

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°152

OCTOBRE 2019

ÉVALUATION

**LES MESURES VOLONTAIRES
EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ**

SYNTHÈSE

En mai 2019, un rapport du Conseil mondial de la biodiversité a établi qu'un million d'espèces animales et végétales (sur un total de huit) pourraient disparaître de la Terre dans les prochaines décennies. L'érosion continue de la vie sauvage réduit considérablement la capacité de la nature à contribuer au bien-être des populations. Face à l'émergence de risques sociaux, économiques et environnementaux importants, les autorités politiques sont appelées à soutenir la biodiversité en instigant, notamment, une évolution radicale et rapide des activités humaines basées sur une surexploitation des ressources.

À Genève, la préservation de la biodiversité est soutenue par une loi sur la biodiversité (LBio) adoptée en 2012. Les principes de gestion durable de la biodiversité ont été précisés dans le cadre d'une stratégie cantonale. Cette stratégie définit trois axes prioritaires : connaître la biodiversité et son évolution, l'enrichir et garantir les services écosystémiques, valoriser la biodiversité et ses bienfaits auprès de la population.

Agissant en auto-saisine, la Cour des comptes a mené une évaluation des mesures volontaires en faveur de la biodiversité mises en œuvre par les communes urbaines et le canton. Ces mesures peuvent revêtir différentes formes, mais ont en commun de découler d'une volonté d'entretenir et d'aménager les espaces verts afin de soutenir la vie sauvage au travers de la création d'espaces d'accueil pour la faune et la flore. Ces différentes actions volontaires s'inscrivent hors du périmètre des mesures imposées par le législateur en matière de protection d'espaces naturels tels que les forêts, la végétation arborée, les cours d'eau, les rives, les réserves naturelles, les terres agricoles et le paysage.

Dans le cadre de cette évaluation, la Cour s'est fixé quatre objectifs principaux :

- Évaluer le degré de mise en œuvre des mesures volontaires en faveur de la biodiversité ;
- Identifier les difficultés de mise en œuvre susceptibles de remettre en question la pérennité des mesures ;
- Identifier l'impact financier découlant de la mise en œuvre des mesures volontaires en faveur de la biodiversité ;
- Évaluer la manière dont la population perçoit les mesures volontaires en faveur de la biodiversité.

Les communes urbaines mettent en œuvre des mesures favorables à la biodiversité

Depuis une dizaine d'années, les communes urbaines genevoises abandonnent progressivement l'entretien intensif appliqué de façon homogène aux espaces verts au profit d'un entretien extensif. La remise en question de la vision très « propre en ordre » des parcs et jardins laisse place à des espaces verts entretenus de façon différenciée et sur lesquels la nature peut mieux s'exprimer, offrant ainsi à la population des ambiances distinctes.

Illustration 1. Conversion d'un gazon en prairie fleurie au parc Barton



L'entretien extensif représente un réel soutien à la biodiversité en réduisant l'intervention humaine dans les espaces verts. Cependant, pour que les actions en faveur de la biodiversité soient efficaces et pérennes, les communes doivent relever certains défis.

- Premièrement, un soutien efficace à la biodiversité réclame une bonne connaissance de l'état biologique des espaces communaux afin de définir des sites prioritaires, de concevoir des mesures complémentaires et de permettre aux espèces animales et végétales de se déplacer entre ces espaces. La Cour relève que les communes ne disposent souvent pas de spécialistes en science de la vie (ex. biologiste) capables d'identifier les potentiels écologiques présents sur le territoire et de concevoir un véritable réseau écologique à l'échelle communale. Dans la majorité des cas analysés, la conception ainsi que la mise en œuvre des mesures favorables à la biodiversité incombent aux jardiniers et paysagistes qui composent les services techniques. Ainsi, les mesures en faveur de la biodiversité sont majoritairement créées lors de travaux d'aménagement et de rénovation sur des terrains périphériques, peu fréquentés, dont l'entretien traditionnel mobilise beaucoup de ressources. La Cour constate que les communes privilégient ainsi la création de surfaces favorables à la biodiversité, mais délaissent les mesures volontaires favorisant les déplacements de la petite faune en zone urbaine ainsi que les mesures de sensibilisation de la population ;
- Deuxièmement, certains membres des services techniques peuvent éprouver des réticences face à l'idée de laisser la nature s'exprimer librement alors même que, durant des années, ils ont investi énormément d'énergie à la domestiquer ;
- Troisièmement, l'entretien des aménagements bénéfiques à la biodiversité mobilise des outils et des compétences techniques spécifiques qui diffèrent de ceux utilisés dans le cadre d'un entretien classique standardisé. Or, les services techniques en charge des espaces verts se disent principalement formés à l'entretien intensif des surfaces. De plus, le fait de travailler avec la nature peut nécessiter un investissement sur le moyen/long terme (environ cinq ans). L'aspect esthétique ainsi que les gains de temps lors de l'entretien des surfaces ne sont pas garantis les premières années. Ces différents éléments peuvent représenter des coûts d'entrée relativement importants ou se caractériser par un entretien plus difficile que prévu.

