



## **Arrêt du 6 avril 2020**

---

Composition

Pascal Richard (président du collège),  
Maria Amgwerd, Francesco Brentani, juges,  
Muriel Tissot, greffière.

---

Parties

**Association suisse des AOP-IGP**,  
représentée par Maître Dominique Erard,  
recourante,

contre

**Office fédéral de l'agriculture OFAG**,  
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Aide financière à la promotion des ventes de produits agricoles.

**Faits :****A.**

Le 25 mai 2018, l'Association suisse des AOP-IGP (ci-après : recourante) a déposé auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après : OFAG ou autorité inférieure) une demande d'aide financière à la promotion des ventes des AOP-IGP pour l'année 2019 d'un montant de 1'300'000 francs. La recourante a rempli le formulaire élaboré par l'OFAG à cet effet et produit le documents requis.

**A.a** L'OFAG a procédé à un premier examen de la demande à l'aide d'une liste de contrôle. Par courriel du 3 septembre 2018, il a envoyé celle-ci à la recourante en l'invitant à répondre à ses questions et compléter les lacunes.

**A.b** Par courriel du 11 octobre 2018, la recourante a transmis à l'OFAG la liste de contrôle adaptée ainsi qu'un complément à sa demande.

**B.**

Le 29 novembre 2018, l'autorité inférieure a rendu la décision suivante :

« 1. Il est attribué à la requérante, pour l'année 2019, une aide financière maximum de 1'150'000 francs.

Des réductions résultant de coupes budgétaires décidées par le Conseil fédéral ou le Parlement demeurent réservées.

Le calcul de l'aide financière s'appuie sur l'examen visé dans le programme de mise en œuvre 2019-21 du 6 février 2018. Les résultats de l'examen sont les suivants :

- les critères minimaux et les principes de base sont remplis ;
- sur la base de l'évaluation globale, le projet ne fait pas partie de ceux considérés comme particulièrement dignes d'être soutenus et ne se voit pour cette raison pas attribuer de bonus ;
- le montant disponible pour le bonus, d'au total 3'400'000 francs, se répartit entre les 11 projets les plus dignes d'être soutenus ;
- l'aide financière accordée correspond au montant minimal selon le chap. 6.5 du programme de mise en œuvre 2019-21 du 6 février 2018 ;

[...]

11. Le montant octroyé sera versé comme suit :

a. au plus 75% du montant attribué comme acompte dans le courant de l'année de réalisation :

francs 862'500 le 28 février 2019 à votre compte (...)

b. le montant définitif sera déterminé après examen du décompte définitif, le solde étant versé ensuite. »

### **C.**

Par écritures du 21 décembre 2018, la recourante a exercé un recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre dite décision en concluant à l'augmentation des montants promotionnels minimaux et maximaux lui étant réservés jusqu'en 2021 et à l'augmentation du montant attribué pour l'année 2019. A l'appui, elle se plaint tout d'abord des montants promotionnels minimaux et maximaux fixés pour les AOP-IGP dans le programme de mise en œuvre 2019-2021 de la promotion des ventes de produits agricoles. Elle considère que les critères utilisés par l'OFAG pour répartir les fonds disponibles entre les quatre groupes de produits à forte valeur ajoutée, dont elle fait partie, n'ont pas été évalués de manière objective et équitable. S'agissant des critères « taille du marché » et « évolution du marché », elle fait valoir que les chiffres d'affaires sur lesquels l'OFAG se fonde sont d'une part, erronés et, d'autre part, contiennent des doubles comptages en faveur des produits régionaux. De plus, l'OFAG s'appuie sur les chiffres de la grande distribution pour évaluer le marché des produits régionaux, alors que ceux-là ne correspondent pas uniquement aux produits destinataires de la subvention, si bien que le volume du marché est surestimé. Il en va de même de l'évaluation de la « notoriété des logos », laquelle se fonde sur la notoriété des labels régionaux de la grande distribution. Elle s'en prend enfin à l'évaluation même de sa demande d'aide financière.

