

Subventions dommageables à la biodiversité en Suisse

La confédération, les cantons et les communes financent des mesures de promotion de la biodiversité en Suisse depuis de nombreuses années. Pourtant, l'état de la biodiversité reste critique. Cette situation est notamment imputable aux multiples subventions et incitations financières négatives des pouvoirs publics, qui encouragent des activités parfois fortement dommageables à la biodiversité. La Stratégie Biodiversité Suisse du Conseil fédéral a pour objectif d'identifier les incidences négatives de ces encouragements et d'éliminer, de réduire progressivement ou d'aménager les subventions dommageables. La présente étude a identifié 162 subventions dommageables à la biodiversité et fournit des recommandations sur la manière de les abolir ou de les réformer.

La biodiversité ne cesse de décliner en Suisse depuis des décennies – une tendance qui n'a pu être enrayerée jusqu'à présent. Plus d'un tiers de toutes les espèces animales et végétales et près de la moitié de tous les types de milieux naturels sont aujourd'hui en péril. Afin de freiner l'appauvrissement de la diversité naturelle, l'Etat finance de nombreux instruments, mesures et programmes de conservation. Cependant, par de multiples moyens, il autorise en même temps des activités qui nuisent directement ou indirectement à la biodiversité, dans la mesure où, par exemple, des écosystèmes sont supprimés, pollués, perturbés ou fragmentés.

Dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, la Suisse s'est engagée à supprimer, à rediriger ou à réformer les subventions dommageables à la biodiversité. Le Conseil fédéral a inscrit cet objectif dans la Stratégie Biodiversité Suisse.

Les subventions dommageables à la biodiversité posent un problème du point de vue écologique. Mais pas seulement: elles sont inefficaces sur un plan économique. D'une part,

elles occasionnent des coûts supplémentaires dans la mesure où des dommages doivent être réparés – avec des deniers publics. D'autre part, elles abaissent souvent le prix des produits nuisibles. Il en résulte que les modes de production et les produits propices à la biodiversité doivent être subventionnés pour être commercialisés à des prix conformes au marché. Enfin, ces subventions affectent la formation des prix sur le marché. Ainsi, la dégradation des ressources naturelles ne se reflète qu'insuffisamment dans le prix, si bien que leur exploitation ne correspond pas à leur rareté.

La présente fiche d'information contient les principaux résultats de l'étude éponyme de Gubler et al. (2020), élaboré par l'Institut fédéral de recherche WSL et le Forum Biodiversité Suisse (SCNAT). Elle donne tout d'abord une vue d'ensemble de la thématique, avant de décrire les différents secteurs et leur situation en matière de subventions, ainsi qu'une sélection d'exemples de subventions.

Inventaire des subventions dommageables à la biodiversité et des incitations financières négatives

En se fondant sur l'état des principaux milieux naturels de Suisse, Gubler et al. (2020) ont identifié les facteurs néfastes à la biodiversité. Ces facteurs peuvent être classés en huit secteurs économiques, examinés du point de vue des subventions et des incitations financières: transports, agriculture, sylviculture, production et consommation d'énergie, développement urbain, tourisme, épuration des eaux usées et protection contre les crues.

L'étude de Gubler et al. (2020) a recensé plusieurs types de subventions, qui rendent moins chère la production ou la consommation et nuisent ainsi à la biodiversité. Elle a également recensé diverses incitations financières négatives liées aux flux financiers des pouvoirs publics, qui exercent une influence négative sur la biodiversité (affectation de taxes, p. ex.), mais ne constituent pas des subventions.

Subventions explicites



Budgétisées

Subventions apparaissant dans le budget de l'Etat (aides financières, p. ex.)



Hors budget

Subventions n'apparaissant pas dans le budget de l'Etat (allègements fiscaux, p. ex.)

Subventions implicites



(Coûts externes non internalisés, p. ex.)

