

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
Fax : +41 (0)22 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>

Genève, le 27 juin 2016

Marque de garantie GRTA

Monsieur,

L'un de vos clients a fait part à la Cour des comptes de possibles anomalies de fonctionnement de la marque de garantie « Genève Région Terre Avenir » (GRTA).

D'une part, il a été fait état de potentielles problématiques de monopoles de fait ou d'entraves à la concurrence liées au fonctionnement de cette marque dans le domaine des céréales. D'autre part, des doutes ont été émis quant à de possibles faveurs administratives et politiques dans le cadre de l'octroi de la marque.

À chaque communication citoyenne, la Cour des comptes procède à un examen de la situation avant une éventuelle entrée en matière pouvant conduire à un rapport public.

Il en ressort les éléments suivants.

I. Marque de garantie GRTA

a) Loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr, M 2 05)

La loi sur la promotion de l'agriculture du 1^{er} janvier 2005 a pour but de promouvoir, dans le canton de Genève, une agriculture productrice, rémunératrice, concurrentielle, respectueuse de l'environnement et répondant aux normes sociales et aux besoins du marché et de la population.

Son article 12 indique que le développement de marques de garantie et d'appellations d'origine et de provenance pour les produits de l'agriculture genevoise est soutenu par le canton. L'article 13 quant à lui établit que la consommation de produits agricoles genevois dans la restauration est encouragée. Le canton veille, en particulier, à ce que ces derniers soient proposés prioritairement par les collectivités publiques, ainsi que lors de manifestations ayant bénéficié de subventions cantonales.

Afin de financer les mesures prévues par cette loi, il est créé un fonds de promotion agricole, géré par le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (art. 29 ss). Enfin, l'article 32 indique que :

- Le département institue une commission d'attribution du fonds de promotion agricole, chargée d'en définir l'affectation ;
- La composition et le mode de fonctionnement de cette commission sont fixés par voie réglementaire ;
- Cette commission travaille en collaboration avec l'organisme chargé de la promotion des produits agricoles de Genève.



b) Directives et règlements

Genève Région - Terre Avenir (GRTA) est une marque de garantie créée en 2004 par l'État de Genève, qui en est le détenteur. GRTA permet d'identifier les produits de l'agriculture de la région genevoise. Elle concerne tous les produits agricoles, à chacune des étapes de leur transformation. La marque de garantie a été déposée le 4 février 2004 auprès de l'Institut de la propriété intellectuelle.

La direction générale de l'agriculture a établi une directive générale, une directive d'étiquetage, une directive de sanction et 12 directives spécifiques aux produits (état au 31 mai 2015) décrivant les exigences de la marque « Genève Région – Terre Avenir » (GRTA). Les directives sont librement disponibles sur le site internet¹ de l'Office de promotion des produits agricoles de Genève.

La directive générale GRTA a pour but d'établir des règles d'utilisation de la marque à tous les échelons de la filière : production, transformation, distribution et consommation. Elle décrit également les conditions à remplir pour l'utilisation de la marque de garantie et l'obtention de sa certification, les organes de gestion de la marque, les procédures, les exigences de traçabilité et les processus de contrôles et de certification. La certification GRTA est une démarche volontaire.

La directive générale précise encore que :

- 100 % des matières premières agricoles certifiées par la marque qui entrent dans la composition des produits transformés doivent être issues du périmètre géographique délimité par la marque, soit en gros le canton de Genève et les communes limitrophes françaises. Le périmètre géographique précis figure en annexe à la directive et intègre également, pour autant que le centre d'exploitation soit situé sur le territoire genevois, des communes vaudoises situées entre la commune de Versoix et l'enclave de Céligny.
- Une tolérance maximum de 10% du poids brut total des matières premières agricoles peut être admise, sous réserve de l'accord de la commission technique, pour les ingrédients dont l'importation est rendue nécessaire en raison de l'absence de production dans le périmètre délimité par la marque.
- Toutes les étapes de transformation et de conditionnement du produit ont lieu dans le périmètre géographique délimité par la marque.
- Si la transformation ou le conditionnement du produit ne sont objectivement pas réalisables dans le périmètre délimité par la marque en raison, par exemple, de l'absence d'infrastructures, la commission technique peut exceptionnellement autoriser d'autres alternatives.