La mise en œuvre de mesures favorables à la biodiversité permet globalement de limiter les ressources nécessaires à l'entretien des espaces verts

Bien que l'adoption d'une gestion extensive des surfaces engendre, dans un premier temps, des coûts supplémentaires relatifs à la conversion des sites, à l'acquisition d'un nouveau matériel voire à la formation du personnel technique, les analyses de détail effectuées par la Cour démontrent que les coûts d'entretien sur le moyen long terme sont susceptibles d'être réduits. Cette diminution des coûts est particulièrement significative lorsque la mise en œuvre des mesures volontaires favorables à la biodiversité s'accompagne d'une baisse du niveau d'entretien des surfaces. Les gains sont généralement réaffectés à d'autres secteurs

ou permettent de combler le surcoût engendré notamment par l'abandon des produits phytosanitaires de synthèse.

La population accueille favorablement les mesures volontaires en faveur de la biodiversité

Il ressort des entretiens menés par la Cour sur les différents sites ayant été convertis qu'une large majorité des personnes interrogées accueillent favorablement les mesures volontaires implantées au sein des espaces publics. Les usagers apprécient de trouver de la nature en ville et y voient une plus-value en termes de plaisir esthétique, de bien-être et de récréation. Si la nécessité de soutenir la biodiversité est unanimement reconnue par les usagers interrogés par la Cour, ces derniers sont peu conscients des services rendus par la nature (régulation du climat et stockage de CO₂, protection contre le bruit, purification de l'air, régulation du climat en ville, protection contre les crues, pollinisation des cultures). Les personnes réfractaires aux mesures favorables à la biodiversité pensent qu'il est important de soutenir la biodiversité, mais que le site choisi ne s'y prête pas. Ces personnes considèrent, par exemple, que des mesures telles que les prairies fleuries n'ont pas leur place en ville car elles dénaturent l'identité et l'histoire de certains espaces, alors même que la campagne proche des centres urbains genevois offre un espace suffisant à ceux qui souhaitent en profiter.

Principales recommandations

La Cour recommande aux services cantonaux ainsi qu'aux communes genevoises d'accentuer leurs efforts dans la mise en œuvre de mesures volontaires favorables à la biodiversité. Selon la Cour, ces mesures permettent de soutenir la biodiversité ainsi que les services écosystémiques qui en découlent tout en offrant des opportunités d'économies d'entretien. Elles répondent aux attentes de la population globalement désireuse de retrouver un lien avec la nature.

Afin d'augmenter l'efficacité de ces mesures, la Cour relève que des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de concevoir les mesures volontaires en faveur de la biodiversité en cherchant à créer un réseau écologique communal, voire cantonal. Pour ce faire, la Cour incite l'OCAN à accompagner les communes en leur fournissant des informations relatives à l'identification des potentiels écologiques présents sur leur territoire. Sur la base de ces connaissances, les communes genevoises devront être capables de fixer des priorités et de concevoir des actions cohérentes en faveur de la biodiversité et complémentaires avec celles entreprises par les communes voisines. Ces différentes mesures devront également porter sur une accentuation des efforts sur la connectivité des sites et la sensibilisation de la population.

Finalement, consciente des difficultés que la mise en œuvre de mesures favorables à la biodiversité peut présenter, la Cour recommande aux autorités communales d'accompagner les services techniques, notamment par le biais de formations continues, afin d'améliorer leurs connaissances des pratiques mobilisées dans le cadre d'un entretien extensif des espaces verts.

Cette évaluation de politique publique a reçu un accueil favorable de la part des entités évaluées et l'ensemble des recommandations ont été acceptées.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN), l'office cantonal des bâtiments (OCBA) et l'office cantonal du génie civil (OCGC) à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 10, et qui synthétise les améliorations à apporter, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

Les cinq recommandations ont été acceptées par les entités évaluées et le tableau de suivi des recommandations a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DES ENTITÉS CONCERNÉES PAR LA POLITIQUE ÉVALUÉE

Sauf exception, la Cour ne prévoit pas de réagir aux observations des entités concernées par la politique évaluée. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

