

Date de dépôt : 21 octobre 2014

Rapport

de la Commission de l'environnement et de l'agriculture chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat visant à promouvoir des mesures en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage en agriculture (LMBA) (M 5 30)

Rapport de M. Michel Ducommun

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'environnement et de l'agriculture a étudié ce projet de loi 11497 lors de sa séance du jeudi 16 octobre 2014, sous la présidence de M. François Lefort.

Le procès-verbal de cette séance a été pris avec précision par M. Sacha Gönczy.

Durant les travaux, le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture était représenté par M^{me} Karine Salibian-Kolly, secrétaire générale adjointe (DETA), et M. Jean-Marc Sermet, chef du service à la direction générale de l'agriculture (DETA).

Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour leur précieuse contribution.

Présentation du projet de loi par M. Sermet

Le projet de loi fait suite à l'adoption par la Confédération de la nouvelle politique agricole fédérale 2014-2017 (PA 14-17) entrée en vigueur en janvier 2014. Il a fallu adapter la législation cantonale (LMBA) (M 5 30).

Le Conseil fédéral a décidé de soutenir par des mesures financières des contributions de l'agriculture pour la biodiversité et le paysage. Cela doit permettre aux cantons de rémunérer les exploitants agricoles qui fournissent

des mesures concrètes en faveur de la biodiversité et du paysage. L'évolution des paiements directs (considérés comme une rémunération de travaux d'intérêt général en faveur de la société) s'est faite en plusieurs étapes, dont la dernière est la PA 14-17. La Confédération a souhaité développer le système des paiements directs et mieux les cibler en fonction des prestations rémunérées. Les missions de l'agriculture sont listées à l'article 104 de la Constitution fédérale : il y a entre autres l'entretien du paysage cultivé et la conservation des ressources naturelles. Ces missions se déclinent en un certain nombre de programmes, dont les contributions à la biodiversité et les contributions à la qualité du paysage font partie. En ce qui concerne la biodiversité, pour obtenir les paiements, il est nécessaire de mettre en place des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB). En 2013, on recensait à Genève 872 ha de prairies extensives, 151 ha de jachères florales, 87 ha de jachères tournantes, 34 ha de haies et bosquets champêtres, 6 ha de prairies peu intensives, et plus de 5 000 arbres fruitiers haute tige. Au total, les SPB mises en place en 2013 représentaient 1 150 ha, soit environ 13 % de la SAU cantonale. L'objectif n'est plus d'accroître ces surfaces, qui sont en nombre suffisant selon les experts, mais d'en améliorer la qualité. La qualité des structures ne peut être améliorée que pour un nombre limité de structures. Il y a un troisième type de qualité, les biotopes d'importance nationale, qui concernent peu Genève.

Genève a été un canton précurseur en ce qui concerne la qualité de ses structures. Il existe un certain nombre de structures mises en place par la législation cantonale (prairies extensives fleuries semées avec un mélange indigène, fauche tardive des prairies extensives au 15 juillet, bandes dites « refuge » liées à la réintroduction de la perdrix grise, arbres isolés sur les terres ouvertes, etc.). Mettre en place des structures de qualité est une chose, les disposer efficacement en couloirs biologiques en est une autre. Genève a là aussi fait office de précurseur en installant plusieurs réseaux agro-environnementaux : le réseau Colver, le réseau Trois-Nants et le réseau Compesières. A ces réseaux historiques sont venus s'ajouter 3 périmètres : Céligny, Bernex et Arve/Lac Nord. Il y a d'autres réseaux à l'étude actuellement. Pour qu'un réseau agro-environnemental voit le jour, il faut un comité d'initiative, qui désigne un mandataire pour la définition d'un périmètre, des objectifs (quantitatifs et sur les effets), des espèces caractéristiques (qui sont déjà présentes sur le réseau), des espèces cibles (qu'il s'agit de protéger, voire de réintroduire), ainsi qu'un monitoring sur 8 ans (un bilan est effectué après 8 ans pour pouvoir éventuellement réorienter le réseau).

