

Date de dépôt : 2 mars 2011

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur :

- a) M 1923-A** **Motion de M^{mes} et MM. Gabriel Barrillier, Patricia Läser, François Haldemann, Patrick Saudan, Pierre Conne, Nathalie Schneuwly, Frédéric Hohl, René Desbaillets, Serge Hiltpold, Isabel Rochat, Ivan Slatkine, Alain Meylan, Michel Ducret, Stéphane Florey, Charles Selleger, Patrick Lussi, Francis Walpen, Fabiano Forte, Guy Mettan, Vincent Maitre, Anne-Marie von Arx-Vernon, Michel Forni, Serge Dal Busco, François Gillet et Jacques Béné pour un soutien aux productions de l'agriculture genevois**
- b) M 1926-A** **Motion de M^{mes} et MM. Lydia Schneider Hausser, Anne Emery-Torracinta, Jean-Louis Fazio, Aurélie Gavillet, Marie Salima Moyard, Antoine Droin et Irène Buche pour une agriculture genevoise viable et un approvisionnement en denrées alimentaires équitable**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 3 décembre 2010, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat deux motions qui ont la teneur suivante :

Motion 1923

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que dans maints secteurs de production, que ce soit en Europe, en Suisse ou à Genève, le revenu agricole s'est effondré de façon brutale;*
- que les marchés de produits alimentaires de base sont de plus en plus déséquilibrés;*
- que le prix payé pour les produits agricoles, même labellisés, ne permet pas de couvrir les frais de production, y compris ceux relatifs à la main d'œuvre;*
- que Genève a besoin de ses agriculteurs pour garantir un approvisionnement optimal;*
- que beaucoup d'exploitations agricoles sont en passe de devoir cesser leur activité;*
- que les collectivités publiques peuvent avoir une influence sur le marché en achetant les produits de proximité;*
- que cette action prend place dans la logique du développement durable que notre canton tend à appliquer;*
- la loi sur la promotion de l'agriculture du 21 octobre 2004 (M 2 05) et plus particulièrement ses articles 1, alinéa 2, lettres c et d, 8, 10, alinéas 1 et 4 ainsi que son article 13*

invite le Conseil d'Etat

- à prendre et à renforcer les mesures et actions adéquates pour maintenir une production locale payée à des prix décents, tels que par exemple l'achat, par les établissements publics, semi-publics et subventionnés, dans le domaine de la santé, du parascolaire, des cantines, etc., de produits locaux aux producteurs ou à leurs coopératives;*
- à obtenir de ces mêmes acteurs qu'ils accordent de manière générale la préférence à des produits n'ayant pas fait l'objet d'une importation à longue distance;*

Motion 1926

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que la crise mondiale qui affecte la production agricole aujourd'hui touche la paysannerie tant sur le plan international que local;*
- que les prix payés aux producteurs agricoles ne leur permettent plus de couvrir leurs charges, ce qui entraîne une paupérisation du monde paysan;*
- que 40% des denrées agricoles consommées aujourd'hui en Suisse sont importées;*
- qu'à Genève, le nombre d'exploitations agricoles n'a cessé de diminuer ces dernières années;*
- qu'une juste revalorisation du prix payé permettrait d'enrayer ce phénomène;*
- que cette revalorisation devrait être réalisée en partie grâce à l'achat par les collectivités publiques et les organismes subventionnés des produits provenant des exploitations agricoles locales et par une promotion desdits produits;*
- la loi genevoise sur la promotion de l'agriculture;*

invite le Conseil d'Etat

- à mettre en œuvre de manière volontariste la loi genevoise sur la promotion de l'agriculture du 21 octobre 2004 (LPromAgr), en particulier ses articles: 1, alinéa 1 ; 2, lettres a, c et d; 8, 10, 12, 13, 20, 21 et 29, afin de favoriser un revenu juste pour les agriculteurs genevois ainsi qu'une production locale s'inscrivant dans le cadre du développement durable;*
- à promouvoir un «label équitable genevois» permettant une juste rémunération tant des agriculteurs que de leurs ouvriers agricoles employés;*
- à prendre des mesures pour que les produits importés, parce qu'ils sont introuvables localement, répondent aux exigences du commerce équitable afin que les producteurs étrangers bénéficient de conditions de travail et de rémunération leur garantissant un niveau de vie et de développement de qualité ;*
- à garantir aux collectivités publiques et aux organismes subventionnés des moyens leur permettant de s'approvisionner prioritairement sur le marché local, ainsi que sur le marché international si nécessaire, le tout à un juste prix.*