c) Les organes de la marque

La gestion de la marque de garantie GRTA est assurée par les organes suivants :

- a) L'organe de conseil ;
- b) La commission technique ;

¹ <http://www.geneveterroir.ch/fr/content/documents-reglements>



- c) La commission de dégustation ;
- d) L'organe de communication.

La commission technique est en particulier chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la marque. À ce titre, elle a notamment pour mission de :

- a) formuler la directive générale ;
- b) formuler et approuver les directives spécifiques ainsi que les directives d'étiquetage ;
- c) formuler et approuver les exceptions ;
- d) établir les listes variétales et les listes d'additifs autorisés ;
- e) valider les dossiers d'inscription ;
- f) prendre les décisions sur l'octroi de la marque et mettre en œuvre la directive de sanctions ;
- g) tenir un registre des entreprises certifiées ;
- h) gérer les contrôles.

Les membres et le président de la commission sont désignés par le détenteur de la marque. La commission technique est composée de 14 membres représentant différentes filières (maraîchère, élevage, restauration, etc.).

d) Labellisation de la restauration collective

En date du 1^{er} janvier 2016, la Direction générale de l'agriculture a établi un cahier des charges destiné aux responsables de restaurants collectifs, publics et privés, souhaitant utiliser la marque GRTA et communiquer à cet égard. Le but de ce cahier des charges est d'encadrer l'information, l'approvisionnement et la consommation de produits certifiés "Genève Région - Terre Avenir", auprès des cuisines et des restaurants collectifs, publics et privés, qui valorisent les produits de l'agriculture genevoise et sa région.

Il décrit les conditions à remplir pour l'utilisation de la marque et l'obtention d'une labellisation. Pour cette dernière, les principales exigences sont les suivantes :

- Le site de production ou de consommation est situé dans le périmètre géographique de la marque à l'exception des zones franches ;
- Les produits certifiés GRTA sont clairement identifiés sur le menu ou sur le buffet ;
- Au minimum 3 produits certifiés GRTA sont proposés dans les offres journalières ;
- En cas de menu unique et en l'absence de buffet, au minimum 2 produits certifiés GRTA sont proposés par jour.

Un "produit GRTA" se définit comme:

- a. une matière première certifiée "GRTA", ou
- b. un produit élaboré ou transformé GRTA, qui est composé de plusieurs matières premières certifiées "GRTA". Les composants GRTA doivent représenter 90% du poids final.



e) COMCO : recommandation du 4 avril 2016 à l'attention du canton de Fribourg

En date du 4 avril 2016, la COMCO a recommandé au canton de Fribourg de renoncer à l'adoption de l'article 8 al. 1 de l'avant-projet de loi cantonale sur la restauration collective publique, dans la mesure où cette disposition contraignait les restaurants du secteur cantonal public de privilégier systématiquement les produits régionaux lors de leurs achats.

L'article 8 al.1 de l'avant-projet de loi a la teneur suivante : « *Les restaurants du secteur public cantonal proposent régulièrement une offre adéquate en produits régionaux et durables.* »

La COMCO est parvenue à la conclusion que cette formulation n'était pas conforme à la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI, RS 943.02), considérant que l'obligation légale faite aux restaurants d'acheter une part déterminée de leurs produits dans la région constituait une discrimination de provenance. Comme le rappelle la COMCO dans sa recommandation, la LMI ancre le principe de l'accès non discriminatoire aux marchés publics. Ce principe concerne tous les offreurs ayant leur siège ou leur établissement en Suisse. Cette disposition constitue une clause d'égalité de traitement, respectivement une interdiction de discriminer dans le cadre des marchés publics.