Qu'est-ce qu'une subvention dommageable à la biodiversité ?

Les subventions dommageables à la biodiversité favorisent la production ou la consommation et accroissent ainsi l'utilisation de ressources naturelles, elles provoquent pollution, dérangement et réduction des habitats, des espèces qui y vivent et de leur diversité. (D'après Valsecchi 2009)

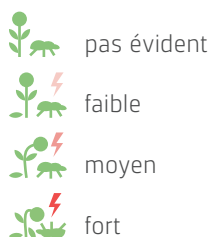
Impact et réforme éventuelle des subventions

L'impact d'une subvention sur la biodiversité dépend de son montant, de sa durée, de la surface concernée, du type d'impact ainsi que de la vulnérabilité des espèces et des habitats concernés. L'impact négatif peut être généré par l'objectif de

promotion lui-même (subventionnement de la construction de routes, p. ex.) ou sous forme d'effet secondaire de la promotion (subventionnement d'entreprises énergivores, p. ex.).

LÉGENDES

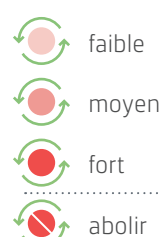
L'intensité des dommages causé par une subvention



Part dommageable d'une subvention




Degré de difficulté pour réformer une subvention





Subventions fédérales et cantonales: nombre et montants


Gubler et al. (2020) ont analysé 162 subventions dommageables à la biodiversité (dont huit incitations financières négatives) au niveau fédéral et cantonal (fig. 1). Au niveau cantonal, ils n'ont recensé que quelques exemples sans procéder à une analyse complète.

Comme les subventions identifiées n'exercent pas toutes dans leur intégralité une influence néfaste à la biodiversité, elles ont été réparties en quatre catégories:





 58 subventions soutiennent des activités entièrement dommageable à la biodiversité (**entièrement dommageables**).

 69 subventions soutiennent des activités en partie dommageable à la biodiversité (**partiellement dommageables**).

 35 subventions soutiennent des activités dont l'influence dommageable dépend de la mise en œuvre d'une activité (dommageable **en fonction de la mise en œuvre**).

 45 subventions font en outre l'objet d'un **conflit d'intérêts intra-écologique**: l'objet de la subvention sert les intérêts de la protection de l'environnement ou de la nature, mais l'activité encouragée produit des effets secondaires dommageables à la biodiversité.

Gubler et al. (2020) ont déterminé, dans la mesure du possible, les montants annuels des subventions dommageables et incitations financières négatives identifiées.

- 
76 subventions budgétisées. Les montants étaient quantifiables dans 90 % des cas : 0,34 milliard de francs étaient entièrement dommageables ; 11,7 milliards de francs l'étaient partiellement ; et 3,9 milliards de francs étaient dommageables en fonction de la mise en œuvre.
- 
63 subventions hors budget. Les montants étaient quantifiables dans 50 % des cas : 4,7 milliards de francs étaient entièrement dommageables et 0,5 milliard l'étaient partiellement.
- 
Une grande partie des 15 subventions implicites (coûts écologiques externes, p.ex.) n'était pas quantifiable, car une estimation de ces coûts externes n'existe que dans de rares secteurs.
- 
En ce qui concerne les 8 incitations financières négatives, 3 milliards de francs étaient entièrement dommageables ; 0,6 milliard de francs l'étaient partiellement ; et 1,4 milliard de francs étaient dommageables en fonction de la mise en œuvre.

Les pages suivantes présentent l'impact des subventions et des types de subventions pour chacun des huit secteurs. Elles présentent également une sélection d'exemples de subvention ayant une incidence particulièrement négative, ou relativement faciles à abolir ou à réformer. Une liste de toutes les subventions analysées figure en page 14. Enfin, des recommandations sont formulées permettant d'abolir ou de réformer des subventions potentiellement dommageables à la biodiversité, dans l'esprit de la Stratégie Biodiversité Suisse et de la Convention sur la diversité biologique. Pour des raisons de lisibilité, les références ne sont pas citées. Un index détaillé des sources figure dans Gubler et al. (2020).