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat saisit l'opportunité de ce rapport pour rappeler en premier lieu les actions déjà entreprises en faveur de l'agriculture genevoise, puis faire ensuite un point sur la situation actuelle et enfin esquisser son orientation pour l'avenir. Il convient ici de souligner la particularité de cette branche économique, qui nécessite du temps pour s'adapter aux contraintes des réformes agricoles successives imposées par la Confédération et à la libéralisation croissante des échanges.

1. Bref historique

Le Conseil d'Etat a engagé une importante réforme visant le développement de l'agriculture genevoise à l'occasion du discours de Saint-Pierre prononcé en 2001: *«...la zone agricole sera préservée de façon à permettre une agriculture de proximité, compétitive, diversifiée et respectueuse de l'environnement et des consommateurs. Une attention toute particulière sera portée à ce que chacun puisse avoir accès aux produits agricoles cultivés dans notre canton...»*

Durant cette même année, un groupe de travail « Souveraineté alimentaire » a été institué sous l'égide du département en charge de l'agriculture. Ce groupe a notamment eu pour mission de créer la marque « Genève Région - Terre Avenir » (GRTA).

En 2002, le Grand Conseil votait une loi pour des mesures urgentes en faveur de l'agriculture (LCMUA; M 2 36), permettant notamment de lancer les premières bases de la promotion de l'ensemble des produits agricoles genevois.

En 2005, la loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr; M 2 05) prenait le relais, offrant ainsi aux agriculteurs une loi cadre visant à développer des actions durables pour l'essor de notre agriculture.

2. Evolution de l'agriculture genevoise

Le nombre d'exploitations agricoles diminue régulièrement comme le relève à juste titre la proposition de motion 1926. Ce phénomène est national, puisqu'environ 1 000 exploitations disparaissent chaque année. Ainsi qu'exposé dans le tableau ci-après, nous sommes passés à Genève de 349

exploitations en 2000 à 328 exploitations en 2009, soit une diminution de 6% en 10 ans. Ces chiffres ne concernent que les exploitations à titre principal, c'est-à-dire celles qui exigent au moins 1 500 heures de travail par année. Ils ne sont donc pas exhaustifs, mais représentatifs de la diminution constante du nombre des exploitations genevoises et de l'agrandissement de la surface des domaines. Cette évolution résulte à la fois des effets d'une concurrence de plus en plus dure sur les marchés et de la forte pression de l'urbanisme sur la zone agricole. Mentionnons que la diminution du nombre des exploitations s'inscrit également dans une orientation politique décidée au plan fédéral et consistant à favoriser l'adaptation et la rationalisation des structures des exploitations.

Année	2000	2007	2008	2009
Exploitations	349	336	333	328

3. Mesures et projets en cours

Si les actions conduites actuellement par le département de l'intérieur et de la mobilité en vue de maintenir et développer l'agriculture dans notre canton sont très variées, nous ne traiterons ici que des volets concernés par les deux propositions de motions.

3.1 Crédits d'investissement

Dans le cadre de l'application de la loi sur la promotion de l'agriculture, le canton accorde des aides financières, complémentaires à celles de la Confédération ou propres à Genève, afin de favoriser les améliorations structurelles.

Ces aides sont accordées aux exploitants sous forme de prêts sans intérêt (crédits d'investissements), pouvant être assortis d'une subvention à fonds perdu ou de subventions sans lien avec un prêt.

Si la loi sur la promotion de l'agriculture assouplit certaines exigences fédérales en matière de prêts, elle introduit en revanche une clause supplémentaire puisque les prestations cantonales ne peuvent être allouées qu'à des employeurs agricoles qui respectent les contrats-type en vigueur dans le canton ou les conventions collectives de travail.

La commission d'attribution du fonds de compensation agricole est l'autorité cantonale de décision et octroie ces aides. Elle est composée de producteurs représentant les différentes filières de l'agriculture et est présidée par la direction générale de l'agriculture.