Le troisième volet couvert par le PL est la question de la qualité du paysage. Après des débats animés au niveau fédéral, on a décidé de fournir des aides financières pour un paysage agricole de qualité. Cela se traduit dans le canton de Genève par une association (association pour le développement du projet paysage Genève), des mandataires (AgriGenève et le bureau d'études Alain Etienne, paysagiste) ainsi que 4 objectifs : maintenir et développer un paysage lié aux pratiques agricoles, conserver un maillage vert de qualité, conserver les éléments historiques du patrimoine agricole et favoriser la visibilité de la détention des animaux sur les exploitations agricoles. Ces objectifs ont été déclinés en 16 mesures, comme les alignements d'arbres, les vergers à proximité des fermes, les cultures associées, etc.

Le projet paysage agricole genevois a été élaboré à partir du printemps 2013, transmis à l'OFAG en janvier 2014 qui l'a définitivement validé en juin 2014. En août 2014, 160 exploitants ont annoncé des mesures en faveur du paysage auprès de la direction générale de l'agriculture. L'entrée en vigueur de la PA 14-17 change certaines choses au niveau financier : les structures qui répondent à la qualité II sont désormais entièrement financées par la Confédération en lieu et place de 80 % auparavant, la Confédération finance 90 % des contributions pour la mise en réseau des SPB au lieu de 80 % auparavant, et le canton doit financer 10 % des nouvelles mesures en faveur du paysage. Du point de vue budgétaire, on doit s'attendre à une augmentation des subventions fédérales redistribuées, ainsi qu'à une augmentation de la part de cofinancement des mesures fédérales (avec l'idée que chaque franc investi par le canton au titre du cofinancement des mesures fédérales permette d'obtenir neuf francs de la Confédération). Les mesures cantonales propres diminueront légèrement. Pour le budget cantonal global, on a une légère augmentation : on passe de 350 000 F à 400 000 F à partir de 2016. A travers ce PL, on vise à pérenniser dans la législation cantonale le principe du financement de la qualité des réseaux, à introduire la notion de qualité du paysage et à actualiser la M 5 30 pour suivre la PA 14-17.

Discussion

Un député (UDC) ressent un profond malaise. Il remarque que la notion de beauté de paysage est extrêmement subjective : il ne voit pas comment on va juger cela. Il est d'avis que le problème est que l'on entre dans un système où l'agriculture est mise au rang d'assistés. On met en place une véritable usine à gaz juste pour se donner bonne conscience. Des lois de ce type sont dégradantes pour le paysan, qui fait de son métier une véritable chasse aux subventions et qui n'est plus payé pour produire de la nourriture de qualité.

Un député (S) remarque que la commission consultative, présente dans la loi de 1996, a été éliminée par le PL. Il aimerait savoir pourquoi.

M. Sermet répond qu'il s'agit d'une demande du Conseil d'Etat pour diminuer le nombre de commissions officielles.

Le même député demande l'avis du département concernant des projets (autoroute en lien avec la traversée du lac) qui risquent de mettre à mal les réseaux mis en place. Il se demande s'il n'y a pas une contradiction au niveau de ces choix politiques.

M. Sermet répond qu'il n'est pas de son ressort de se prononcer sur de tels projets qui relèvent de la volonté politique. Il ne pense pas que l'arrivée de la traversée autoroutière du lac dans ces réseaux favorisera la biodiversité.

Une députée (S) remarque qu'historiquement, il y avait dans le canton diverses structures comme les vignes en lutin, les chènevières, les poires à rissole, qui ont disparu ou sont de moins en moins nombreuses. Elle demande si ces structures sont en cours de réintroduction.

Il est répondu que les réseaux agro-environnementaux ont un but avant tout d'amélioration de la qualité biologique.

Un député (EAG) se demande s'il faut comprendre ces contributions comme un soutien à l'agriculture parce que les agriculteurs n'y arrivent plus ou comme une manière de favoriser le maintien de la biodiversité. Il est aussi d'avis que la beauté du paysage est importante et est un des attraits de la campagne genevoise.

Une députée (UDC) est d'avis que ce projet loi est crucial. Il permet d'aider certains agriculteurs dans le besoin. Elle se demande qui va juger ceux qui bénéficieront des subventions après la disparition de la commission consultative.