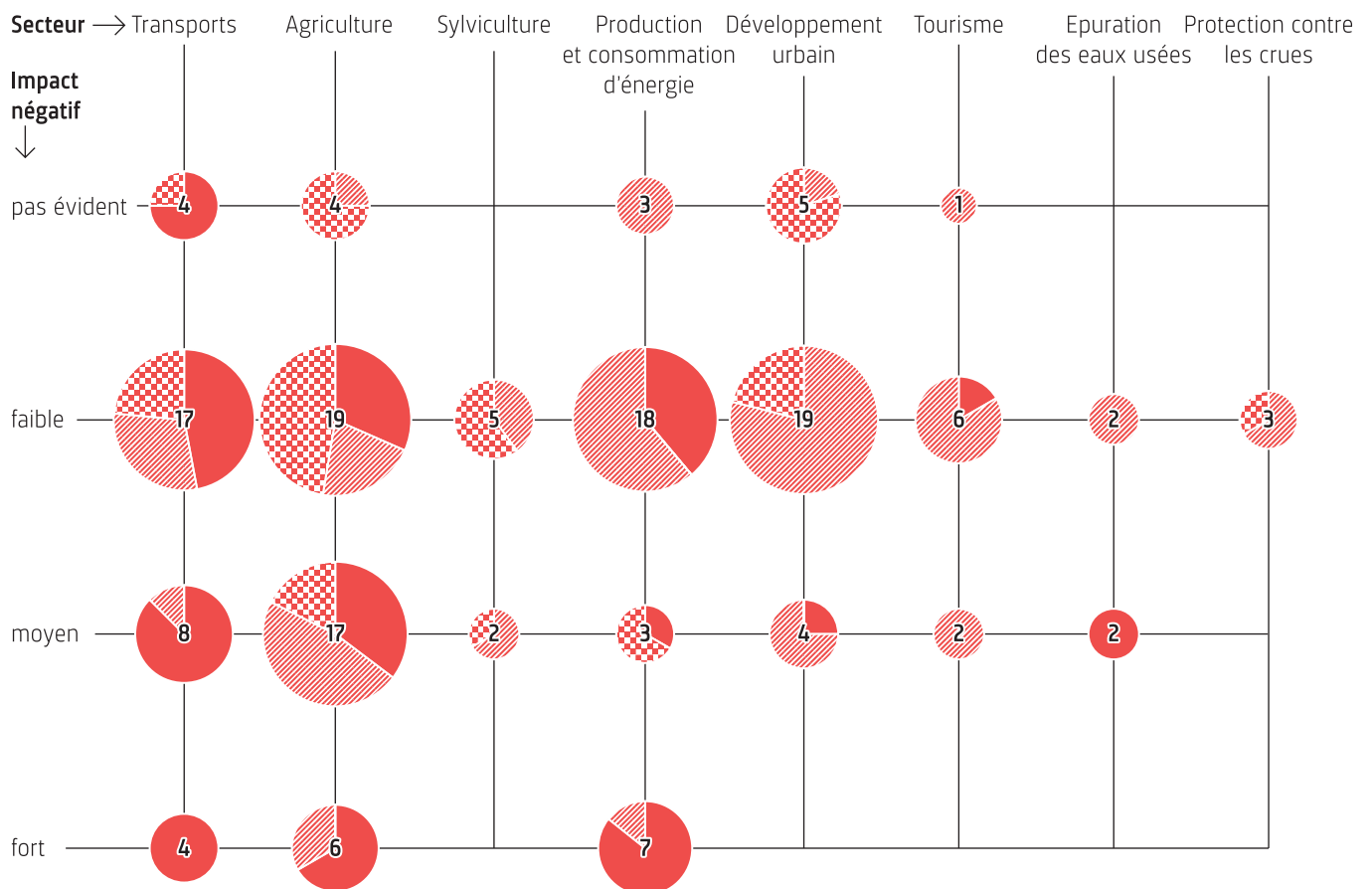


Fig. 1. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans chacun des huit secteurs étudiés. (Le chiffre entouré d'un cercle désigne le nombre de subventions)