Les aides octroyées permettent de soutenir aussi bien l'installation des jeunes agriculteurs que la construction de nouveaux ruraux ou le renouvellement du parc machines. D'une manière générale, un soutien particulier est accordé aux projets novateurs porteurs d'avenir et contribuant à la diversification des activités agricoles.

Actuellement, l'engagement financier du canton en faveur des exploitants s'élève à environ 5 millions de francs.

3.2 Le désendettement

Notre canton, par l'intermédiaire de la commission d'attribution du fonds de compensation agricole, accorde par ailleurs des aides fédérales et cantonales sous forme de prêts sans intérêts aux exploitants agricoles qui se trouvent confrontés à des difficultés financières ou pour remplacer des prêts coûtant intérêts.

Les dispositions d'application de la loi sur la promotion de l'agriculture permettent ainsi au canton d'aider les agriculteurs genevois au-delà de ce que prévoit le droit fédéral. De plus, des subventions cantonales d'amortissement à fonds perdu peuvent également être assorties aux prêts.

Depuis 2005, la commission a octroyé des prêts de désendettement pour un montant total de 1 474 000 francs en faveur de six exploitants du canton.

Depuis le 1^{er} avril 2010, le règlement d'application de la loi sur la promotion de l'agriculture (RPromAgr; M 2 05.01) permet également de venir en aide aux agriculteurs confrontés à des difficultés financières en raison de dépenses supplémentaires occasionnées par des événements naturels exceptionnels. Ainsi, deux exploitants ont reçu une subvention pour un montant total de 44 633 francs comme participation aux frais exceptionnels découlant de la sécheresse de 2009.

3.3 La production animale

Le règlement relatif à l'encouragement de la production animale et de l'estivage de proximité (REPAEP; M 3 10.03) permet au canton de soutenir financièrement les organisations cantonales d'élevage (2 organisations en 2010), l'estivage de proximité (en France voisine, 28 exploitations en 2010)

et des modes de production particulièrement respectueux des espèces animales.

En outre, les nouvelles constructions destinées à la garde des animaux, de même que l'agrandissement ou la transformation des installations existantes, sont soutenues et encouragées par l'octroi de prêts fédéraux et cantonaux sans intérêts, complétés de subventions à fonds perdu.

3.4 La promotion des produits agricoles

L'Office de promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE) est le principal acteur de ce volet. Il s'agit d'une fondation de droit privé, créée en 1995, qui est au bénéfice d'un contrat de prestations pour 4 ans (2009-2012) d'un montant global de 10 245 600 francs, incluant la redistribution de taxes affectées (2 400 000 F) et des subventions non monétaires (485 600 F).

Depuis 2009, l'Office est installé dans la nouvelle Maison du Terroir qui a accueilli 2 500 personnes en 2010. Le budget de l'Office est réparti sur les différentes filières (légumes, vin, céréales etc.), étant précisé qu'un montant s'élevant entre 500 000 et 750 000 francs du budget annuel est consacré à la promotion du label faitier de notre agriculture, le label GRTA.

L'agriculture genevoise est présente lors de plusieurs salons et manifestations, notamment aux Automnales où l'espace Genève Région - Terre Avenir de 1 000 m² rencontre chaque année un très grand succès auprès du public.

3.5 Les projets innovants

A l'instar des autres branches économiques, l'innovation est importante en agriculture, particulièrement si elle permet une meilleure valorisation de la production. En 2010, trois projets ont été soutenus à ce titre pour un montant de 65 000 francs au total. Il s'agissait des outres de trois litres de lait entier, de la nouvelle tomme genevoise et de production de soupes de légumes en bocaux.

Concernant les aides aux cultures novatrices, elles se sont élevées en 2010 à 4 600 francs et concernaient un essai de cultures associées (production de protéines par cultures associées) ainsi que la culture de blé dur pour la production de pâtes.

3.6 La marque de garantie Genève Région - Terre Avenir (GRTA)

La marque de garantie GRTA, propriété de l'Etat de Genève et gérée par celui-ci, a été officiellement lancée le 25 mars 2004. Il s'agit de la marque faïtière des produits agricoles de la région genevoise.