### **D.**

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure a, dans un délai prolongé au 11 mars 2019, conclu à son rejet, sous suite de frais. S'agissant de la « taille du marché » et de « l'évolution du marché », elle rétorque en particulier s'être fondée sur les données fournies par la recourante dans le cadre de l'élaboration du programme de mise en œuvre. Quant à la « notoriété des logos », elle relève que, bien que

certaines produits soient très appréciés, le système AOP-IGP et sa valeur ajoutée ne sont pas connus, la recourante devant davantage communiquer spécifiquement sur les valeurs du système de protection que sur les produits. Elle répond enfin aux reproches de la recourante s'agissant de l'appréciation de sa demande de subvention.

## **E.**

**E.a** Par requête du 7 mars 2019, la recourante a demandé le retrait de l'effet suspensif, exposant que le dépôt de son recours avait empêché le versement de la somme de 1'150'000 francs lui étant due.

**E.b** Par décision incidente du 21 mars 2019, le juge instructeur a déclaré sans objet la requête de retrait de l'effet suspensif, dès lors que l'objet du litige – soit l'allocation d'une aide financière supérieure à celle accordée – portait sur une décision négative, laquelle ne pouvait être suspendue.

## **F.**

Par réplique du 26 avril 2019, la recourante a conclu, sous suite de frais et dépens, à la réformation du chiffre 1 de la décision attaquée en ce sens que l'aide financière maximale est fixée à 1'400'000 francs et les montants du chiffre 11 sont adaptés au montant attribué sous chiffre 1. Invoquant un abus, respectivement un excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure ainsi qu'une constatation inexacte des faits, la recourante soutient que les montants promotionnels minimaux et maximaux fixés dans le programme de mise en œuvre doivent être tous les deux modifiés dans la mesure où le classement par rapport aux autres produits à forte valeur ajoutée est biaisé. En outre, il ne serait pas possible de déterminer comment ces montants ont été fixés et donc de s'assurer du respect des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité. Reprenant les arguments déjà soulevés dans son recours, elle ajoute, s'agissant de la « notoriété des logos », qu'il est peu probable que les labels régionaux, tels que « Culinarium Ostschweiz » ou « Alpinavera » aient une notoriété supérieure à celle du signe de qualité AOP-IGP et relève en outre que des études récentes portant sur l'impact des produits AOP-IGP confirment des taux de notoriété élevés. Elle considère qu'elle est également pénalisée dans la mesure où l'OFAG lui reproche la stratégie marketing en place pour les AOP-IGP arguant que l'accent doit être mis sur le label et non sur le produit. Or, il est évident que la promotion des labels AOP-IGP ne peut se faire par abstraction, sans mettre en avant les produits spécifiques. Il s'ensuit que les notes attribuées respectivement aux AOP-IGP et aux produits régionaux violent l'interdiction de l'arbitraire et le principe de

l'égalité de traitement. Quant à l'évaluation même de sa demande de subvention, elle soulève encore un manque de transparence s'agissant de l'octroi du bonus.

#### **G.**

Invitée à dupliquer, l'autorité inférieure a, dans un délai prolongé au 18 juin 2019, notamment indiqué, s'agissant de la taille du marché et en particulier du double comptage en faveur des produits régionaux, avoir tenu compte dans ses calculs de la situation dans laquelle un produit est à la fois un produit AOP et un produit régional et avoir réparti ceux-ci dans les deux volumes de marché. Quant aux chiffres afférents aux produits régionaux issus de la grande distribution, elle relève que, même si les données ne sont pas optimales, ses évaluations sont néanmoins correctes dès lors que la Migros présente 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. Quant à l'évolution du marché des AOP-IGP, elle constate un recul de la valeur de production, en particulier dû aux fromages AOP. Elle conteste enfin que la promotion des labels AOP-IGP ne puisse se faire par abstraction, sans mettre en avant les produits spécifiques.

#### **H.**

Disposant de la possibilité de formuler des remarques, la recourante a, par courrier du 15 août 2019, relevé, s'agissant de la taille et de l'évolution du marché suisse des AOP-IGP, que l'analyse de l'OFAG était biaisée en tant que les chiffres d'affaires sur lesquels elle se fonde comprennent aussi ceux ayant trait à l'exportation. Aussi, si la production dédiée à l'exportation a effectivement subi une perte importante, la production dédiée au marché suisse a, quant à elle, enregistré une croissance, ce dont l'OFAG persiste à ne pas tenir compte dans sa notation. S'agissant du double comptage, elle indique ne pas avoir connaissance de l'existence d'un produit AOP ou IGP qui bénéficierait également d'un label régional au bénéfice de la subvention de l'OFAG. Quant à la « notoriété des logos », elle conteste vouloir promouvoir certains produits et non en premier lieu le concept des AOP-IGP mais considère que la meilleure façon d'y parvenir est de présenter ledit concept en lien avec des exemples concrets.

