, Inao, CIF)	Cahier des charges AOP pour le lait et le fromage (Politique européenne et nationale de la qualité, Inao, CIGC)
Information	Système lié à la politique d'intervention (FranceAgriMer) Système interprofessionnel national (Cniel)		Suivi des ventes et fabrication de Comté et d'autres fromages AOP (CIGC)
Volumes	Droits à produire (OCM* lait) Attribution des quotas favorables à l'installation (ministère, CDOA)		Droits à produire (OCM lait) Plaques vertes (quotas convertis en droits AOP) (CIGC)
Prix	Stabilisation du prix du lait standard par les mécanismes européens (OCM lait) Accord sur le prix du lait (partage de la volatilité résiduelle) (Cniel)		Moyenne pondérée nette assurant le partage de la valorisation des fromages AOP (politique de la qualité, CIGC)
Statuts des producteurs et droits de propriété intangible			
Usager (producteurs)	Techniques intensives Accès au marché garanti sous quotas Prix du lait standard garanti	Techniques intensives et herbagères Accès au marché garanti sous quotas Prix du lait standard garanti	Techniques herbagères et fromagères Accès au marché garanti sous quotas et respect du cahier des charges Prix du lait AOP garanti (+20 %/lait standard sur longue période)
Propriétaire (règles de management et d'exclusion) (organisations de producteurs)	Orientation des programmes de recherche, mise en œuvre de la politique structurelle, participation aux négociations interprofessionnelles (organisations syndicales nationales et départementales)		Révision des dispositifs de coordination spécifiques (qualité, volume, prix) (CIGC)

* OCM : Organisation commune des marchés.

En Haute-Loire et dans le Cantal, la capacité d'innovation des acteurs départementaux repose sur une capacité d'adoption de savoirs agronomiques et industriels génériques. Ce sont les efforts publics et professionnels nationaux qui ont permis de développer cette capacité d'innovation sectorielle et une identité collective liée à une qualité standard du lait et des produits laitiers, à laquelle le rationnement de l'offre et les outils de protection aux frontières permettaient de garantir une valeur minimale. Les principales structures de gouvernance sont professionnelles (syndicat majoritaire, commissions paritaires et interprofession) et gèrent des ressources génériques (droits à produire, grille standard de paiement du lait à la qualité). L'ancrage territorial tient au choix public de lier les quotas au foncier. Compte tenu du rôle majeur joué par l'État à différentes échelles dans la gestion de ce système de ressources, les droits de propriété intangible associés peuvent être considérés comme des droits sociaux. La dimension communautaire tient au fait que le département soit une échelle d'action et de concertation avec la profession pour la politique structurelle agricole depuis les années 1960 et correspond à l'appropriation par les acteurs sectoriels départementaux de ces dispositifs publics. En Haute-Loire et dans le Cantal, la profession a fait le choix d'une répartition égalitaire des droits à produire : l'installation est privilégiée et les gros livreurs sont contraints. La Haute-Loire est, avec le Cantal, un des départements de France où les plus petites structures de production sont les plus nombreuses, un certain nombre étant à la limite de la viabilité (Baud, 1999).

Dans le Cantal, des ressources spécifiques existent (savoir-faire herbager et fromager, cahier des charges de l'appellation), mais les conditions d'accès au marché des producteurs n'en dépendent pas. En l'absence de conditions portant sur la fabrication du lait dans les cahiers des charges AOP jusqu'en 2007, les producteurs n'avaient aucune idée du devenir de leur lait. Sans devoir envers l'appellation, ils ne bénéficiaient, à l'exception des producteurs fermiers, d'aucun droit sur les ressources communes de l'appellation. Réputation et rente de qualité éventuelle sont appropriées par l'aval. En effet, les opérateurs de la filière et l'interprofession du Cantal (CIF) ne sont pas parvenus à protéger la spécificité et l'identité de l'appellation. Le cahier des charges a été assoupli pour permettre une hybridation entre ressources territoriales spécifiques et ressources sectorielles génériques. La structure de gouvernance manque de cohérence du fait de la diversité des collectifs d'acteurs et des intérêts. Les dispositifs de coordination sectoriels (syndicat, chambre d'agriculture, CDOA, laboratoire interprofessionnel) coexistent avec et dominent les dispositifs de coordination territoriaux liés aux appellations (interprofession, syndicats de produit, pôle technologique fromager). Ainsi, si le système de ressources communes du département est hybride, les conditions d'accès des éleveurs aux marchés reposent, comme en Haute-Loire, sur des dispositifs de coordination sectoriels nationaux. Le régime de droits de propriété intangible est « laitier » (au sens générique et sectoriel).

Dans le Doubs par contre, l'intérêt commun autour de la production de Comté de qualité (identité commune) et la cohérence de la structure de gouvernance a permis la différenciation du régime de concurrence. La principale échelle d'élaboration des modalités de contrôle de la concurrence est régionale, elle est liée à l'aire d'appellation. La territorialisation de la production est assurée par la différenciation des ressources productives et des marchés. Ainsi, tous les opérateurs de la filière

participent à la construction et à la gestion d'un système de ressources communes intangibles territorialisées. Les conditions d'accès au marché des éleveurs tiennent à leur capacité individuelle à se conformer au cahier des charges, ainsi qu'à leur capacité collective à participer au pilotage des filières AOP (évolution du cahier des charges, orientation des programmes de recherche) et à négocier une part de la valeur ajoutée créée. À la différence des producteurs des deux autres cas type, ils ont bénéficié sur une longue période d'un prix du lait supérieur de 20 % à la moyenne nationale, suggérant une différenciation effective des marchés.

Crise laitière, une crise du régime de concurrence

Le régime de concurrence laitier expose les producteurs à la libéralisation des marchés. Sous régime quota, les producteurs exerçaient un contrôle collectif sur les conditions d'accès au marché, en s'appuyant sur les règles d'échange en vigueur, *via* leur syndicat majoritaire dans le cadre de la cogestion (volume) et de leur interprofession (qualité et prix). Ils doivent dorénavant négocier des contrats avec des entreprises aval très concentrées et internationalisées pour assurer la mise en marché du lait, et ce dans un marché générique de commodités de plus en plus étendu et instable. La situation est particulièrement problématique en montagne du fait de coûts de production et de collecte élevés.

En Haute-Loire, deux des principaux acteurs de la collecte du département (40 % de la collecte) n'ont pas résisté à la baisse du prix d'intervention et ont fait faillite en 2009. Le droit d'accès au marché de certains producteurs a ainsi été remis en question. Dans le Cantal, la situation a également été critique pour le premier opérateur de la transformation (80 % du volume sous appellation). Dans les deux départements, c'est aujourd'hui la première coopérative française (Sodiaal) qui assure un débouché à la majorité des producteurs restant. Toutefois, cette entreprise est fragilisée par des coûts de collecte élevés (collecteur en dernier recours) et par la dégradation des cours mondiaux, et offre un des prix du lait les plus bas de l'hexagone. Pour les producteurs livrant à des entreprises privées, la possibilité offerte par le règlement européen (« Paquet lait » de 2012) de se regrouper en organisations de producteurs (OP) apparaît comme un levier pour activer de nouvelles ressources communes. Toutefois, le transfert des négociations économiques aux OP fragilise le pouvoir de la profession agricole et le levier d'action syndicale, alors même que leur morcellement et la faible représentativité des OP ne leur confèrent pas de pouvoir de marché (Trouvé *et al.*, 2016). Le régime de concurrence laitier en montagne est en crise. Les organisations de producteurs n'ont pas de pouvoir de marché ; l'interprofession est en panne ; la concurrence sur les prix se renforce et la volatilité des prix internationaux se diffuse, mettant à mal les capacités d'investissement et interrogeant le devenir de la production. Le principe supérieur de la stabilité des marchés fait lui-même débat. Certains acteurs, la Commission européenne notamment, préfèrent déplacer la question de la stabilisation des marchés vers celle de la stabilisation des revenus, *via* des mécanismes d'aides publiques ou privés de type assurantiel.

Les producteurs de montagne ont progressivement pris la mesure de leur inadaptation à l'accroissement de la concurrence consécutive à la libéralisation des marchés

et tentent d'initier et/ou de se réappropriier des stratégies de différenciation. Dans le Cantal, les opérateurs ont fait le choix de renforcer le cahier des charges des appellations et d'assurer la coexistence (et non plus l'hybridation) des filières génériques et spécifiques. De nouvelles ressources communes ont été constituées (système d'information notamment) et les institutions sectorielles (chambre d'agriculture, contrôle laitier, laboratoire interprofessionnel, etc.) travaillent de concert avec les institutions fromagères territorialisées (CIF, pôle fromager, Inra d'Aurillac) pour accompagner les exploitations laitières dans la mise en conformité de leur système de production, conduisant à l'émergence d'une capacité d'innovation régionale. Cependant, le succès de ce tournant qualitatif n'est pas garanti du fait d'une difficulté à transmettre les hausses de prix vers l'aval. Pour les laits de montagne non AOP du Cantal et de la Haute-Loire, la segmentation montagne dans le cadre de la dénomination Montagne a été relancée en 2009 avec la création d'une marque collective Lait de nos montagnes. Néanmoins, le choix de ne pas s'appuyer sur un véritable cahier des charges limite les perspectives de segmentation de marché et de création de valeur. La stratégie d'adaptation reste marquée par la logique sectorielle et corporatiste de la communauté d'acteurs à l'origine des ressources productives communes, traduisant une certaine dépendance au sentier.

Responsabilité des producteurs et stabilisation des conditions d'accès au marché

Dans le Doubs, les producteurs ne s'étaient pas désengagés de la mise en marché des produits. Participant activement à la gestion des ressources communes intangibles sous-tendant la stabilité de marchés spécifiques, ils ont contribué par leur adaptation à l'évolution des règles de l'échange pour préserver leurs conditions d'accès au marché. Les droits de produire du Comté ont notamment été dissociés des quotas et adossés à la surface agricole, et le plan de campagne a été reconnu comme programme AOP de gestion de l'offre par l'Union européenne pour la période 2015-2018. Le prix du lait, lié au niveau de valorisation du Comté, est resté stable et supérieur au prix du lait standard, sans subir les effondrements de prix de 2008-2009, 2013 et 2015. Ce constat suggère que la participation à l'élaboration des règles collectives de management et d'exclusion (liée à un droit intangible de propriétaire des ressources communes) favorise la préservation des conditions d'accès au marché des producteurs. Une organisation collective régionale efficace se substitue partiellement à l'intervention de l'État, favorise une différenciation effective des marchés et assure la stabilité du segment de marché ainsi créé. Toutefois, il faut noter que ce succès concerne un territoire et une communauté d'acteurs limités.

Les avancées en matière d'accès au marché obtenues par les producteurs AOP du Cantal plaident aussi en ce sens. Le renforcement des contraintes de production initié en 2007 (extensification et autonomie alimentaire), ainsi que l'obligation de certification ont en effet conduit de façon concomitante à un changement de statut et à une amélioration des conditions d'accès au marché des producteurs de lait. Ils participent maintenant activement à la gouvernance du système de ressources communes des appellations (élaboration des règles de management et d'exclusion). En outre, sous la double action de la restructuration aval (la coopérative Sodiaal

assure 80 % de la mise en marché de l'AOP Cantal depuis 2014) et de la pression de l'Inao (Institut national de l'origine et de la qualité) pour une différenciation des prix du lait AOP, le processus d'identification et de différenciation du marché AOP devrait se consolider. Une formule de prix visant à rémunérer les producteurs coopérateurs sur la base du niveau de valorisation des produits (fromage et lactosérum) était en cours d'élaboration en 2014.

» Conclusion

De la comparaison dans le temps et dans des contextes institutionnels territoriaux contrastés des régimes de concurrence, il ressort que les médiations communautaires (structures de gouvernance et conceptions de contrôle) sont complémentaires du système légal dans l'encadrement des échanges marchands et l'établissement d'un régime de droits de propriété intangible. Dans un premier régime, la protection aux frontières, l'intervention et le stockage privé et public, et les aides à l'écoulement des produits s'appuient sur la définition d'une qualité standard et permettent de maintenir un niveau de prix minimum et d'en limiter la volatilité. Cette stabilité des prix favorise les anticipations des acteurs. Mais les conventions de qualité et d'effort (conceptions de contrôle), en orientant le système productif, la qualification des produits et l'encadrement des relations marchandes, y contribuent également. Le fonctionnement du secteur laitier est illustratif d'un processus de stabilisation s'appuyant sur une combinaison cohérente de dispositifs publics et communautaires. Le système des quotas et les dispositifs interprofessionnels de paiement du lait à la qualité donnaient aux producteurs une capacité forte de négociation. Les organisations professionnelles agricoles exerçaient ainsi un contrôle collectif à plusieurs échelles. Les acteurs locaux disposaient de marges de manœuvre dans la mise en œuvre des droits sociaux issus de la PAC.

Dans le cadre de règles de l'échange sectorielles identiques, la diversité des conditions d'accès au marché des producteurs de lait rend compte de la capacité variable des acteurs locaux à coopérer dans la création de ressources spécifiques ou l'appropriation des ressources génériques. La place des ressources territoriales et des acteurs locaux (des producteurs de lait notamment) dans la gouvernance du système de ressources professionnelles et interprofessionnelles est constitutive de la différenciation spatiale des régimes de concurrence.

L'évolution des règles de l'échange et le désengagement de l'État de la régulation des marchés génèrent une crise des ressources communes intangibles génériques particulièrement marquée en montagne, les systèmes laitiers n'étant pas en mesure de mener la compétition en termes de coûts de production avec les exploitations du Nord de l'Europe se lançant à la conquête des marchés mondiaux.

La prise en compte des ressources communautaires permet de penser la libéralisation des marchés de façon élargie, sans se limiter à la question de l'élimination des producteurs non compétitifs sous un angle individuel. De fait, la libéralisation (et la modification des règles de l'échange) ne modifie pas uniquement les conditions individuelles d'accès au marché des producteurs. Elle exerce aussi une pression sur

les ressources communes et les communautés sectorielles et territoriales qui en exercent le contrôle : modèles d'entreprises, normes de production et structures de gouvernance se recomposent ou entrent en crise. Les dispositifs choisis par l'acteur public à ce jour, privilégiant la stabilisation individuelle des revenus, *via* l'indemnité compensatrice des handicaps naturels, en montagne notamment, ne favorisent pas la coopération dans l'élaboration de solutions collectives. Ils sont peu adaptés au soutien d'initiatives de différenciation des marchés. Or, comme l'ont montré différents travaux (Chatellier *et al.*, 2006 ; Ricard et Rieutort, 1995), le développement d'une stratégie globale de filière est nécessaire au maintien de la production laitière dans les régions de montagne. La politique agricole gagnerait à s'appuyer sur des dispositifs d'aides qui favoriseraient la responsabilisation collective et la recherche de solutions coopératives favorables au rétablissement d'un pouvoir de marché des producteurs. Dans le cas particulier des filières laitières de montagne, du fait d'une faible compétitivité coût, la coopération dans la différenciation des marchés, par la construction d'une offre spécifique de produits et de services adaptés aux marchés et aux injonctions des pouvoirs publics, apparaît comme un enjeu pour sortir de la concurrence frontale sur les coûts de production. L'analyse en termes de régimes de droits de propriété intangible apparaît comme un outil intéressant pour accompagner les acteurs publics et privés dans l'élaboration d'un nouveau cadre pour les échanges de lait, de produits laitiers et de services en montagne, en veillant à ce que les producteurs participent (règles de management et d'exclusion) à la gestion des filières (qualité et volume) et restent des participants effectifs des marchés après les quotas.