Actuellement, environ 400 produits différents sont labellisés par 200 entreprises. Il s'agit de produits agricoles bruts et transformés (pain, huiles, pâtes, fromage, charcuterie etc.). Quatre années après son lancement, cette marque était déjà connue par 38% des consommateurs. Elle fait par ailleurs l'objet de contrôles par l'Office intercantonal de certification (OIC) et est fondée sur quatre valeurs principales à savoir la qualité, l'équité, la proximité et la traçabilité :

– La qualité

La qualité, c'est la fraîcheur et le respect des prestations écologiques requises (PER) ou des règles de l'agriculture biologique (BIO), imposées à la production. A ce propos, relevons que la direction générale de l'agriculture octroie des aides à la reconversion en agriculture biologique, durant 2 ans, aux exploitants qui en font la demande. C'est ainsi qu'entre 2008 et 2010, sept exploitations ont bénéficié d'une aide pour près de 190 000 francs au total.

– L'équité

L'équité se réfère d'une part au respect des conventions collectives et d'autre part à la rémunération équitable des producteurs. Toutes les demandes de labellisation sont examinées par une commission au sein de laquelle siège un représentant des syndicats ouvriers. En cas de non-respect des exigences sociales, des labellisations peuvent être suspendues ou retirées. La question du prix équitable des produits, débattue régulièrement au sein des différentes commissions, reste la plus problématique à mesurer et à démontrer. Cet aspect devrait être développé dans le cadre de la mise en place d'un observatoire.

– La proximité

La proximité offre non seulement des garanties de fraîcheur mais répond aussi à la demande de 78% des consommateurs genevois qui souhaitent consommer plus de produits de proximité, notamment dans le but de soutenir l'économie locale. Elle permet également d'atteindre des objectifs environnementaux. Rappelons ici que la direction générale de l'agriculture a mené une étude en 2010 – tomate et vin rouge – démontrant l'intérêt environnemental de consommer local, ceci dans une démarche de développement durable.

– La traçabilité

La traçabilité est un des éléments de confiance essentiel d'un label. Contrôlée par un organisme indépendant, elle offre un outil de mesure et de garantie, notamment pour les collectivités qui souhaitent démontrer leur engagement à promouvoir une consommation de produits de proximité.

3.7 Les AOP et IGP

Indéniablement, l'obtention d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP) génère une certaine valeur ajoutée aux produits qui en disposent. Genève possède la seule AOP suisse concernant un légume, à savoir le cardon, qui est gérée par l'association « Cynara ». Par exemple, la commercialisation des bocaux de 500 g est passée de 10 000 pièces en 2000 à 50 000 pièces en 2010 (non compris les autres formes de conditionnement).

En outre, la longeole bénéficie d'une IGP depuis juillet 2009. Pour la campagne 2009-2010, 14 bouchers ont sollicité la « Communauté Interprofessionnelle de la Longeole » pour l'obtention d'un total de 172 000 clips de garantie.

4. Les collectivités publiques

Cet axe d'action est mené actuellement par la direction générale de l'agriculture. Il comprend deux volets: la sensibilisation et l'approvisionnement.

Aujourd'hui, le label Genève Région - Terre Avenir prend toute son importance et s'inscrit comme l'outil principal de garantie de traçabilité aussi bien pour les acheteurs que pour les consommateurs.

4.1 La sensibilisation dans les écoles

Des projets pilotes sont en cours. En 2010, des animations visant une sensibilisation des enfants aux produits agricoles locaux et de saison ont été menées dans les restaurants scolaires de la commune de Vernier. Ainsi, 900 enfants ont participé aux animations et dégusté un menu composé exclusivement de produits GRTA. En 2011, les cuisines scolaires de la Ville de Genève bénéficieront d'un projet similaire, concernant 4 300 enfants. L'objectif est de leur offrir un menu GRTA par mois et au minimum un produit GRTA par repas. Des animations sont également prévues et des moyens financiers ont été attribués par la Ville pour cette opération. Enfin, la

commune d'Onex étudie également les possibilités de mise en place d'un tel projet.

Rappelons que dans le cadre de son programme de législature (Environnement et énergie - objectif n° 12) le Conseil d'Etat veut notamment développer un concept cantonal de sensibilisation des enfants à l'alimentation et à l'agriculture de proximité. Un concept pédagogique est en cours de réalisation. La mise en œuvre de ce programme nécessitera des ressources financières complémentaires.