#### **I.**

Par écritures du 28 août 2019, l'autorité inférieure s'est déterminée, de manière spontanée, sur les remarques de la recourante. Elle fait valoir que les chiffres sur lesquels se fonde la recourante se rapportent à une période qui n'est pas pertinente pour une évaluation de l'évolution récente du

marché des AOP-IGP. Or, le calcul de l'évolution du marché du fromage AOP indigène, fondé sur les statistiques TSM pour les années 2012 à 2016, montre une baisse des ventes de 20,2%. Elle ajoute encore qu'il existe une multitude de produits AOP ou IGP qui font l'objet d'une publicité sous des labels régionaux ou même sur des sites Internet qui sont cofinancés par elle dans le cadre de la promotion des ventes. Elle relève enfin qu'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.

## **J.**

La recourante a déposé ses ultimes remarques le 4 septembre 2019, dans lesquelles elle rappelle que les AOP-IGP sont également constituées de produits autres que les fromages, tels que les produits carnés qui eux ont connu, entre 2012 et 2016, sur le marché suisse une augmentation de plus de 13%. Quant au double comptage, elle reproche à l'OFAG de mélanger communication et vente. S'il arrive parfois qu'un produit AOP-IGP soit visible sur un site de promotion de produits régionaux, cela ne signifie pas que le volume des ventes des produits régionaux doit être augmenté grâce à la vente de produits AOP-IGP lorsqu'il s'agit d'allouer les subventions.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

## **Droit :**

### **1.**

**1.1** Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. d LTAF, art. 5 al. 1 let. c PA et art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1]).

La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (cf. art. 48 al. 1 PA). Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme du mémoire de recours, ainsi qu'à l'avance de frais (cf. art. 11 al. 1, 50 al. 1 en lien avec 22a al. 1 let. c, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

**1.2** Ne peut faire l'objet d'une procédure de recours que ce qui constituait déjà l'objet de la procédure devant l'instance inférieure ou ce qui, selon une

interprétation correcte de la loi, aurait dû l'être (objet de la contestation ; *Streitgegenstand*). Les points sur lesquels l'autorité inférieure ne s'est pas prononcée et sur lesquels elle n'était pas non plus tenue de le faire ne peuvent être examinés par l'autorité supérieure. Celle-ci outrepasserait sinon ses compétences fonctionnelles. L'objet de la contestation résulte lui-même du dispositif de la décision attaquée et non de sa motivation (cf. arrêts du TF 2C\_642/2007 du 3 mars 2008 consid. 2.2, 2A.121/2004 du 16 mars 2005 consid. 2.1 ; ATAF 2010/12 consid. 1.2.1; arrêt du TAF A-1924/2012 du 31 mai 2013 consid. 2.4.1). C'est en revanche la partie recourante qui est appelée à définir l'objet du litige (*Anfechtungsobjekt*) par le biais des conclusions de son recours, les points non contestés de la décision attaquée acquérant force exécutoire formelle. La partie recourante ne peut que réduire l'objet du litige par rapport à l'objet de la contestation ; elle ne peut l'élargir ou le modifier, puisque cela amènerait à une violation de la compétence fonctionnelle de l'autorité supérieure (cf. JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, ch. 182, 184 et réf. cit. ; cf. également ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2<sup>e</sup> éd. 2013, n° 2.8 ; cf. encore ATF 136 II 457 consid. 4.2 ; 131 II 200 consid. 3.2 ; arrêts du TAF A-545/2012 du 14 février 2013 consid. 2.5 et A-1626/2010 du 28 janvier 2011 consid. 1.2.1).

En l'occurrence, la demande de subvention, relative à l'année 2019, déposée par la recourante porte sur un montant de 1'300'000 francs. L'OFAG lui a alloué une aide à hauteur de 1'150'000 francs. Dans son recours, la recourante conclut à l'augmentation du montant attribué pour 2019 ainsi qu'à l'augmentation des montants promotionnels minimaux et maximaux lui étant réservés jusqu'en 2021. Dans sa réplique, elle conclut à la réformation du chiffre 1 de la décision attaquée, soit à l'octroi d'une aide financière de 1'400'000 francs pour l'année 2019.