Un député (PLR) est d'avis que les objectifs visés par la révision de la loi M 5 30 ne prennent pas en compte l'effet revenu. Il se demande si l'effet revenu pour l'agriculteur est annulé par la « paperasserie ».

M. Sermet ne pense pas que l'effet revenu agricole est entièrement annulé, mais en tout cas fortement diminué. Il souligne que pour un franc investi par le canton, neuf francs sont obtenus de la part de la Confédération. Les 150 000 F donnés à titre de cofinancement auront pour résultat une dotation de près de 1,4 million de francs de la part de la Confédération par année.

Un député (S) se demande s'il ne serait pas plus logique de regarder autour des périmètres déjà existants (rives du Rhône par exemple) pour les étendre que d'en créer de nouveaux.

Votes

Entrée en matière :

Pour : 13 (1 EAG, 3 S, 1 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 3 MCG, 1 Ve)

Contre : –

Abst. : 2 (1 PLR, 1 UDC)

En deuxième débat, tous les articles sont adoptés sans opposition.

Troisième débat :

Un amendement à l'article 13 est proposé par un député (S) : « *La loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015* »

Le Président met aux voix l'amendement susmentionné :

Pour : 13 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 Ve)

Contre : –

Abst. : 2 (1 S, 1 PLR)

L'amendement est adopté.

Déclarations finales :

S : Ce PL représente une partie de la réponse que l'on peut donner à l'agriculture. Quelque part, dans le monde d'aujourd'hui, il est intéressant de penser l'agriculture suisse comme une compensation à l'urbanisation, même s'il faut comprendre que cela pose problème aux agriculteurs.

De plus, le Conseil d'Etat ne doit pas proposer en parallèle des projets pour la mobilité qui aillent à l'encontre de ce projet de loi.

UDC : Même si il ne faut pas oublier que l'agriculture a fourni d'énormes efforts allant dans le sens du paysage et de la biodiversité lors des dernières années, cette loi est importante, parce que la biodiversité diminue, ici et ailleurs.

PLR : La terre est avant tout un outil de production fait pour nourrir la population. La nature se gère relativement bien toute seule. A partir du moment où on développe des réseaux pour notre propre bien-être, on prend simplement le risque de regretter des actions que l'on a mises en place.

Ve : Biodiversité et production vont de pair. La biodiversité entretenue par les paysans est la garantie d'encaisser les chocs climatiques et les pathogènes ravageurs (qu'on voit s'accroître d'année en année).

EAG : Certains endroits dans le monde ont une agriculture ultra-productiviste qui s'avère extrêmement néfaste pour l'environnement et pour l'homme. Genève est parvenue à éviter ce type d'agriculture grâce à ce genre de lois, c'est pourquoi il la votera.

Le Président met aux voix le PL 11497 dans son ensemble, tel qu'amendé :

Pour : 13 (1 EAG, 3 S, 1 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 3 MCG, 1 Ve)

Contre : 1 (1 PLR)

Abst. : 1 (1 UDC)

Le PL est adopté.

Projet de loi (11497)

visant à promouvoir des mesures en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage en agriculture (LMBA) (M 5 30)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 104 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999;
vu la loi fédérale sur l'agriculture, du 29 avril 1998;
vu l'ordonnance fédérale sur les paiements directs versés dans l'agriculture,
du 23 octobre 2013;
vu les articles 157, 160, 163 et 187 de la constitution de la République et
canton de Genève, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Principe

¹ La présente loi a pour but d'encourager l'implantation, la sauvegarde et l'entretien de surfaces de promotion de la biodiversité, par l'octroi de contributions pour la qualité et la mise en réseau.

² Elle vise également à encourager les projets en faveur du paysage au sein de l'aire agricole, par l'octroi de contributions à la qualité du paysage.

Art. 2 Définitions

¹ Par surfaces de promotion de la biodiversité, on entend les surfaces proches de l'état naturel présentant un intérêt écologique marqué.

² Par projets en faveur du paysage, on entend la mise en place de mesures visant à préserver, promouvoir et développer la diversité et la qualité des paysages cultivés.