Part dommageable d'une subvention :
 entière
  partielle
  selon mise en œuvre

Transports

Le dense réseau routier et ferroviaire imperméabilise et fragmente les habitats. Il en résulte un isolement et un déplacement de populations animales et végétales. Par ailleurs, des néobiontes envahissants peuvent se propager rapidement le long des voies de communication. Le trafic donne lieu à des émissions de polluants, de bruits et de lumières, qui réduisent encore la surface et la qualité des habitats. L'impact négatif des transports individuels motorisés sous la forme de coûts externes est considérablement plus élevé que celui des transports ferroviaires.

Dans le secteur des transports, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 2) :

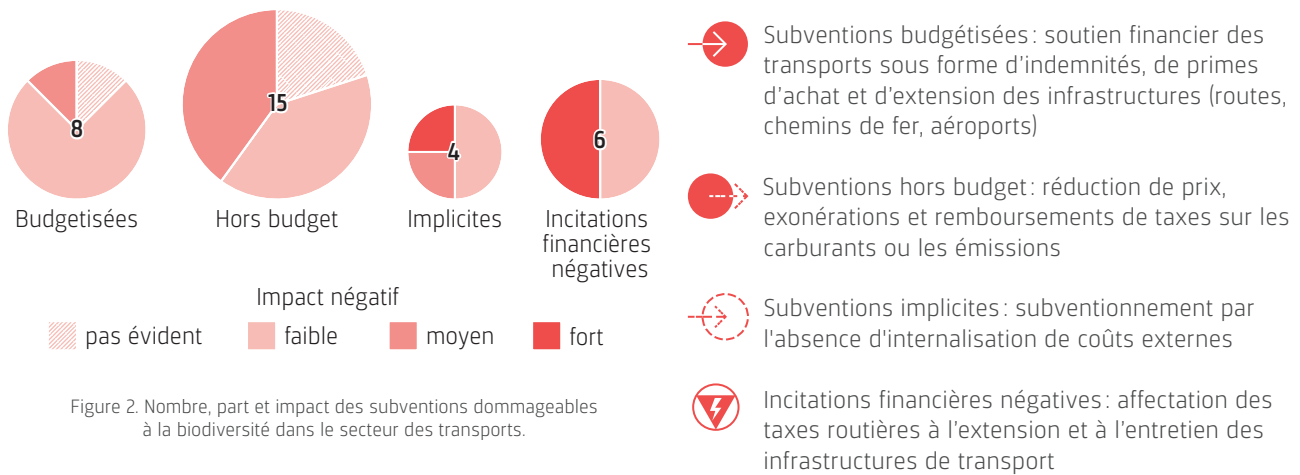


Figure 2. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le secteur des transports.

EXEMPLES

Subventions à incidence négative sur la biodiversité

Réduction de taxes pour le transport motorisé (subventions hors budget)