La recourante a ainsi abandonné, à raison, dans sa réplique ses conclusions relatives aux subventions 2020 et 2021, lesquelles excédaient l'objet de la contestation, qui ne porte que sur l'année 2019. La recourante a en revanche requis dans la procédure de recours une aide financière supérieure au montant faisant l'objet de sa demande initiale devant l'autorité inférieure. La conclusion de la recourante est dès lors irrecevable pour la part excédant l'objet de la contestation. L'objet du litige porte ainsi sur l'octroi d'une aide financière supplémentaire pour l'année 2019 de 150'000 francs.

Le recours est dès lors recevable dans la mesure de ce qui précède.

**2.**

Conformément à l'art. 49 PA (applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF), le recours est ouvert pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ou pour inopportunité (let. c). En sa qualité d'autorité de recours, le tribunal dispose ainsi d'un plein pouvoir d'examen. Il exerce toutefois celui-ci avec une certaine retenue dans certains cas – ce qui revient à dire qu'il exerce ce pouvoir en tenant compte de celui de l'autorité inférieure. D'une part, lorsqu'il s'agit de trancher de pures questions d'appréciation et, d'autre part, lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, en particulier lorsque leur analyse nécessite des connaissances techniques ou spéciales que l'autorité inférieure est, vu sa compétence propre ou sa proximité avec l'objet du litige, mieux à même de poser et d'apprécier. Dans ces deux situations, le tribunal ne substituera pas sans raison suffisante sa propre appréciation à l'appréciation ou à la compétence technique de l'autorité administrative. Le tribunal n'annulera alors le prononcé attaqué que si l'autorité spécialisée s'est laissée guider par des considérations non objectives, étrangères au but visé par les dispositions applicables ou violant des principes généraux du droit, tels l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), la bonne foi (art. 5 al. 3 et art. 9 Cst.) ou la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) (cf. ATF 133 II 35 consid. 3 et réf. cit. ; arrêts du TAF A-4559/2011 du 21 juin 2013 consid. 2.2, A-7111/2010 du 11 avril 2012 consid. 2 et B-4888/2010 du 8 décembre 2010 consid. 3.2 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 2.154 ; CANDRIAN, op. cit., ch. 189). Cette réserve n'empêche au surplus pas le tribunal d'intervenir lorsque la décision attaquée semble objectivement inopportune (cf. arrêts du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.1 et réf. cit. et A-3750/2016 du 2 février 2017 consid. 1.4.1 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 2.160).

**3.**

Selon la jurisprudence, l'existence d'un droit à une subvention doit être admise lorsque la législation elle-même précise de manière suffisamment concrète les conditions d'octroi de la prestation, sans laisser à l'appréciation des autorités d'application le soin de déterminer si un montant sera ou non alloué (cf. ATF 118 V 16 et réf. cit. ; arrêt du TAF B-308/2013 du 16 décembre 2015 consid. 3). A cet égard, il est sans importance de déterminer si l'arrêté fondant le droit aux subventions est une loi ou une ordonnance (cf. ATF 117 Ib 225 consid. 2a). Si les conditions d'octroi sont dans ce sens suffisamment précises, il existe un droit à la subvention même si l'autorité dispose à l'intérieur de ces conditions d'une

certaines marges d'appréciation, notamment pour fixer le montant de l'aide (cf. ATF 110 Ib 297 consid. 1). Qu'une subvention ne puisse être octroyée que dans le cadre des limites budgétaires n'exclut pas l'existence d'un droit (cf. arrêt du TF 2A.529/2005 du 20 avril 2006).

#### 4.

**4.1** En vertu de l'art. 12 al. 1 de la LAgr, la Confédération peut, par des contributions, soutenir les mesures que les producteurs, les transformateurs et les commerçants prennent sur le plan national ou régional afin de promouvoir la vente des produits suisses dans le pays et à l'étranger. Le Conseil fédéral a, sur la base de l'art. 12 al. 4 LAgr, fixé les critères régissant la répartition des fonds dans l'ordonnance du 9 juin 2006 sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles (OPVA, RS 916.010).

L'OPVA a pour but d'augmenter les recettes commerciales de l'agriculture suisse par l'octroi d'aides financières (art. 1). L'art. 9 OPVA fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les projets donnant droit à une aide.