Art. 3 Moyens

L'Etat concourt à la réalisation du but visé par la présente loi et peut allouer les contributions prévues à cet effet, dans la mesure de ses capacités financières.

Art. 4 Autorité compétente

¹ Le département chargé de l'agriculture (ci-après : département) est compétent pour l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

² Il peut déléguer certaines tâches de contrôle à des experts cantonaux à la culture des champs ou à des organes spécialisés.

Chapitre II Contributions

Art. 5 Bénéficiaires des contributions

Seuls les exploitants agricoles (ci-après : exploitants), au sens de la loi fédérale sur l'agriculture, du 29 avril 1998, et des ordonnances fédérales qui en découlent, peuvent bénéficier des contributions.

Art. 6 Procédure

¹ La demande de contributions fait l'objet d'une requête signée de l'exploitant à l'autorité compétente, accompagnée des pièces nécessaires.

² L'octroi de contributions peut être subordonné à la conclusion d'une convention entre l'autorité compétente et l'exploitant, qui fixe notamment les droits et obligations des parties.

³ Lors de la mise en place d'une structure pérenne, la convention doit être approuvée par le propriétaire du bien-fonds, lorsque celui-ci n'en est pas l'exploitant.

Art. 7 Montant des contributions

¹ Le règlement d'application de la présente loi détermine les contributions en fonction notamment de la superficie et de la nature de la mesure ainsi que des conditions et charges à respecter, dans les limites suivantes :

- a) jusqu'à 5000 F par hectare pour les mesures en faveur de la biodiversité;
- b) jusqu'à 360 F par hectare pour les mesures en faveur de la qualité du paysage.

² Les contributions sont versées en complément des aides fédérales ou pour des mesures propres au canton.

Chapitre III Sanctions et contentieux

Art. 8 Mesures et sanctions

¹ En cas de violation des dispositions légales applicables ou des conditions et charges imposées, l'exploitant perd son droit à tout ou partie des contributions octroyées.

² L'autorité compétente peut exiger la restitution des contributions indûment perçues.

³ Pour le surplus, les diverses mesures et sanctions pouvant être prises sont celles prévues dans la loi fédérale sur l'agriculture, du 29 avril 1998, ainsi que dans les ordonnances fédérales. Elles peuvent faire l'objet d'une directive édictée par l'autorité compétente.

⁴ Demeurent réservées les dispositions du code pénal suisse.

Art. 9 Contestation des résultats de contrôle

En cas de contestation des résultats de contrôle, l'exploitant peut, dans les 3 jours ouvrables qui suivent, requérir un nouveau contrôle.

Art. 10 Recours

¹ Les décisions prises par l'autorité compétente peuvent faire l'objet d'un recours dans les 10 jours auprès du conseiller d'Etat chargé du département.

² Au surplus, la chambre administrative de la Cour de justice est compétente pour connaître des recours formés contre les décisions du conseiller d'Etat chargé du département.

Chapitre IV Dispositions finales et transitoires

Art. 11 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi. A cet égard, il est compétent pour définir :

- a) les mesures en faveur de la biodiversité et celles en faveur de la qualité du paysage;
- b) les contributions octroyées conformément à l'article 7;
- c) la procédure en vue de l'octroi des contributions.

Art. 12 Clause abrogatoire

La loi visant à encourager l'implantation, la sauvegarde et l'entretien de surfaces de compensation écologique, du 19 mai 1995, est abrogée.

Art. 13 Entrée en vigueur

La loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Art. 14 Modifications à une autre loi

La loi sur la biodiversité, du 14 septembre 2012 (M 5 15), est modifiée comme suit :

Art. 13, al. 2 (nouvelle teneur)

² Dans l'aire agricole, le département agit par l'intermédiaire de la loi visant à promouvoir des mesures en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage en agriculture, du ... (*à compléter*).

Art. 15 (nouvelle teneur)

Les mesures relatives à l'aire agricole sont principalement basées sur la loi visant à promouvoir des mesures en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage en agriculture, du ... (*à compléter*), ainsi que sur les législations sur la nature et le paysage, les forêts, les arbres, les eaux et les gravières.