II. Marché genevois des céréales

a) Acteurs

Les producteurs : il s'agit essentiellement d'agriculteurs possédant des champs dédiés à la culture du blé. Le canton de Genève compte environ 245 producteurs céréaliers.

Les coopératives : la majorité des producteurs céréaliers sont coopérateurs du Cercle des Agriculteurs (CAG), dont le but est de favoriser, aider et valoriser le travail de ses membres. Le CAG est l'acheteur principal de blé aux producteurs.

Les transformateurs : il s'agit de meuniers exploitant des moulins qui transforment le blé en farine. Généralement, il est possible de produire 750 grammes de farine à partir de 1 kg de blé. À Genève, le seul moulin industriel en activité est le Moulin de la Pallanterie.

Les revendeurs : il s'agit d'intermédiaires qui achètent la farine produite par les moulins et la revendent aux boulangers, dans un conditionnement adapté aux besoins de ces derniers. Le rôle de revendeur peut être effectué directement par les moulins.



Les boulangers : ce sont les principaux utilisateurs de la farine. Cette dernière est utilisée dans la fabrication de produits de boulangerie destinés à la vente aux consommateurs (restauration collective, individus, etc.).

b) Production annuelle

La production annuelle genevoise de blé est en moyenne de 12'000 tonnes dont environ la moitié est vendue au Moulin de la Pallanterie et le solde sur le marché national.

Le Moulin de la Pallanterie produit en moyenne environ 4'500 tonnes de farine, dont la totalité est certifiée GRTA. Environ 4'000 tonnes sont vendues aux sociétés du Groupe BISA (maison-mère du Moulin de la Pallanterie), actives dans la boulangerie et la restauration collective principalement, et environ 500 tonnes au Cercle des agriculteurs.

c) Fixation des prix

Le marché est entièrement libéralisé et le prix d'achat du blé par le Cercle des agriculteurs aux producteurs est généralement fixé entre mars et avril pour la récolte de l'année précédente. Le prix moyen payé aux producteurs est d'environ 50 F pour 100 kg de blé.

Le blé genevois, quel que soit son producteur, qui est livré au Cercle des agriculteurs, bénéficie d'une prime moyenne de 6 F par 100 kg, quelle que soit ensuite sa destination (moulin local ou national). L'octroi d'une prime correspond à une décision du Cercle des agriculteurs et est accordée à bien plaisir pour encourager la production locale de blé. Il n'y a aucune intervention de l'État ou d'autres organismes publics à cet effet.

Le Cercle des agriculteurs revend ensuite le blé aux différents moulins (genevois et nationaux), avec une marge bénéficiaire.

Une fois le blé transformé en farine par les moulins, le Cercle des agriculteurs achète entre 500 et 550 tonnes de farine certifiée GRTA par année au Moulin de la Pallanterie à un prix négocié en direct entre les parties. Puis le Cercle des agriculteurs revend la farine certifiée GRTA à différents boulangers en appliquant une marge commerciale au prix de revente.

Les boulangers sont libres de s'approvisionner en farine auprès des revendeurs ou moulins de leur choix à Genève, en Suisse ou à l'étranger, sauf contrat d'exclusivité qui lierait les boulangers à certains moulins ou revendeurs.

Les boulangers appartenant au Groupe BISA se fournissent exclusivement auprès du Moulin de la Pallanterie, de facto en farine certifiée GRTA.



III. Problématiques du marché de la farine GRTA

a) Position du Moulin de la Pallanterie SA

Le Moulin de La Pallanterie est un moulin de commerce, réservé à la transformation des céréales panifiables et au commerce des produits de la mouture. Il est au service de toutes les clientèles : des chaînes nationales de distribution aux boulangers détaillants, mais la grande majorité de la production du moulin est destinée à la propre fabrication de produits de boulangerie et de pâtisserie du Groupe BISA. Le Moulin de La Pallanterie achète et broie 100% de blé genevois.

Le Moulin de la Pallanterie est le seul moulin présent dans le périmètre géographique délimité par la marque inscrit dans la directive générale GRTA. Ainsi, il est l'unique producteur de farine certifiée GRTA. Il en découle que tout produit, dont la base principale est de la farine, voulant obtenir le label GRTA devra utiliser la farine produite par le Moulin de la Pallanterie.

b) Refus de dérogation de la part de la commission technique

Dans le courant du premier trimestre 2015, un certain nombre de boulangers genevois ont déposé une demande de dérogation auprès de la commission technique GRTA. Leur volonté était d'obtenir la possibilité de faire moudre le blé genevois dans des moulins situés en dehors du périmètre géographique défini par le label GRTA, tout en bénéficiant du label.

Le 10 novembre 2015, la commission technique GRTA a rendu sa décision de refus d'octroi de dérogation. La décision était ainsi motivée :

- Les infrastructures nécessaires à la transformation de céréales en farine GRTA existent au sein du périmètre ;
- Le Moulin de la Pallanterie dispose des capacités en terme de volumes et du savoir-faire nécessaires, étant par ailleurs précisé que les coûts pratiqués – outre le fait qu'ils ne sont pas remis en cause par les requérantes – sont conformes au prix du marché ;
- Le Moulin de la Pallanterie accepte de commercialiser de la farine aux requérantes et ne pratique pas de prix empêchant ces dernières d'être compétitives. La double activité du Groupe BISA ne constitue pas en soi un abus de position dominante réprimé par la législation sur les cartels ;
- Il n'y a donc pas lieu d'admettre l'existence d'une impossibilité objective de transformer et conditionner les céréales en farine GRTA dans l'aire géographique de la marque.

Un recours ayant été formé contre cette décision, le litige se poursuit actuellement en justice.



c) Pratique de prix différenciés

Il ressort des PV d'audition de différentes commissions (commission technique, commission d'attribution du fonds de promotion agricole), ainsi que des entretiens que la Cour a effectués avec les acteurs principaux du marché de la farine à Genève, que les prix pratiqués par le Moulin de la Pallanterie envers les entreprises du Groupe BISA sont différents de ceux appliqués au Cercle des agriculteurs. Selon les témoignages recueillis, les prix appliqués par le Moulin de la Pallanterie aux sociétés du Groupe BISA seraient supérieurs à ceux appliqués au Cercle des agriculteurs, en raison du statut de « distributeur » du Cercle des agriculteurs.

Par ailleurs, les prix appliqués aux sociétés du Groupe BISA par le Moulin de la Pallanterie seraient inférieurs au prix du marché « final », soit dans ce cas celui appliqué par le Cercle des agriculteurs à ses clients (boulangers principalement).

d) Avis de droit

Début 2015 et dans le cadre de l'examen de la dérogation décrite ci-avant, la Direction générale de l'agriculture a fait appel à deux mandataires externes afin d'obtenir un avis économique et un avis de droit sur la problématique du marché des céréales à Genève. Ces études se devaient d'analyser deux problématiques principales :

- 1) La compatibilité du label GRTA avec la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart, RS 251) et d'éventuels problèmes sous l'angle de l'économie et du droit de la concurrence ;
- 2) L'existence ou non de distorsion de la concurrence liée à la position concurrentielle du Moulin de la Pallanterie.

Les rapports des deux mandataires ont été remis à la Direction générale de l'agriculture entre mars et décembre 2015. Ils aboutissent aux mêmes principales conclusions :

- Le label GRTA dans le domaine des produits de boulangerie ne crée pas une distorsion de concurrence sur le marché des biens liés aux activités de la boulangerie ;
- L'exigence du traitement de la farine dans la zone de la marque GRTA n'est pas contraire à la liberté économique ;
- L'exigence du traitement de la farine dans le territoire de la marque GRTA et la position actuelle forte du Moulin de la Pallanterie qui en résulte ne sont pas contraires au droit ;
- En l'absence de pratiques de prix excessifs à la mouture du blé GRTA, de prix prédateurs dans le marché aval des produits boulangers, de compression des marges des clients ou de discrimination, il ne peut être reproché au Moulin de la Pallanterie d'abus de position dominante sur la base de la LCart.



IV. Appréciation de la Cour :

L'appréciation de la Cour ne saurait se substituer à celle de l'autorité spécialement instituée à cet effet, dès lors que la LCart a institué une autorité fédérale en matière de concurrence, soit la Commission de la concurrence (COMCO).

Se pose donc pour la Cour des comptes la question de la pertinence d'une communication de la situation à la COMCO, dès lors que la Cour est tenue de signaler aux autorités compétentes les abus et irrégularités constatés (art. 44 al. 2 LSurv).

Dans ce cadre, la Cour relève les éléments suivants :

- La définition du marché pertinent dans le cas présent peut être limitée à la farine GRTA.
- Dans ce marché limité aux farines GRTA, le Moulin de la Pallanterie a une position dominante au sens de l'art. 4 al. 2 LCart.
- La position dominante n'est pas illicite en soi au regard de la LCart.
- L'art. 7 al. 1 LCart indique que « *les pratiques d'entreprises ayant une position dominante sont réputées illicites lorsque celles-ci abusent de leur position et entravent ainsi l'accès d'autres entreprises à la concurrence ou son exercice, ou désavantagent les partenaires commerciaux* ».
- L'art. 7 al. 2 LCart répute illicite en particulier :
 - le refus d'entretenir des relations commerciales (p. ex. refus de livrer ou d'acheter des marchandises);
 - la discrimination de partenaires commerciaux en matière de prix ou d'autres conditions commerciales;
 - le fait d'imposer des prix ou d'autres conditions commerciales inéquitables;
 - la sous-enchère en matière de prix ou d'autres conditions commerciales, dirigée contre un concurrent déterminé.
- Sous réserve de tests dans la comptabilité du Moulin de la Pallanterie, lequel n'est pas une entité contrôlable² par la Cour des comptes, il ressort des différents entretiens et de la documentation obtenue que :
 - Le Moulin de la Pallanterie n'a jamais refusé d'entretenir des relations commerciales avec ses concurrents ou clients.
 - Les prix actuellement pratiqués par le Moulin de la Pallanterie envers les sociétés du Groupe BISA sont conformes aux conditions usuelles du marché. En effet, les prix appliqués aux sociétés du Groupe BISA par le Moulin de la Pallanterie sont inférieurs à ceux appliqués par le Cercle des agriculteurs à ses clients boulangers, du fait de l'impact sur

² Entités de droit privé ne recevant pas de subvention ni n'étant détenues par les pouvoirs publics, le Moulin de la Pallanterie et les sociétés du groupe BISA ne font pas partie des entités soumises au contrôle de la Cour des comptes. Toutefois, la Cour relève que le Groupe BISA est prêt à faire preuve de transparence et ouvrir sa comptabilité à un tiers assermenté et neutre, tel que la Cour des comptes, s'il s'avérait nécessaire d'attester l'application non discriminatoire des prix pratiqués.



le prix des quantités livrées (plus importantes pour les clients BISA) et de la logistique nécessaire au conditionnement ou au transport de la farine (plus simple pour les clients BISA).

- Le Moulin de la Pallanterie et le Cercle des agriculteurs ont confirmé à la Cour leur accord de répondre favorablement à toute demande de fourniture en farine provenant tant de boulangers genevois que de tout autre groupe meunier national. Le prix de vente pratiqué à ces potentielles demandes serait conforme aux conditions usuelles du marché et dépendrait des volumes et de la logistique nécessaire.

Ainsi, aucun indice manifeste d'irrégularité ne ressort des entretiens menés ou de la documentation obtenue, qui justifierait un signalement de la Cour à la COMCO en application de l'art. 44 al. 2 LSurv.

Finalement, la Cour a obtenu la position de la Direction générale de l'agriculture (DGAN) et de la Centrale commune d'achats (CCA) de l'Etat de Genève au sujet de l'art. 13 al. 2 de la loi genevoise sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr): « *La consommation de produits agricoles genevois dans la restauration est encouragée. Le canton veille, en particulier, à ce que ces derniers soient proposés prioritairement par les collectivités publiques, ainsi que lors de manifestations ayant bénéficié de subventions cantonales.* »

En effet, au vu de la recommandation de la COMCO du 4 avril 2016, des achats imposés de denrées alimentaires régionales constitueraient certainement une discrimination basée sur la provenance, contraire à la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI).

La DGAN a informé la Cour qu'elle ne prend pas de mesures contraignantes pour imposer l'utilisation des produits agricoles genevois à des acteurs publics ou privés. En particulier, la DGAN n'entreprend pas de démarches visant à obliger les restaurants collectifs publics à se fournir en produits locaux (qu'ils soient ou non certifiés GRTA). La DGAN se limite à effectuer des démarches de promotion et d'information concernant les produits agricoles genevois (y compris les produits certifiés GRTA), dans l'objectif – cité à la première phrase de l'art. 13 al. 2 LPromAgr - d'encourager la consommation de ces produits.

La DGAN applique ainsi avec retenue la seconde phrase de l'art. 13 al. 2 LPromAgr, selon laquelle « le canton veille en particulier à ce que [les produits agricoles genevois] soient proposés prioritairement par les collectivités publiques ainsi que lors de manifestations ayant bénéficié de subventions cantonales ». A cet égard, le verbe « veiller » utilisé dans cette disposition n'implique pas une action contraignante du canton, mais donne mission au canton d'encourager l'offre de produits locaux par les collectivités publiques ou dans les manifestations subventionnées.

La DGAN a pris note de la recommandation de la COMCO du 4 avril 2016 et suivra bien entendu les évolutions en la matière. Elle relève que la formulation non contraignante de l'art. 13 al. 2 LPromAgr distingue la réglementation genevoise de la disposition fribourgeoise analysée par la COMCO. L'art. 8 al. 1 du projet de loi fribourgeois prévoit que les restaurants du secteur public cantonal proposent régulièrement une offre adéquate en produits régionaux et durables (posant ainsi une obligation sans équivoque pour ces restaurants), et l'art. 8 al. 2 énonce que le



Conseil d'État fixe les objectifs et les critères de cette offre. La solution contraignante retenue à Fribourg n'a pas son pendant dans la législation genevoise. C'est dans ce sens que la DGAN applique l'art. 13 al. 2 LPromAgr, en se limitant à l'aspect informatif de la démarche d'encouragement, sans mise en œuvre obligatoire.

De son côté, la CCA a informé la Cour que son expertise a déjà été sollicitée en 2010 et 2011 sur cette question, en référence au traitement des motions 1923 et 1926³ ainsi que dans le cadre des appels d'offres confiés à la CCA relatifs à la restauration collective (chalets Morgins DIP – centre de formation Genthod DF). Lors de la gestion de ces objets, la CCA a appliqué les principes généraux du Règlement sur la passation sur les marchés publics qui découlent de l'accord intercantonal sur les marchés publics, de l'Accord relatif aux marchés publics (OMC), de l'Accord entre la communauté européenne et la Confédération suisse sur certains aspects relatifs aux marchés publics ainsi que de la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI). En conséquence, la CCA n'a pas exigé, ni privilégié le label GRTA qui est un label spécifique à une région géographique.

Pour le surplus, ces positions des principales entités concernées par la problématique GRTA démontrent que la situation est connue et maîtrisée.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Isabelle TERRIER, présidente

Stanislas ZUIN, magistrat

Copie anonymisée :

- M. [REDACTED], directeur général, Direction générale de l'agriculture (DGA)
- Mme [REDACTED], directrice, Centrale commune d'achats (CCA)
- M. [REDACTED], directeur, Cercle des agriculteurs
- M. [REDACTED], administrateur, Moulin de la Pallanterie et Groupe BISA

³ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/M01923A.pdf>