4.2 L'approvisionnement des collectivités

Les deux propositions de motion demandent à ce que les collectivités publiques et organismes subventionnés s'approvisionnent prioritairement en produits locaux. Or, l'approvisionnement représente la principale difficulté pour plusieurs raisons:

- le potentiel est énorme, il convient donc d'adapter progressivement l'offre à la demande et inversement et ne pas générer une demande trop importante, trop rapidement;
- la disponibilité des produits est restreinte du fait de la saisonnalité d'une part et, d'autre part, de la capacité de production qui varie selon les produits. Rappelons qu'une étude récente, menée en 2010, a démontré que la capacité d'auto-approvisionnement est de 20% à Genève;
- l'organisation des différentes filières (du producteur au cuisinier en passant par les transformateurs et les livreurs) se situent à des niveaux d'efficacité différents. Il faut relever ici que pour la plupart des filières, il s'agit d'un nouveau segment de commercialisation avec des contraintes particulières;
- une structure de collecte et de distribution des produits centralisée – faisant défaut actuellement – répondrait à de nombreux problèmes liés à la logistique et faciliterait le travail de tous les acteurs, du producteur au cuisinier en passant par les transformateurs;
- le règlement sur la passation des marchés publics L 6 05.01, qui régit ces derniers en application de l'accord intercantonal et des autres législations de rang supérieur, demande de respecter les principes généraux d'égalité de traitement entre les soumissionnaires ainsi que la garantie d'une concurrence efficace.

4.3 Les initiatives spontanées

Il convient de saluer les initiatives spontanées menées par de nombreuses communes dans le cadre de l'Agenda 21, qui vont des animations dans les cuisines scolaires à l'organisation de marchés campagnards, en passant par des actions de communication sur les produits agricoles régionaux auprès des habitants. Un projet de résolution visant à inciter la consommation de produits agricoles locaux a récemment été proposé aux conseils municipaux des communes genevoises par AgriGenève.

Les régions sont sensibilisées à des niveaux différents. C'est le lieu de rappeler ici l'initiative des Hôpitaux universitaires de Genève qui ont mis en place une directive interne de développement durable privilégiant les produits de proximité (GRTA).

Mentionnons également les initiatives de quelques grandes entreprises privées du canton qui favorisent les produits locaux dans leurs restaurants et pour lesquelles la direction générale de l'agriculture apporte son appui technique.

5. Les réponses aux invites et les solutions proposées

5.1 Les solutions à court terme

En 2010, l'Etat de Genève a publié le « Guide des achats professionnels responsables » dans lequel des recommandations sont formulées, notamment au sujet de la restauration. Les labels de proximité, tels que Genève Région - Terre Avenir, y figurent en bonne place. Les labels valorisant le commerce équitable y sont également décrits.

La direction générale de l'agriculture projette d'élaborer un guide d'approvisionnement pour les collectivités publiques afin non seulement de sensibiliser les responsables mais également de faciliter les relations entre acheteurs et fournisseurs. A terme, ce guide pourrait évoluer vers une directive plus contraignante.

S'agissant de la sensibilisation dans les écoles, rappelons qu'un concept pédagogique est en cours de réalisation mais sa mise en œuvre nécessitera des ressources supplémentaires.

Il est également prévu de mettre en place un observatoire pour définir la question du prix équitable sur laquelle se fonde la marque de garantie GRTA.

5.2 La création d'une plate-forme de distribution de produits régionaux pour les collectivités publiques

Toutes les expériences similaires vécues dans d'autres régions d'Europe montrent qu'une maîtrise parfaite de la logistique et de la distribution sont les clés de la réussite.

Le soutien à la création d'une plateforme de distribution pour les collectivités permettrait de mettre en adéquation l'offre et la demande. Elle simplifierait la gestion des stocks de produits frais et les démarches d'approvisionnement pour les collectivités.

A Genève, cette plate-forme n'existe pas mais il est admis par tous qu'il s'agit d'un besoin primordial pour la survie de notre agriculture et pour son développement.

Un projet d'association regroupant plusieurs entreprises agricoles genevoises est à l'étude. Des moyens financiers seront nécessaires à sa mise en place. Ces moyens pourraient être obtenus grâce à un Projet de développement régional (PDR; LAgr 910.1, art 93c) soutenu par le canton et la Confédération, actuellement à l'étude. La part cantonale pourrait provenir de la taxe sur les plus-values-foncières, perçue lors des déclassements de terrains agricoles, en application de la loi 10125 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER