BVGer B-7365/2018 vom 6. April 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-04-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-7365_2018

FR: TAF B-7365/2018 du 6 avril 2020

IT: TAF B-7365/2018 del 6 aprile 2020

Regeste

Amélioration en général dans l'agriculture (divers)

Erwägungen

E. 6

Il ressort du programme de mise en oeuvre que l'OFAG évalue l'attrait en matière d'investissement des produits à forte valeur ajoutée sur la base des critères suivants : « taille du marché » (35%), « croissance du marché » (30%), « supplément bio aux producteurs » (25%) et « notoriété du label » (10%). Le programme précise à cet égard qu'il existe trop peu de données concernant ces critères et que celles-ci ne sont souvent pas comparables, si bien qu'il s'agit d'une approximation sur la base des données disponibles (p. 22 du programme). La recourante fait valoir que l'OFAG a abusé de son pouvoir d'appréciation en tant que l'évaluation des critères « taille du marché », « croissance du marché » et « notoriété du label » consacre une violation de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement. Elle ne s'en prend en revanche pas à l'évaluation du critère « supplément bio aux producteurs », pour lequel elle a obtenu la note de 4.

E. 6.1.1

S'agissant du critère « taille du marché », le programme précise ce qui suit : « La valeur de la production des produits concernés n'est malheureusement pas connue dans tous les domaines. En ce qui concerne les chiffres d'affaires du commerce de détail, il existe des estimations. Le chiffre d'affaires du commerce de détail pour les produits bio est estimé à quelque 1,5 milliard CHF pour 2016, celui des produits régionaux à quelque 1,3 milliard CHF. Les produits AOP-IGP ont généré environ 650 millions CHF, et Migros chiffre les revenus 2014 de « TerraSuisse » à quelque 700 millions CHF. Les produits IP sont toutefois de plus en plus vendus par le biais d'autres canaux. À noter que ces chiffres contiennent des doubles comptages : certains produits AOP-IGP sont par exemple aussi comptés comme produits régionaux et des produits bio peuvent aussi être des produits régionaux ». Pour le critère « taille du marché » (pondéré à 35%), l'OFAG a attribué les notes suivantes aux produits à forte valeur ajoutée : Bio 5 IP3 AOP-IGP2 Produits régionaux5

E. 6.1.2

La recourante fait valoir que le montant de 650 mio de francs retenu pour les AOP-IGP est en deçà de la réalité. D'une part, il ressort de l'étude effectuée, sur mandat de l'OFAG, par AGRIDEA « Les AOP & IGP suisses : regards sur vingt ans d'expériences » - éditée, cofinancée et en possession de l'OFAG avant la publication du programme de mise en oeuvre - que la part du chiffre d'affaires obtenue en Suisse par les AOP-IGP était de 820 mio de francs, déduction faite de la part de la production exportée, soit 47,3% du chiffre d'affaires global de 1,56 mia de francs. D'autre part, comme le reconnaît l'OFAG, une part

de produits AOP-IGP est inclue dans le chiffre d'affaires de 1,3 mia de francs retenu pour les produits régionaux (double comptage). Grâce à son réseau de membres, la recourante aurait appris que la totalité de la production du Berner Alpkäse AOP et celle de toutes les AOP et IGP de Suisse romande ont été inclues dans le chiffre d'affaires des produits régionaux, ce qui surévalue celui-ci d'environ 400 mio de francs. Or, environ la moitié des AOP-IGP est exportée et seule une part infime du solde est mise sur le marché suisse en tant que produit régional, c'est-à-dire avec le label « regio.garantie » concerné. Les produits régionaux ont en effet vocation à être offerts à la vente aux habitants des régions concernées alors qu'une large majorité du volume de production des AOP-IGP a vocation à être mise en vente sur l'ensemble du territoire suisse (et à l'étranger). Ce sont donc environ 31% de 1,3 mia de francs qui doivent être attribués aux produits AOP-IGP et par conséquent soustraits du chiffre d'affaires des produits régionaux. En outre, la recourante relève, s'agissant des chiffres ayant trait aux produits régionaux, que le programme lui-même mentionne que la valeur de la production des produits concernés n'est pas connue dans tous les domaines. Cela signifie que, dès lors que les statistiques des ventes d'une bonne partie des produits labellisés « regio.garantie » bénéficiant du soutien promotionnel de l'OFAG n'étant pas connues, l'autorité inférieure s'appuie sur celles de la grande distribution pour noter la taille du marché. Or, les chiffres des grands distributeurs en matière de produits régionaux regroupent leurs propres labels, sans lien avec les produits subventionnés par l'OFAG. La taille du marché des produits régionaux au sens du programme est ici aussi surestimée. Selon la recourante, il en résulterait que la taille du marché des produits régionaux ne serait que de 9% supérieure à celle des produits AOP-IGP, ce qui ne justifierait nullement l'écart entre les notes attribuées à ces deux catégories.

E. 6.1.3

L'autorité inférieure rétorque que, comme le soutien par la promotion des ventes des produits à forte valeur ajoutée se rapporte à la Suisse, seul le marché suisse a été pris en compte dans le calcul de l'attrait en matière d'investissement. Dès lors que les fromages AOP sont exportés en grandes quantités, il a fallu procéder à une correction des produits AOP-IGP vendus. La taille du marché de l'ordre de 650 mio de francs retenue dans le programme de mise en oeuvre repose sur les indications fournies par la recourante dans le cadre de l'élaboration de celui-ci, à savoir sur son rapport annuel 2016 qui fait état d'un chiffre d'affaires de 1,3 mia de francs au niveau de la vente et de la distribution. D'après la recourante, 50% (selon son courrier du 9 avril 2018 adressé à l'OFAG à la suite de la publication du programme de mise en oeuvre) ou 47,3% (selon son recours) de la production AOP-IGP sont vendus à l'étranger, si bien qu'il en résulte une taille du marché (légèrement supérieure) de 680 mio de francs. Ce chiffre est nettement inférieur à la taille du marché des produits régionaux et est aussi plus petit que la taille du marché d'IP-Suisse. Quant à l'étude d'AGRIDEA, sur laquelle se fonde la recourante, l'autorité inférieure indique qu'il ne s'agit pas d'une publication de nature scientifique mais plutôt d'un instrument de relations publiques en faveur des AOP et IGP et en faveur d'AGRIDEA. Les chiffres utilisés dans la publication n'ont pas été validés au plan scientifique et elle ne les a pas non plus vérifiés. Elle n'assume dès lors aucune responsabilité pour le contenu de cette publication et est désignée à tort comme mandataire de celle-ci. Au surplus, elle rappelle qu'au moment de la parution de cette étude, elle avait terminé d'élaborer le programme de mise en oeuvre et les bases correspondantes de la répartition des moyens financiers. Pour ce qui est du double comptage en faveur des produits régionaux, l'autorité inférieure relève qu'un produit peut être à la fois un produit AOP, un produit régional, voire un produit bio.

L'OFAG a, dans ses calculs, tenu compte de cette situation de manière à ce que les produits qui entrent en même temps dans les deux catégories soient pris en compte dans les deux volumes de marché. Exiger que les produits, dans le cas desquels il y a cumul des attributs qualitatifs, soient uniquement comptés comme AOP-IGP, c'est méconnaître cet état et le fait que ces produits sont promus tant par la recourante (dans le cadre de sa campagne) que par les acteurs bénéficiaires dans le domaine de la commercialisation de produits régionaux. L'OFAG ajoute qu'il existe une multitude de produits AOP et IGP qui font l'objet d'une publicité sous des labels régionaux ou même sur des sites Internet qui sont cofinancés par lui dans le cadre de la promotion des ventes. Quant aux chiffres afférents aux produits régionaux, l'autorité inférieure relève qu'ils reposent en grande partie sur les chiffres d'affaires des détaillants. En outre, elle indique que, contrairement à ce que considère la recourante, il va de soi que les produits des grands distributeurs doivent également être pris en compte dans le volume du marché des produits régionaux. Le fait qu'ils bénéficient ou non de fonds pour la promotion des ventes n'est pas déterminant. C'est plutôt le volume du marché qui est pertinent pour évaluer l'importance des produits pour l'agriculture. Les produits régionaux certifiés, qui sont vendus par l'intermédiaire de grossistes, sont conformes aux directives suisses pour les produits régionaux de l'Association suisse des produits régionaux qui, avec ses quatre membres, promeut les produits régionaux. Bien que les données ne soient pas optimales, ses évaluations seraient par conséquent néanmoins correctes. Elle indique ainsi que, à elle seule, la Migros présente, pour la période concernée, un chiffre d'affaires plus élevé pour les produits régionaux que celui que la recourante a présenté dans ses rapports de gestion pour les produits AOP-IGP en Suisse et même davantage que le montant de 820 mio de francs qu'elle fait valoir dans son recours.

E. 6.1.4

S'agissant des chiffres utilisés par l'OFAG pour évaluer la taille du marché, il ne saurait être reproché à celui-là de s'être fondé sur le rapport annuel 2016 de la recourante, duquel il ressort un chiffre d'affaires au niveau de la vente et de la distribution de 1,3 mia de francs (cf. https://www.aop-igp.ch/fileadmin/Dokumente/Jahresbericht_16_D.pdf), plutôt que sur la brochure « Les AOP & IGP suisses : regards sur vingt ans d'expériences », à laquelle il ne reconnaît pas de valeur scientifique. En outre, celle-ci a été publiée en novembre 2017, soit peu avant la parution du programme de mise en oeuvre, le 6 février 2018, et dont l'OFAG dit qu'il n'avait pas connaissance avant, ce que le tribunal ne saurait mettre en doute. Ensuite, il ressort du site Internet paysgourmand.ch que l'Association suisse des produits régionaux, composée des organisations pour la promotion des ventes « Alpinavera », « Culinarium Ostschweiz », « Das Beste der Region » et « Pays romand - Pays gourmand », a créé le label de qualité national « regio.garantie » pour distinguer les produits régionaux contrôlés et certifiés et pour leur promotion. Les produits qui sont certifiés selon les lignes directrices et directives nationales pour les marques régionales peuvent ainsi arborer ce label en combinaison avec la marque régionale respective. En l'occurrence, les produits régionaux de la grande distribution, tels que ceux labellisés « De la région pour la région » pour Migros et « Ma région » pour Coop sont certifiés conformes (cf. pour Migros : www.schweizerregionalprodukte.ch/fr-1/regio-garantie et pour Coop : www.labelinfo.ch/fr/labels?&id=214). Il s'ensuit que la prise en compte, par l'autorité inférieure, des chiffres d'affaires issus de la grande distribution dans le calcul du volume du marché des produits régionaux n'est nullement critiquable. S'agissant enfin du double comptage, il ressort du programme de mise en oeuvre que la valeur de production des produits concernés (soit la quantité mise sur le marché) sert d'indicateur pour la taille du

marché (p. 20 et 22). Selon la recourante, seule une part infime des AOP-IGP est mise sur le marché suisse en tant que produit « regio.garantie ». L'autorité inférieure a indiqué avoir tenu compte, dans ses calculs relatifs à la taille du marché, de la situation dans laquelle un produit est mis sur le marché à la fois en tant que produit AOP ou IPG et produit régional, de manière à ce que les produits qui entrent en même temps dans les deux catégories soient pris en compte dans les deux volumes de marché. Dans ses ultimes remarques, la recourante a reproché à l'OFAG de mélanger communication et vente. Celui-ci prendrait en effet en compte, dans les chiffres liés à la vente, la part qui concerne les produits AOP-IGP dans son comptage du volume du marché des produits régionaux, le volume des ventes des produits régionaux ne devant pas être augmenté grâce à la vente de produits AOP-IGP qui seraient visibles sur un site de promotion de produits régionaux. La manière de procéder de l'OFAG, lorsqu'un produit entre en même temps dans les deux catégories, n'apparaît pas critiquable. En outre, dès lors qu'il a été admis ci-dessus que les chiffres de la grande distribution devaient également être pris en compte dans la taille du marché, l'on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle avance que les produits concernés par le double comptage ne représenteraient qu'une « part minime » de la production mise sur le marché. De même, le label régional est également une manière de communiquer sur le produit. La recourante n'apporte pour le reste aucun élément concret - corroboré par des moyens de preuve - susceptible de remettre en cause l'appréciation de l'autorité inférieure. Aussi, compte tenu de la retenue qu'il s'impose en l'espèce, et en l'absence de motifs sérieux, le tribunal ne s'écartera pas de l'analyse du volume du marché entreprise par l'autorité spécialisée s'agissant du double comptage. Il s'ensuit que l'évaluation de la taille du marché des produits AOP-IGP par l'OFAG ne consacre pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation, en particulier une violation de l'interdiction de l'arbitraire ou du principe de l'égalité de traitement par rapport aux produits régionaux.

E. 6.2

Quant au critère « croissance du marché », le programme indique ce qui suit : « Le segment bio ne cesse de croître depuis des années. Il s'agit de l'une des tendances les plus marquées et les plus constantes de ces dernières années dans le domaine alimentaire. Actuellement, le marché des produits régionaux croît encore plus vite. Il faut estimer le potentiel de croissance au plus haut dans ce domaine. On estime que le chiffre d'affaires dépassera la barre des 2 milliards dans les cinq prochaines années. Pour les produits IP, on peut tabler sur une évolution positive notamment grâce à une plus grande disponibilité et visibilité au point de vente. Les ventes de produits AOP-IGP tendent à reculer en raison de l'évolution du marché du fromage. D'autre part, le nombre de produits AOP-IGP va continuer à augmenter au cours de ce programme de mise en oeuvre ». Pour le critère « évolution du marché » (pondéré à 30%), l'OFAG a attribué les notes suivantes aux produits à forte valeur ajoutée : Bio 4 IP3 AOP-IGP1 Produits régionaux5

E. 6.2.1

La recourante fait valoir que l'évolution du chiffre d'affaires des produits régionaux retenue par l'OFAG tient compte, encore une fois, du double comptage, c'est-à-dire des produits régionaux dans lesquels sont inclus des produits AOP-IGP et des produits régionaux qui ne sont pas labellisés « regio.garantie ». Ensuite, elle relève que la vente de fromages AOP sur le marché suisse entre 2008 et 2017 a enregistré une croissance de 2%, comme le démontrent les statistiques TSM y relatives. Si la production des fromages AOP a subi une baisse ces dernières années, cela concerne uniquement la production dédiée à l'exportation.

En outre, les données prises en compte par l'OFAG s'arrêtant à l'année 2016, elles faussent la situation dans la mesure où la tendance s'inverse dès 2017. Elle fait également valoir que, sur les 37 produits AOP-IGP concernés, 25 sont d'une nature autre que le fromage, comme les produits carnés qui représentent la deuxième catégorie la plus importante des AOP-IGP. Or, il ressort des rapports de l'OFAG que cette catégorie est en nette augmentation, soit de plus de 13% entre 2012 et 2016. La recourante ajoute encore qu'il est évident qu'un marché peu important croît, en pourcentage, davantage qu'un marché déjà fortement implanté. Pour un produit arrivé à maturation, chaque petite augmentation du chiffre d'affaires peut représenter une valeur en francs nettement supérieure à un accroissement de 50% sur un petit chiffre d'affaires. Il doit être tenu compte de cet aspect et l'OFAG ne peut se contenter de noter ce critère sur la base de prévisions de croissance en pourcentage.

E. 6.2.2

L'OFAG relève que le calcul de l'évolution du marché du fromage AOP indigène, fondé sur les statistiques TSM pour les années 2012 à 2016, montre un recul des ventes de 20,2%. De même, il ressort des rapports de gestion 2014 à 2016 de la recourante que celle-ci a enregistré un recul de la valeur de production de 700 à 630 mio de francs, de même qu'un recul de 1,4 à 1,3 mia de francs au niveau de la vente/distribution. Si l'on considère la part de la quantité commercialisée en Suisse, l'on constate un recul de la taille du marché, qui passe de 738 à 680 mio de francs. La raison majeure du recul de la production provient des fromages AOP.

E. 6.2.3

S'agissant des données pertinentes pour l'analyse de l'évolution des marchés des produits à forte valeur ajoutée, il ressort à plusieurs reprises du programme de mise en oeuvre que l'OFAG s'est fondé sur les données relatives aux années 2012 à 2016 (p. 20-22 du programme), les données pour l'année 2017 n'étant pas encore disponibles au moment de l'élaboration de celui-là. Aussi, les chiffres avancés par la recourante, fondés sur les années 2008 à 2017, ne sont pas de nature à contredire l'évaluation de l'OFAG, laquelle ne paraît nullement critiquable. En effet, il ressort des statistiques TSM versées au dossier que la vente de fromages AOP en Suisse a effectivement reculé de 20,2% entre les années 2012 et 2016. Même si la vente de produits carnés en Suisse a connu une augmentation durant la même période, celle-là (soit plus de 13%) ne permet pas de compenser le recul enregistré pour les fromages AOP (lesquels représentent la première catégorie des produits AOP-IGP), comme cela ressort des rapports de gestion 2014 à 2016 de la recourante. Ceci étant, l'évaluation de l'évolution du marché des AOP-IGP entreprise n'est pas insoutenable ; elle ne procède nullement d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure.

E. 6.3

S'agissant enfin du critère « notoriété des labels/logos », le programme de l'OFAG prévoit ce qui suit : « L'AMS [Agro-Marketing Suisse] réalise chaque année des sondages sur la notoriété et la crédibilité des labels. AOP-IGP présente la notoriété la plus faible par rapport aux autres labels. Il s'avère en plus qu'il y a de grosses différences entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. En revanche, la notoriété et la crédibilité du bio sont plus faibles en Suisse romande. Pour les produits régionaux, il existe uniquement des données sur les labels des grands distributeurs, lesquels présentent une notoriété très forte ». Le programme de mise en oeuvre précise que les labels AOP-IGP n'ont malheureusement pas encore atteint

le degré de notoriété souhaité. Bien que certains produits soient très appréciés, le système AOP-IGP et sa valeur ajoutée ne sont pas connus. La campagne AOP-IGP devra pour cette raison à l'avenir se concentrer sur l'accroissement de la notoriété du concept AOP-IGP (en particulier en Suisse alémanique) et sur la diversité des produits protégés. Ce n'est que dans un second temps qu'il s'agira de promouvoir les différents produits (p. 17 du programme). Pour le critère « notoriété des labels/logos » (pondéré à 10%), l'OFAG a attribué les notes suivantes aux produits à forte valeur ajoutée : Bio 5 IP3 AOP-IGP2 Produits régionaux3

E. 6.3.1

La recourante s'étonne de la note obtenue tant pour elle-même que pour les produits régionaux. Selon elle, il est en effet peu probable que les projets suprarégionaux, et en particulier les labels Culinarium ou Alpinavera, aient une notoriété supérieure à celle du signe de qualité AOP-IGP, connu dans l'Union européenne depuis 1992 et utilisé en Suisse depuis 2000. La note obtenue serait d'autant plus étonnante qu'un rapport d'AGRIDEA indique que les travaux récents sur les impacts des produits AOP-IGP confirment les taux de marque très élevés des distributeurs sur ces produits à forte notoriété et valeur, de 35% et 50%. Il en va de même des études diligentées par elle-même, desquelles il ressort que le taux de notoriété est de 75% pour le label AOP en Suisse romande et de 53% en Suisse alémanique, respectivement 36% et 16% pour le label IGP. Le taux de notoriété des produits « regio.garantie » s'élève quant à lui à 12% pour l'année 2019. S'agissant des produits régionaux, elle relève que l'OFAG s'appuie en outre sur la notoriété des labels de la grande distribution, faute de données existantes pour les produits « regio.garantie ». Or, comme déjà dit, ceux-ci ne peuvent pas être entièrement assimilés aux produits vendus comme « régionaux » par la grande distribution, tout comme on ne peut pas exclure l'ensemble des produits AOP-IGP de cette catégorie de produits mis sur le marché par la grande distribution. La recourante ajoute qu'elle est également pénalisée dans la mesure où l'OFAG lui reproche la stratégie marketing mise en place pour les AOP-IGP, arguant que l'accent doit être mis sur le label et non sur le produit. Or, elle conteste vouloir promouvoir certains produits et non en premier lieu le concept des AOP-IGP. Cependant, les spécialistes en communication consultés par elle sont unanimes : il est plus facile de promouvoir le concept AOP-IGP sur la base d'exemples concrets. En effet, chaque produit AOP-IGP a des caractéristiques particulières, un cahier des charges spécifique et aucune identité commune ne relie les produits entre eux, si ce n'est le fait qu'il s'agit de produits du terroir arborant le même logo. Aussi, il est évident que la promotion des labels AOP-IGP ne peut se faire par abstraction, sans mettre en avant les produits spécifiques (contrairement au label bio par exemple).

E. 6.3.2

L'OFAG soutient que la stratégie suivie par la recourante ne correspond pas aux exigences de l'OPVA. La promotion de sortes de fromages individuels dans le domaine AOP est expressément exclue, puisqu'elle provoque une distorsion de la concurrence par rapport à d'autres fromages. En outre, il est possible, contrairement à ce que considère la recourante, de faire abstraction du produit. D'une part, l'identité commune qui relie les produits AOP et IGP consiste dans le fait qu'il s'agit de produits de tradition avec un ancrage historique et territorial. Ce sont des produits avec une identité forte et ce qui les relie ce n'est pas un logo mais leur protection dans le registre fédéral des AOP et IGP ainsi que les valeurs communes. D'autre part, les exigences en matière d'AOP-IGP fixées dans l'Ordonnance sur les AOP et les IGP diffèrent des dispositions relatives aux produits biologiques ancrées

dans l'Ordonnance sur l'agriculture biologique, celles-ci étant beaucoup plus complexes car très techniques et différenciées. Dès lors, il est plus facile d'expliquer au consommateur les valeurs et avantages des appellations AOP et IGP que celles relatives à la production biologique.

E. 6.3.3

Comme déjà relevé dans le cadre de la notation de la taille du marché, les labels régionaux de la grande distribution doivent également être pris en compte dans l'évaluation de la notoriété des produits régionaux dès lors qu'ils sont certifiés conformes (cf. consid. 6.1.4). Aussi, même s'il ressort des documents produits par la recourante que les produits AOP-IGP jouissent d'une notoriété supérieure à celle du label « régio.garantie », il ressort également de ces mêmes documents que la notoriété du label régional de la Migros « De la région, pour la région » (certifié conforme) atteint, pour l'étude réalisée pendant la période de référence (2014), un taux de notoriété de 89% contre 18% pour les AOP et 26% pour les IGP. Ensuite, même si, de l'avis des spécialistes en communication consultés par la recourante, il est plus facile de promouvoir le concept AOP-IGP sur la base d'exemples concrets, il n'en demeure pas moins, comme le précise l'OFAG, que d'une part, l'art. 1a OPVA - introduit lors de la révision de l'OPVA du 1er janvier 2018 - prévoit que sont soutenus les projets incluant notamment la conception, la production et la diffusion de la publicité de base, des mesures de marketing direct et de la communication électronique (al. 1 let. a) et ne le sont pas les mesures telles que la publicité faite dans le pays pour des entreprises, des sortes et des marques ou d'autres mesures susceptibles de provoquer une distorsion de la concurrence (art. 2 let. d). D'autre part, il ne paraît pas insoutenable de considérer que, nonobstant le fait que chaque produit AOP-IGP ait des caractéristiques et un cahier des charges spécifiques, il soit néanmoins possible de promouvoir les plus-values véhiculées par les AOP-IGP en faisant abstraction du produit, dès lors que ceux-ci ont une identité et des valeurs communes. En outre, il est conforme au principe d'égalité de traitement d'évaluer, à l'instar des autres produits à forte valeur ajoutée, la notoriété du concept AOP-IGP et non les produits et ce, indépendamment des choix marketing de la recourante. Il s'ensuit que l'évaluation de la notoriété des labels AOP-IGP entreprise par l'OFAG n'est nullement constitutive d'une violation de l'interdiction de l'arbitraire ou du principe de l'égalité de traitement en lien avec les produits régionaux ; elle ne procède ainsi pas d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation.

E. 6.4

Sur le vu de tout ce qui précède, il y a lieu de reconnaître, eu égard à la retenue que le tribunal s'impose en l'espèce, que les notes attribuées par l'OFAG dans son programme de mise en oeuvre aux produits AOP-IGP, sur la base des critères « taille du marché », « croissance du marché » et « notoriété des logos », ne consacrent pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation.

E. 7

La recourante s'en prend dans un second temps à l'évaluation même de sa demande d'aide financière en tant qu'elle n'a pas obtenu le montant promotionnel maximal prévu pour les AOP-IGP pour l'année 2019. Elle relève de manière générale un manque de transparence s'agissant de l'octroi du bonus. Il ne serait selon elle pas possible de déterminer de manière claire sur quelles bases celui-ci est attribué et dans quelle mesure. Elle ignore pourquoi 11 projets ont été retenus, comment le bonus est fixé (dans sa quotité), si la note maximale est

un prérequis ou encore s'il peut être obtenu partiellement.

E. 7.1

Lors de l'examen des demandes de promotion des ventes, l'accent est mis sur la qualité des différentes demandes, en tenant compte de l'impact des projets et de l'efficacité de l'utilisation des fonds. Les demandes de soutien d'un projet de promotion des ventes doivent essentiellement contenir deux documents : un document stratégique qui décrit la superstructure stratégique du projet et les objectifs visés ainsi que le formulaire de demande qui comprend la mise en oeuvre concrète pour l'année en cours. Le formulaire de demande doit être actualisé chaque année et la stratégie au minimum tous les quatre ans. En principe, chaque organisation peut décider lors du dépôt de la demande avec quel degré de détail la demande doit être présentée à l'OFAG. Il convient de justifier de manière compréhensible pourquoi les fonds demandés sont indispensables et dans quelle mesure ils fournissent une importante contribution à l'augmentation de la valeur ajoutée dans l'agriculture conformément à l'art. 1 OPVA (p. 27 du programme). L'évaluation du contenu des demandes se compose de deux parties. La première consiste en une évaluation préalable de la qualité du projet, la seconde est formée par la preuve de l'efficacité une fois le projet mené à son terme. L'évaluation de la demande se fonde sur les critères suivants : « Analyse de la situation de départ » (15 points), « Objectifs » (15 points), « Objectifs de communication » (10 points) et « Mise en oeuvre » (30 points) ; le contrôle de l'efficacité est évalué selon les critères ci-après : « Reporting » (10 points), « Mesures d'amélioration » (10 points) et « Efficacité des coûts » (10 points) (p. 32 ss du programme). Ces critères font l'objet d'une liste de contrôle. Pour l'évaluation desdits critères, un score est défini pour chacun de ceux-ci et la grille d'évaluation suivante est appliquée (p. 31 ss du programme) : Absent / non rempli 0% Eléments présents 35% Complet, comporte peu de lacunes 70% Parfaitement exhaustif100% Développement ultérieur innovateur 130% La somme de tous les critères d'évaluation de « pondération x évaluation » donne le nombre total de points de la demande. Les projets ayant obtenu la meilleure évaluation reçoivent le bonus et donc le montant maximal de l'aide financière. Au sens du droit d'être entendu, l'évaluation de la demande d'aide financière est transmise aux requérants avant le prononcé de la décision pour prise de position et réponses aux éventuelles questions (p. 33 du programme). Pour l'année 2019, l'OFAG disposait d'un montant de 3 mio de francs à répartir sous forme de bonus (p. 20 du programme), le bonus étant d'environ 10% supérieur au montant minimal (p. 19 du programme). En l'occurrence, la recourante, qui a obtenu 82,4/90 points, ne s'est pas vu octroyer de bonus.

E. 7.2.1

La recourante relève tout d'abord avoir requis de l'OFAG qu'il lui transmette la liste de contrôle définitive sur laquelle il s'était fondé pour l'octroi des subventions. Or, celui-ci la lui a remise plus d'un mois après la notification de la décision attaquée pour le motif qu'elle n'était pas « terminée », si bien que la recourante se demande si l'OFAG a bien pris en compte les compléments d'information, qu'elle lui a transmis à sa demande le 11 octobre 2018, avant de rendre sa décision. En particulier, s'agissant de l'évaluation du critère 3.1 « Situation de départ », la recourante indique que, sur les huit critères demandés, six ont été jugés incomplets alors qu'elle a fourni tous les détails en sa possession dans ses compléments d'information.

E. 7.2.2

Il ressort du dossier que la recourante a fondé son recours sur une liste de contrôle provisoire, lui octroyant un total de 71,7/90 points, celle-là ne disposant pas encore de la liste définitive lors du dépôt de son recours le 21 décembre 2018. L'OFAG lui a envoyé la liste définitive le 18 janvier 2019. Or, il ressort de celle-ci, et comme le relève l'OFAG, que sur les six critères jugés initialement lacunaires, quatre ont atteint le 100% de la note maximale et deux le 70% selon la grille d'évaluation. Il en va de même de la question 96 du critère 3.3, également contestée dans le recours, pour laquelle l'OFAG l'a gratifiée de la totalité des points dans la liste de contrôle définitive. Il s'ensuit que les compléments d'information apportés par la recourante le 11 octobre 2018 ont bien été pris en compte par l'OFAG, même si l'on peut regretter que celui-ci ne lui ait pas transmis la liste de contrôle définitive avec sa décision.

E. 7.3.1

La recourante se plaint ensuite du critère 3.3 « Objectifs de communication » et plus particulièrement de son évaluation à la question « Welche Handlungen sollen ausgelöst werden ? », à laquelle elle a répondu : « [...] Pour les AOP-IGP, les objectifs de communication passent ainsi d'abord par l'élévation de la notoriété des deux logos AOP et IGP et de leur niveau de crédibilité. Ce dernier dépend de la connaissance sur les exigences qui permettent à un produit d'être protégé comme AOP ou IGP, ce qui correspond à la promesse de plus-value faite au consommateur. Et la première qualité attendue par les consommateurs qui connaissent les deux logos, est la garantie de l'origine du produit dans une aire géographique définie. Etant donné que ce point rejoint la définition même de l'AOP-IGP, il faut le démontrer clairement dans toute communication. En outre, [...] La communication sur les AOP-IGP doit [...] aussi viser à faire connaître les produits concernés et leur diversité ». L'OFAG a, dans un premier temps, attribué à la recourante les 70% des points accordés pour cette question et lui a demandé de compléter sa réponse comme suit : « Damit die Verfügbarkeit und Sichtbarkeit verbessert werden kann, besteht auch die Möglichkeit der Bearbeitung des Detailhandels ? ». La recourante a apporté le complément d'information suivant : « [...] Nous précisons en outre [dans notre demande de soutien] au point D « Public-cible » que la stratégie de communication de l'Association est prioritairement de type pull (par opposition à une stratégie push), ce qui signifie que les canaux de transformation, de la grande distribution ou encore de la gastronomie ne sont et ne seront pas travaillés de manière spécifique car cela ne répond ni à la logique du marché ni à l'envie des acteurs concernés, en particulier la grande distribution ». A la lecture de la réponse de la recourante, l'OFAG a maintenu son évaluation, en la justifiant ainsi : « Wird voll auf Pull-Strategie gesetzt. Absatzmittler werden nicht bearbeitet. Macht aus Sicht AOP-IGP keinen Sinn. Jedoch ist aus den Unterlagen nicht vollständig ersichtlich, was für Handlungen ausgelöst werden sollen, weshalb nicht die volle Punktzahl gegeben werden kann ».

E. 7.3.2

Selon la recourante, la question de la collaboration avec la grande distribution ne peut être un facteur qui doit influer négativement sur l'octroi des fonds. On ne saurait en effet lui reprocher de ne pas collaborer davantage avec Coop ou Migros dès lors que ce sont eux qui n'ont aucune volonté de promouvoir davantage les produits AOP-IGP, préférant se concentrer sur leurs propres labels, ce qui ressort également de l'étude d'AGRIDEA. Elle indique avoir pris des contacts au sein des grands distributeurs afin de tenter d'infléchir leur politique de labels et marques mais sans succès. Selon l'OFAG, vu que la recourante

indique, dans la description du public cible de sa demande, qui fait partie intégrante de sa stratégie, des personnes qui font l'essentiel de leurs achats alimentaires à la Coop ou à la Migros, la question d'une collaboration avec les gros distributeurs s'est posée, d'autant plus que les documents n'indiquaient pas clairement quelles actions le projet visait à déclencher.

E. 7.3.3

Il ressort de ce qui précède que, contrairement à ce que considère la recourante, l'OFAG ne l'a pas pénalisée en raison du fait qu'elle ne collaborait pas avec la grande distribution mais parce que sa demande (et son complément d'information) n'indiquait pas clairement quelles actions son projet visait à induire. A la lecture des réponses données par la recourante, le tribunal ne voit aucun motif suffisant de s'écarter de l'appréciation de l'OFAG s'agissant des actions que le projet de la recourante vise à déclencher.

E. 7.4.1

Quant au critère 3.4 « Mise en oeuvre », la recourante s'en prend à l'évaluation de cinq questions, dont quatre d'entre elles ont finalement obtenu la totalité des points en jeu dans la liste de contrôle définitive. Elle n'émet de critiques précises qu'en ce qui concerne la question 107 « Sind die jeweiligen Botschaften definiert ? », pour laquelle elle n'a obtenu que les 35% des points. Dans la liste de contrôle définitive, la réponse de la recourante, contenue dans sa demande de subvention, est résumée ainsi : « Neben Herkunft und Qualität werden keine Botschaften transportiert ». L'OFAG a alors fait part à la recourante de la remarque suivante : « Hier besteht unseres Erachtens ein grosses Potenzial für AOP-IGP die Werte bekannter zu machen », laquelle a complété sa réponse comme suit : « Ce n'est pas parce que les objectifs de communication de la campagne actuellement en cours n'ont pas été précisés de manière à répondre aux nouveaux critères d'évaluation de l'OFAG (pour rappel, cette campagne a débuté en 2016 et l'OFAG n'a jamais émis la moindre critique de fond à son sujet jusqu'à ce jour...) que la stratégie de l'Association AOP-IGP ne communique pas sur les plus-values véhiculées par les AOP-IGP ». A la suite de ce complément d'information, l'OFAG a maintenu son évaluation à 35% en la justifiant ainsi : « AOP bestätigt, dass mit der laufenden Kampagne keine weiteren Elemente transportiert werden. Aus diesem Grund kann die Beurteilung nicht angepasst werden ».

E. 7.4.2

La recourante rejette, dans son recours, cette évaluation négative par la nature même des AOP-IGP qui portent chacune, par définition légale, le nom de leur région d'origine. Dans la campagne en question, les produits servent en effet à véhiculer les valeurs qu'ils incarnent pour mieux les faire comprendre au public cible. Cette approche est différente de la plupart des campagnes soutenues par l'OFAG car celles-ci portent essentiellement sur des matières premières ou des modes de production, alors que les AOP-IGP sont des produits finis uniques.

E. 7.4.3

Dès lors que l'exigence d'une communication axée sur le concept AOP-IGP, et non sur les produits, a été confirmée plus haut (cf. consid. 6.3.3) et que la recourante n'expose pas de quelle manière elle communique sur les plus-values véhiculées par les AOP-IGP, l'évaluation de l'autorité inférieure n'apparaît pas critiquable. S'agissant des autres questions, pour lesquelles la recourante a obtenu 100% des points, il n'y a pas lieu de les examiner plus avant, faute de critiques particulières.

E. 7.5

S'agissant enfin du critère 4.3 « Efficacité des coûts », la recourante indique qu'aucun pourcentage n'a été inscrit dans la liste de contrôle si bien que des points manqueraient pour l'évaluation finale. Or, l'OFAG a exposé (ce qu'il aurait déjà signalé à plusieurs reprises à la recourante) que ce critère ne serait pas encore appliqué pour l'examen des demandes 2019 en raison de l'adaptation de l'OPVA. La (non-)évaluation de ce critère n'est dès lors pas litigieuse.

E. 7.6

Il résulte de ce qui précède que l'évaluation de la demande d'aide financière de la recourante ne consacre pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. De même, le grief de manque de transparence relatif à l'octroi du bonus doit, sur le vu de ce qui précède, également être rejeté.

E. 8

En définitive, il y a lieu d'admettre, eu égard à la retenue que le tribunal de céans s'impose en l'espèce, que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation incomplète ou inexacte des faits et n'est pas inopportune (cf. art. 49 PA). Mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté.

E. 9

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF). En l'espèce, il y a lieu d'arrêter les frais de procédure à 5'000 francs et de les mettre à la charge de la recourante qui succombe. Ceux-ci sont compensés par l'avance de frais du même montant acquittée par la recourante le 9 janvier 2019.

E. 10

Compte tenu de l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la recourante (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF a contrario). Les autorités fédérales n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.