L'art. 9a OPVA, intitulé « Projets de promotion des ventes organisés à l'échelle nationale », prévoit à son al. 1 que : « Peuvent être soutenus les projets organisés à l'échelle nationale portant sur : a. les produits agricoles ; b. les thèmes suivants : 1. les produits de montagne et d'alpage visés à l'art. 14 LAgr, 2. les produits biologiques visés à l'art. 15 LAgr, 3. les produits protégés par une appellation d'origine protégée (AOP) ou par une indication géographique protégée (IGP) au sens de l'art. 16 LAgr, 4. les produits régionaux, 5. les produits issus de la production intégrée, 6. le signe de provenance commun des produits agricoles suisses, 7. les services fournis par l'agriculture dans le domaine de l'agrotourisme.

L'OFAG attribue notamment dans les domaines suivants les fonds disponibles sur la base des priorités de la promotion (art. 13 al. 1 OPVA) : les projets organisés à l'échelle nationale portant sur des produits agricoles (let. a) ; les projets organisés à l'échelle nationale portant sur les domaines thématiques visés à l'art. 9a, al. 1, let. b, ainsi que les projets organisés à l'échelle suprarégionale portant sur les produits régionaux visés à l'art. 9c (let. b).

Les fonds disponibles pour les projets visés à l'art. 9a sont attribués en fonction de leur attrait en matière d'investissement (art. 13a al. 1 OPVA).

L'OFAG se réfère à des montants minimaux et maximaux pour attribuer les fonds aux différents projets (art. 13a al. 2 OPVA). Les priorités de la promotion et l'attribution des fonds dans les différents domaines font régulièrement l'objet d'un contrôle et d'une adaptation de la part de l'OFAG (art. 13 al. 2 OPVA).

**4.2** Chargé de l'exécution de l'OPVA (cf. art. 18), l'OFAG a élaboré un Programme de mise en œuvre 2019-2021 de la promotion des ventes de produits agricoles, publié le 6 février 2018 (ci-après : programme de mise en œuvre ou programme ; consultable sur le site Internet de l'OFAG sous : [www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/qualitaets--und-absatzfoerderung/absatzfoerderung.html](http://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/qualitaets--und-absatzfoerderung/absatzfoerderung.html)).

Dans le cadre réglementaire fixé par la loi et l'ordonnance, le programme de mise en œuvre est l'outil central de pilotage de la Confédération pour la promotion des ventes de produits agricoles. Il définit notamment la répartition des moyens entre les différents domaines et décrit à l'aune de quels critères les demandes sont examinées et comment est déterminé le montant de l'aide financière (p. 4 du programme).

Il prévoit ainsi que les fonds à disposition pour la promotion des ventes sont répartis par l'OFAG sur la base de réflexions stratégiques entre les divers domaines de la promotion des ventes. L'objectif est d'obtenir l'effet le plus élevé possible sur les recettes de l'agriculture suisse. Environ 5% des fonds à disposition pour la promotion des ventes en Suisse et à l'étranger sont provisionnés pour la remise de bonus aux projets particulièrement dignes d'être soutenus de l'année en cours. Ces fonds sont ensuite reversés dans la promotion des ventes en Suisse et à l'étranger (p. 18 du programme).

Les produits labellisés AOP-IGP, les produits biologiques, les produits issus de la production intégrée (IP) et les produits régionaux appartiennent, au sens du programme de mise en œuvre, à la catégorie des « produits à valeur ajoutée particulièrement forte » (cf. art. 9a al. 1 let. b ch. 1 à 5 OPVA ; p. 17 du programme). S'agissant des produits régionaux en particulier, le programme indique que les mesures de promotion des ventes de ceux-ci sont soutenues dans le cadre des quatre projets organisés à l'échelle suprarégionale en faveur de la promotion des ventes de produits régionaux par les associations « Culinarium Ostschweiz », « Das Beste der Region », « Pays romand – Pays gourmand » et « Alpinavera », lesquels arborent généralement le label « regio.garantie » (p. 6 du programme).

Pour les produits agricoles ainsi que pour les produits à forte valeur ajoutée, une analyse de portefeuille est effectuée pour évaluer leur attrait en matière d'investissement. Cette évaluation sert de base pour l'attribution des fonds aux différents (groupes de) produits et pour définir le montant minimal que chaque projet reçoit, pour autant que les exigences minimales soient remplies (p. 18-19 du programme). Les projets ayant obtenu la meilleure évaluation reçoivent le bonus et donc le montant maximal de l'aide financière (p. 33 du programme).

## 5.

En l'espèce, la recourante a déposé une demande d'aide financière à la promotion des ventes des produits AOP-IGP à l'échelle nationale, à laquelle elle a droit (cf. art. 9a al. 1 let. b ch. 1 OPVA), pour autant que les exigences minimales soient remplies (cf. art. 9 al. 1 OPVA), ce qui n'est pas contesté en l'espèce.

Il ressort du programme de mise en œuvre que les fonds disponibles pour la promotion des ventes en Suisse des produits à forte valeur ajoutée s'élèvent en 2019, 2020 et 2021 à 7'700'000 francs (p. 20 du programme). Après évaluation des quatre groupes de produits à forte valeur ajoutée sur la base de leur « attrait en matière d'investissement », l'OFAG leur a attribué les notes, respectivement les montants promotionnels minimaux et maximaux suivants pour les années 2019, 2020 et 2021 (p. 23-24 et 26 du programme) :

Bio	4,5	1'900'000	2'100'000
IP	3,1	1'500'000	1'650'000
AOP-IGP	2,2	1'150'000	1'265'000
Produits régionaux	3,75		
« Culinarium »		580'000	625'000
« Das Beste der Region »		940'000	1'050'000
« Pays romand – Pays gourmand »		940'000	1'050'000
« Alpinavera »		580'000	625'000

La recourante se plaint en l'occurrence de l'évaluation des produits AOP-IGP et, partant, de leur classement au sein des produits à forte valeur

ajoutée (notamment par rapport aux produits régionaux). Elle remet donc en cause, en premier lieu, les montants minimaux et maximaux des subventions 2019-2021 fixés dans le programme de mise en œuvre pour les produits labellisés AOP-IGP, considérant que ceux-ci auraient dû être fixés à respectivement 1'250'000 francs et 1'400'000 francs (cf. infra consid. 6). En second lieu, elle s'en prend à l'évaluation même de sa demande d'aide financière en tant qu'elle n'a pas obtenu le montant promotionnel maximal pour l'année 2019 (cf. infra consid. 7).

Dès lors que l'évaluation de l'attrait en matière d'investissement des produits à forte valeur ajoutée, de même que l'évaluation de la demande d'aide financière déposée par la recourante relèvent de l'appréciation de l'autorité inférieure, le tribunal fera preuve de retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen (cf. supra consid. 2).

## **6.**

Il ressort du programme de mise en œuvre 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.

### **6.1**

**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
IP	3
AOP-IGP	2
Produits régionaux	5

**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 œuvre – 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 incluse 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 incluses 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.

**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 œuvre 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 œuvre) 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 œuvre 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.

**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 œuvre, 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](http://www.schweizerregionalprodukte.ch/fr-1/regio-garantie) et pour Coop : [www.labelinfo.ch/fr/labels?&id=214](http://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 œuvre 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 minimale » 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.

**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 œuvre ».

Pour le critère « évolution du marché » (pondéré à 30%), l'OFAG a attribué les notes suivantes aux produits à forte valeur ajoutée :

Bio	4
IP	3
AOP-IGP	1
Produits régionaux	5

**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.

**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.

**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 œuvre 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.

**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 œuvre 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
IP	3
AOP-IGP	2

**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).

**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.

**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 1<sup>er</sup> 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.

**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 œuvre 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.

## **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.

**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 œuvre 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 œuvre » (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%
Éléments présents	35%
Complet, comporte peu de lacunes	70%
Parfaitement exhaustif	100%
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.

## 7.2

**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.

**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.

### **7.3**

**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 ».

**7.3.2** Selon la recourante, la question de la collaboration avec la grande distribution ne peut être un facteur qui doit influencer 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.

**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.

## 7.4

**7.4.1** Quant au critère 3.4 « Mise en œuvre », 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 ».

**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.

**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.

**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.

**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.

## **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.

## **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.

**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).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

**2.**

Les frais de procédure, d'un montant de 5'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà perçue.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Pascal Richard

Muriel Tissot

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 15 avril 2020