

# Optimiser les incitations financières ayant un impact sur la biodiversité

Etude concernant la concrétisation de l'objectif 5  
de la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS)  
pour le Plan d'action SBS

**Résumé du rapport complet en allemand**

**Juin 2013**

Sur Mandat de l'Office fédéral de l'environnement



## Impressum

Auteur: Ecoplan  
Titre: Optimiser les incitations financières ayant un impact sur la biodiversité  
Sous-titre: Etude concernant la concrétisation de l'objectif 5 de la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS) pour le Plan d'action SBS. Résumé du rapport complet en allemand.  
Client: Office fédéral de l'environnement  
Lieu: Berne  
Date: Juin 2013

### Groupe d'accompagnement

Andreas Hauser (OFEV, conduite de projet)  
Matthias Vögeli (OFEV)  
Roger Keller (OFEV)  
Rita Wyder (OFEV)  
Laurence von Fellenberg (OFEV)  
Gabriella Silvestri (OFEV)  
Christina Hürzeler (ARE)  
Fabian Riesen (AFF)

### Participantes à l'atelier

Cf. annexe B du rapport complet en allemand.

### Équipe du projet

Patrick Scheuchzer (conduite de projet, Ecoplan)  
Corinne Spillmann (Ecoplan)  
Felix Walter (Ecoplan)  
Sandra Limacher (WaldKultur)

Le présent rapport reflète la situation en juin 2013 du champ d'action « Réexamen et optimisation des incitations financières ». Il fournit en outre des repères et des références pour le développement de mesures au sein de l'organisation chargée d'élaborer le projet de plan d'action (OFEV), qui sera soumis au Conseil fédéral en mai 2014.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Schützengasse 1  
Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral a adopté la **Stratégie Biodiversité Suisse (SBS)** le 25 avril 2012. Il a chargé l'OFEV d'élaborer un **plan d'action** d'ici au printemps 2014 puis de le lui soumettre.<sup>1</sup>

L'**objectif 5 de la SBS** se rapporte aux incitations financières : « D'ici à 2020, les effets négatifs des incitations financières existantes sur la biodiversité sont mis en évidence et si possible évités. Des incitations positives nouvelles sont mises en place là où cela est judicieux. » Cet objectif correspond à l'Objectif d'Aichi n°3 figurant dans le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011 – 2020, adopté par les Etats parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB). En progressant vers cet objectif, la Suisse contribue ainsi à honorer ses engagements internationaux.<sup>2</sup>

Le **présent rapport** esquisse des recommandations à l'attention de la Confédération et des cantons en vue d'optimiser les incitations ayant des effets sur la biodiversité. Lors de l'**atelier** du 11 avril 2013, une version préliminaire de ce rapport a été utilisée comme **base de discussion** pour les travaux sur le champ d'action III.1 du Plan d'action SBS « Réexamen et optimisation des incitations financières ».

Dans la présente étude, l'expression « **incitations financières ayant un impact sur la biodiversité** » est comprise de manière générale comme désignant des *mesures adoptées par les pouvoirs publics* (Confédération, cantons, communes) *qui, à travers des incitations financières, ont un impact positif ou négatif sur le maintien et le développement de la biodiversité et des prestations écosystémiques associées.*

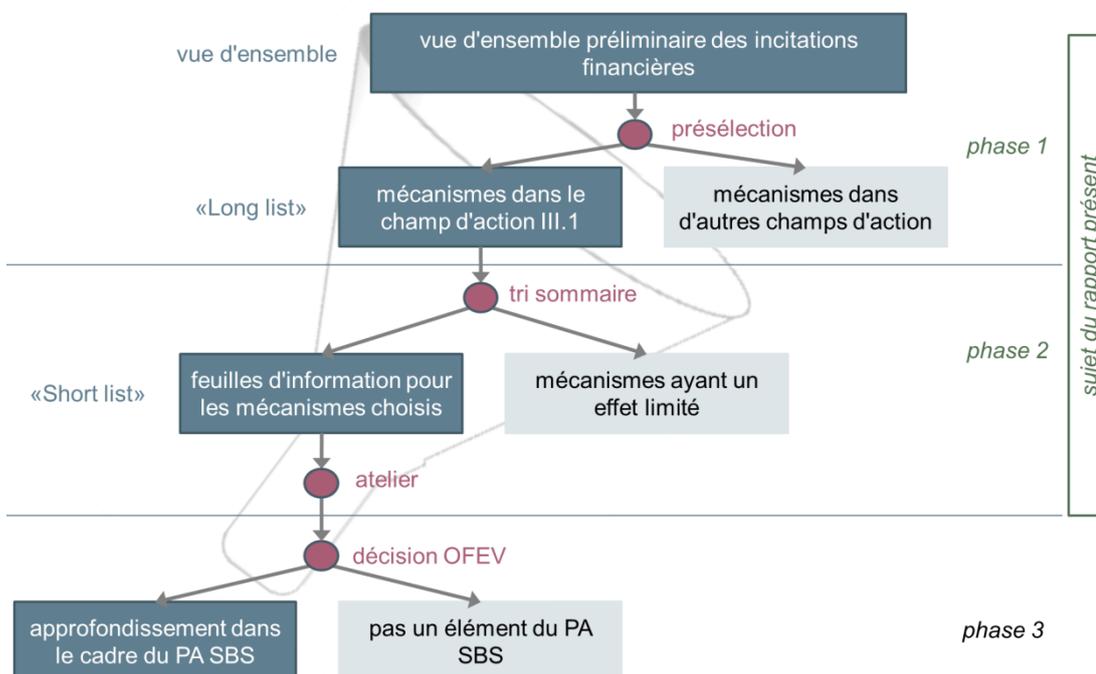
On a procédé par étapes pour sélectionner les mesures les plus pertinentes (cf. figure 1 et chap. 3). Après avoir établi une vue d'ensemble, le groupe d'accompagnement a isolé les mécanismes à traiter dans le cadre du champ d'action III.1 « Réexamen et optimisation des incitations financières » (voir le tableau complet à l'annexe A). L'étape suivante a consisté à opérer un tri sommaire, en concertation avec le groupe d'accompagnement, pour réduire le nombre de mécanismes et d'instruments à traiter. Enfin, le choix a été réduit aux six mesures ci-dessous, qui font l'objet d'une description plus précise dans des feuilles d'information.

<sup>1</sup> Informations complémentaires: <http://www.bafu.admin.ch/aktionsplan-biodiversitaet/index.html?lang=fr> (13.06.2013).

<sup>2</sup> Objectif d'Aichi n°3 : «D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales.»

Le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011 – 2020 a été adopté par les Etats parties à la CDB lors de la 10<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP 10) en octobre 2010 à Nagoya (préfecture d'Aichi), au Japon. Cf. <http://www.sib.admin.ch/index.php?id=534> (06.06.2013).

Figure 1: Sélection par étapes



D'autres idées et pistes ont été évoquées avant et pendant la tenue de l'atelier. Elles ont été directement intégrées dans les feuilles d'information ou figurent dans les mesures possibles énumérées au chapitre 5 du présent rapport.

### 1) Compensation des charges selon la RPT: ne pas pénaliser les efforts de lutte contre le mitage

La compensation entre la Confédération et les cantons des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques contient une incitation négative, quoique limitée, qui peut avoir tendance à désavantager financièrement les cantons pratiquant une politique de développement territorial favorable à la diversité biologique (les mesures contre le mitage du territoire sont pénalisées). Cette incitation négative pourrait être éliminée assez facilement en laissant deux indicateurs de la compensation des charges géo-topographiques à leur niveau de 2000, au lieu de les adapter à l'évolution de la situation. Le rapport sur l'efficacité de la RPT est un bon vecteur pour présenter cette mesure et la soumettre à la discussion en vue de sa mise en œuvre. Cette proposition a été soumise pour discussion au groupe technique chargé d'évaluer l'efficacité de la RPT. Selon la majorité des participants à l'atelier et des membres du groupe technique et de l'équipe de projet, les effets positifs que cette mesure pourra avoir sur la biodiversité sont probablement trop faibles pour qu'un approfondissement soit recommandé.

## **2) Compensation des charges à l'intérieur des cantons: éliminer les incitations négatives**

Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges de plusieurs cantons contiennent des indicateurs qui peuvent pénaliser financièrement les mesures visant à limiter le mitage et à préserver la biodiversité. Une vue d'ensemble non exhaustive de ces indicateurs suggère toutefois que les incitations négatives en jeu sont relativement faibles et pourraient être éliminées en gelant les indicateurs à un niveau à déterminer (p. ex. celui de 2000) ou en les modifiant (p. ex. à la faveur d'une prochaine révision de la législation cantonale concernée). De telles réformes relèvent de la compétence des cantons. Comme pour la RPT au niveau fédéral, les effets positifs que la mesure proposée pourra avoir dans les systèmes cantonaux de péréquation financière et de répartition des charges sont probablement trop faibles pour qu'un approfondissement soit recommandé.

## **3) Mesures de compensation et de remplacement: pérenniser ces mesures et réviser le guide de l'environnement afférent**

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage prévoit, dans ses art. 6 et 18<sup>3</sup>, que des mesures de reconstitution ou de remplacement doivent être prises s'il est porté atteinte à des biotopes dignes de protection<sup>4</sup> ou à des objets inscrits dans un inventaire fédéral de paysages. Le guide de l'environnement « Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage » date de 2002. Onze années de pratique ont fait apparaître des difficultés concernant en particulier l'entretien des surfaces de compensation sur le long terme ainsi que l'appréciation de la valeur écologique des biotopes ayant subi des atteintes et l'évaluation des mesures de remplacement afférentes. La révision de ce guide, notamment pour lui donner une tournure plus concrète, est une première mesure efficace et aisée à mettre en œuvre.

Outre la pérennisation des mesures de compensation et de remplacement existantes, d'autres améliorations possibles semblent intéressantes à étudier, dont certaines pourraient être combinées avec les mécanismes exposés dans la feuille d'information consacrée aux mesures de remplacement dans les cantons (« Faktenblatt Ersatzmassnahmen in den Kantonen »). A cet effet, il faut travailler en priorité sur l'établissement d'un inventaire des surfaces de compensation et de remplacement ainsi que sur l'extension de l'obligation de prendre des mesures de compensation et de remplacement. Cela suppose également de revoir les bases légales applicables pour qu'elles permettent d'introduire les mesures qui seront adoptées en leur donnant un caractère obligatoire.

## **4) Mesures de remplacement dans les cantons: faire connaître des exemples de réussite**

Plusieurs cantons ont mis en place des mécanismes d'indemnisation et de financement des mesures de remplacement dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Ces

---

<sup>3</sup> Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (état au 1<sup>er</sup> janvier 2012).

<sup>4</sup> Les catégories d'objets particulièrement dignes de protection sont énumérées à l'art. 18, al 1bis LPN.

mécanismes ont pour but principal d'assurer une meilleure compensation des atteintes à l'environnement et de simplifier passablement l'exécution. La démarche proposée ici consiste à organiser des échanges d'expériences sur les mécanismes prometteurs mis en place dans les cantons pour compenser les atteintes à l'environnement et favoriser la préservation de la biodiversité. La mise en œuvre des mesures proposées au niveau cantonal bénéficierait directement des mécanismes instaurés au niveau national en vue de pérenniser et de développer les mesures de compensation et de remplacement.

### **5) Nouvelle politique régionale: prendre davantage en compte la biodiversité, en particulier dans les infrastructures touristiques**

Il faudrait examiner comment l'on peut renforcer et optimiser l'application, dans les futures décisions d'encouragement, du principe de la prise en considération des exigences du développement durable dans la Nouvelle politique régionale (NPR). Il faudrait entre autres travailler sur la définition de critères simples permettant d'exclure les subventions (et les exonérations d'impôt) ayant des effets dommageables pour l'environnement. La réflexion devrait porter avant tout sur l'abandon des subventions en faveur de l'aménagement de nouvelles zones touristiques (y compris l'agrandissement de domaines skiables sur de nouvelles unités topographiques) et des subventions en faveur des installations d'enneigement ainsi que sur une amélioration générale de la prise en compte du développement durable dans la promotion du tourisme par les pouvoirs publics. Les subventions seraient ainsi réservées aux offres touristiques respectueuses de l'environnement et socialement acceptables. On relèvera que des subventions ne peuvent être accordées au titre de la NPR que si la législation sur l'environnement est respectée. Il est important en outre que les améliorations du respect des exigences du développement durable visées dans le cadre de la RPT soient réalisées et que la qualité des évaluations de la durabilité des programmes cantonaux de mise en œuvre de la RPT soit améliorée (notamment concernant les conséquences négatives possibles de ces programmes sur la biodiversité)<sup>5</sup>.

### **6) Promotion du tourisme par les cantons et les communes: lier les subventions à des critères portant sur la biodiversité**

Il y a lieu de penser que les critères portant sur le développement durable ou la biodiversité sont souvent pris en compte ou appliqués avec trop peu de rigueur dans la promotion du tourisme. La promotion du tourisme par les cantons et les communes – parfois en combinaison avec des subventions au titre de la NPR – entraîne une extension des activités et des infrastructures touristiques (p. ex. agrandissement de domaines skiables sur de nouvelles unités topographiques et d'autres infrastructures telles que des ponts suspendus ou des plates-formes panoramiques), ce qui peut accroître l'impact négatif sur l'environnement et la biodiversité. Une conception plus respectueuse de l'environnement de l'encouragement financier du tourisme permettrait d'éliminer les incitations négatives pesant actuellement sur la biodiversité, en particulier dans les zones alpines. De telles réformes relèvent de la compétence des cantons et des communes.

---

<sup>5</sup> Cf. SECO (2011), Evaluation intermédiaire de la nouvelle politique régionale (NPR) du SECO, p. 25.

## Recommandations et perspectives

Parmi les mesures décrites dans les feuilles d'information au chapitre 4 en ce qui concerne le champ d'action III.1 « Réexamen et optimisation des incitations financières », l'équipe du projet estime que les mécanismes ci-après devraient donner lieu à des travaux supplémentaires:

- **pérennisation et développement des mesures de compensation et de remplacement** (Confédération et cantons) (cf. mécanismes 3 et 4 ci-dessus)
- **étude d'optimisations dans le subventionnement des infrastructures touristiques** (NPR, cantons, commune) (cf. mécanismes 5 et 6 ci-dessus)
- **mise en œuvre des améliorations du respect des exigences du développement durable visées dans le cadre de la RPT** (cf. mécanisme 5 ci-dessus)<sup>6</sup>

Les deux mesures portant sur les subventions en faveur du tourisme et sur la NPR **réduiront les effets négatifs d'incitations financières existantes**<sup>7</sup>. Le mécanisme visant les mesures de compensation et de remplacement **renforcera les incitations positives** à conserver la biodiversité.

En ce qui concerne la compensation des charges selon la RPT et à l'intérieur des cantons, le potentiel d'amélioration au profit de la biodiversité est jugé plutôt faible.

Parmi les idées exposées au chapitre 5 sur d'autres pistes à explorer dans le champ d'action des incitations financières, les suivantes paraissent particulièrement dignes d'intérêt:

- Elaboration et publication d'un **aperçu général des incitations ayant des effets négatifs ou non optimaux sur la biodiversité** (avec une description de ces effets): le tableau annexé au présent rapport fournit une première contribution importante à cet effort. Toutefois, il n'existe actuellement pas d'aperçu général de l'ensemble des incitations et de leurs effets (négatifs ou non optimaux) sur la biodiversité, y compris dans d'autres champs d'action du Plan d'action SBS (p. ex. l'agriculture ou les transports)<sup>8</sup>. Un tel aperçu général est nécessaire notamment pour les rapports que la Suisse doit présenter dans le cadre du mécanisme international de contrôle de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique.
- Instauration de l'**obligation de soumettre les nouvelles réglementations et les nouveaux systèmes d'incitation à une analyse d'impact sur le développement durable**. Cette obligation existe déjà au niveau fédéral pour les nouveaux textes législatifs: l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) étudie les conséquences des nouveaux textes de loi pour la société et l'environnement, ce qui inclut les paysages et la diversité des

---

<sup>6</sup> Cf. SECO (2011), Evaluation intermédiaire de la nouvelle politique régionale (NPR) du SECO, p. 25.

<sup>7</sup> Conformément à l'objectif 5 de la SBS et à l'Objectif d'Aichi n°3 (cf. chap. 1 du rapport complet en allemand).

<sup>8</sup> On trouve un aperçu, bien que trop ancien, des incitations en Suisse qui vont dans ce sens dans Rodewald Raimund et Neff Christine (2001), Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend?

espèces. Cette recommandation vise donc en priorité les nouveaux systèmes d'incitation mis en place dans les **cantons**.

Ces mesures permettraient de **mettre en évidence et d'éviter autant que possible les effets négatifs des incitations financières existantes et des nouvelles incitations financières**. Cela contribuerait grandement à la réalisation de l'objectif 5 de la SBS et de l'Objectif d'Aichi n°3. Il en irait de même de l'instauration dans d'autres champs d'action de mesures portant sur les effets négatifs des incitations existantes et visant à créer des incitations positives (lire à ce sujet le chap. 7.2 « Ansätze in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS »). Il est donc très important pour le Plan d'action SBS dans son ensemble que les mesures du champ d'action III.1 « Réexamen et optimisation des incitations financières » transférées à d'autres champs d'action soient étudiées de manière approfondie dans ces champs d'action et, si nécessaire, inscrites dans le plan d'action.

**A moyen et long terme**, il faut également envisager de **réformer fondamentalement le système fiscal et le système des subventions et établir des instruments d'incitation** (p. ex. réforme fiscale écologique, compensations en faveur des communes renonçant à des zones à bâtir, taxes d'orientation à incidence spatiale, prise en compte de l'emprise au sol et des effets de cloisonnement dans une future redevance sur la mobilité (Mobility Pricing), incitations favorisant des aménagements extérieurs plus écologiques sur les terrains privés, etc.).