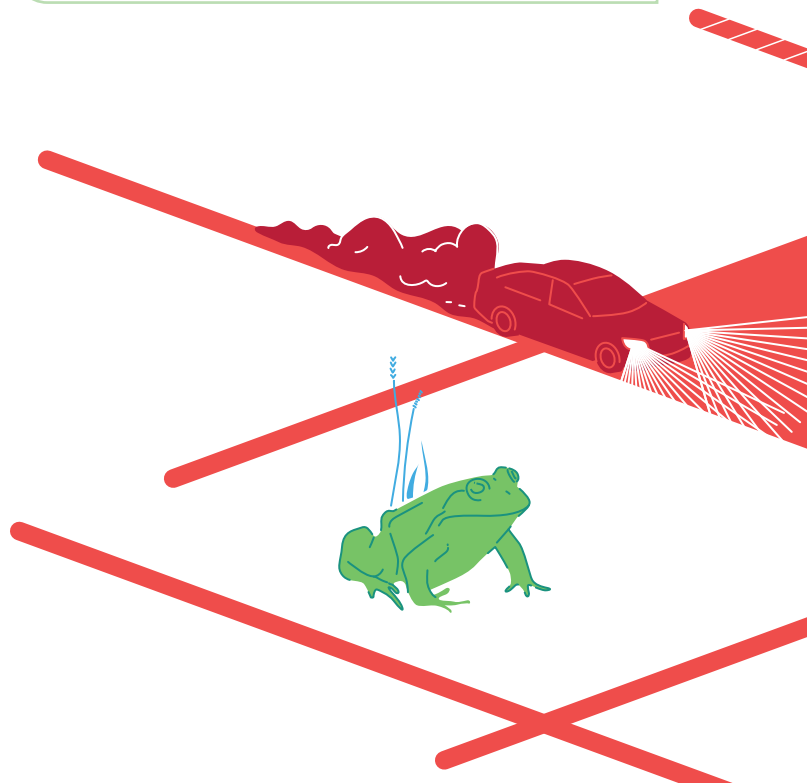
Des impôts et des taxes sur l'énergie, la circulation et les émissions sont prélevés sur les transports motorisés. Des dérogations et des réductions d'imposition ainsi que des incitations négatives donnent lieu à des pertes de recettes fiscales des pouvoirs publics. Exemples de réductions de taxe : exonération de la taxe sur le CO₂ pour les carburants ; compensation carbone partielle des importations de pétrole brut au lieu de compensation totale ; exonération ou remboursement de la taxe sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales pour divers secteurs d'activité ; exonération de la TVA pour le transport aérien international ; redevance pour l'utilisation des routes nationales indépendamment de la distance parcourue ; exonération de la redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP) pour les petits véhicules utilitaires ; réduction de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur ; déduction des frais de déplacement.

6 milliards de francs par an



! Recommandation

Les allègements fiscaux devraient être supprimés. Il convient au préalable de réformer le mécanisme de financement des infrastructures de transport, afin que l'accroissement des recettes ne génère pas de moyens supplémentaires destinés à l'extension de l'infrastructure (voir point suivant).



Affectation des taxes de circulation aux infrastructures de transport

L'affectation des taxes de circulation crée des incitations financières négatives. Les recettes des taxes qui suivent font l'objet d'une affectation à 60-100 %; taxe sur les huiles minérales, surtaxe sur les huiles minérales, impôt sur les véhicules automobiles, redevance pour l'utilisation des routes nationales ainsi que quelques taxes cantonales sur les véhicules à moteur. Elles sont injectées dans le financement des infrastructures de transport par le biais du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et des caisses cantonales. En même temps, il n'y a aucune obligation à utiliser les moyens issus des fonds des transports pour couvrir les coûts externes des transports.

Les incitations négatives proviennent du fait que l'affectation génère des montants élevés et des fonds bien garnis pour les infrastructures de transport. Il en résulte une dynamique propre qui tend à stimuler l'extension de l'infrastructure. La forte densité et la bonne qualité des routes qui en découlent accroissent le trafic et génèrent par conséquent des recettes supplémentaires, ce qui permet une extension supplémentaire du réseau routier.

4 milliards de francs par an (2017/2018)



! Recommandation

L'affectation des moyens devrait être supprimée, en tout cas partiellement, afin d'atténuer l'auto-amplification du financement des infrastructures de transport. Cela permettrait de ralentir l'extension de l'infrastructure ou, en fonction des finances disponibles, de l'enrayer. Les moyens prélevés serviraient à l'élimination des coûts externes des transports, notamment dans le domaine de la biodiversité.

Subvention facile à réformer

Parkings publics dont les coûts ne sont pas couverts

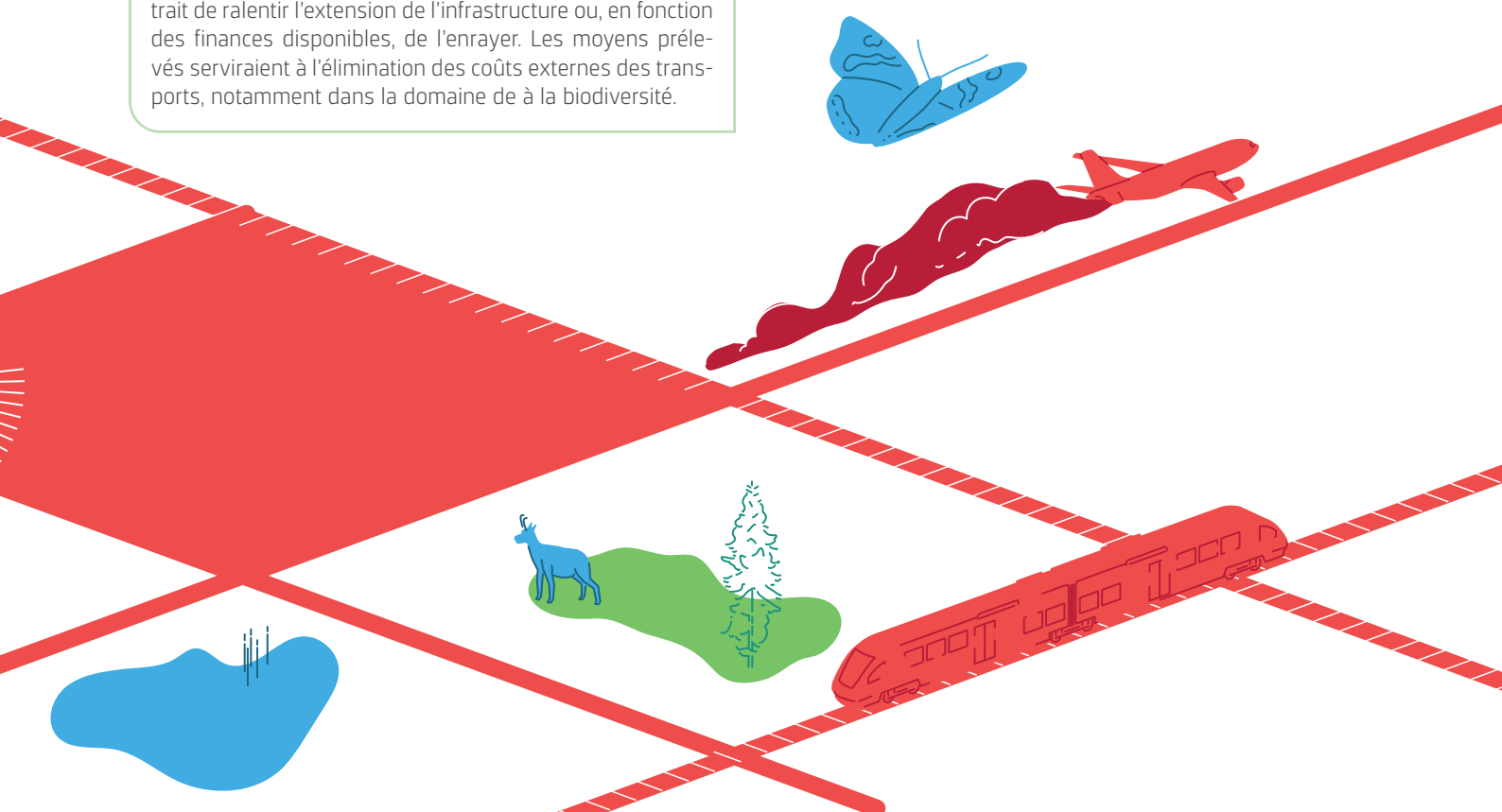
Selon l'Office fédéral de l'énergie, la redevance de stationnement est un des principaux leviers de pilotage du transport motorisé individuel. Les redevances de stationnement sur le domaine public qui ne couvrent pas les coûts rendent l'utilisation d'un véhicule moins coûteuse. La perception des redevances de stationnement incombe aux communes.

Montant inconnu



! Recommandation

La redevance de stationnement devrait couvrir les coûts effectifs et au moins égaler les taxes de stationnement du secteur privé. Par ailleurs, il convient d'adapter les bases légales de sorte que l'intégralité de la taxe de stationnement soit prélevée dès le début du stationnement. Les recettes supplémentaires serviraient à la réduction des coûts externes des transports, notamment dans le domaine de la biodiversité.



Agriculture

Une agriculture intensive donne lieu à une surexploitation, pollution, fragmentation et destruction des habitats. Les sites maigres et humides, les petits plans aquatiques et les microstructures disparaissent, le paysage s'homogénéise et s'appauvrit. A cela s'ajoute que divers milieux naturels sont chargés de polluants issus de l'agriculture. Il en résulte un recul notable de la faune et de la flore des terres cultivées. Les pratiques agricoles sont largement déterminées par la politique agricole de la Confédération; les cantons l'exécutent et la complètent.

Dans le secteur agricole, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 3):

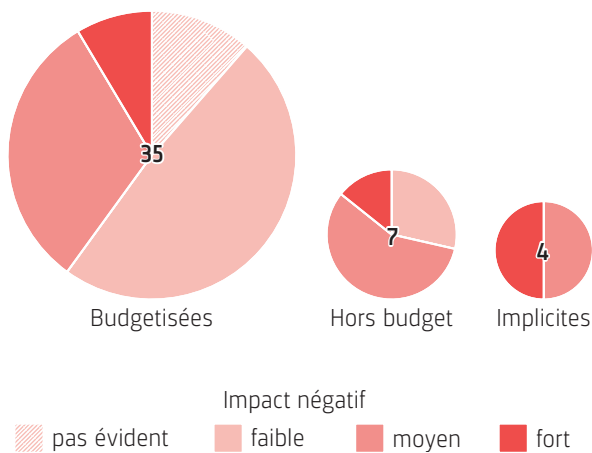





Figure 3. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le secteur agricole.

-  Subventions budgétisées: promotion d'une exploitation agricole intensive par des contributions à l'amélioration des structures; maintien de l'exploitation intensive par des contributions à la surface; accroissement de la consommation et de la valeur ajoutée des produits agricoles par l'encouragement de la production et de la vente ainsi que d'autres interventions sur le marché
-  Subventions hors budget: réductions de prix, exonération ou remboursement d'impôts et de taxes
-  Subventions implicites: subventionnement par l'absence d'internalisation de coûts externes

EXEMPLES

Subventions à incidence négative sur la biodiversité

Amélioration structurelle (améliorations foncières)

L'aide à l'investissement dans l'amélioration structurelle est censée contribuer à améliorer les conditions de vie et d'exploitation en particulier en montagne et dans les régions périphériques. En font partie la promotion de la construction de routes et de chemins, les remboursements, la construction de bâtiments agricoles ainsi que les irrigations et les drainages. L'extension des dessertes nuit parfois irréversiblement aux habitats concernés. Les routes facilitent en outre l'accès à des surfaces extensives, qui peuvent faire l'objet d'une exploitation plus intensive en raison de leur meilleure accessibilité. Les remboursements redéfinissent la propriété et les contrats de fermage en vue de favoriser une exploitation plus efficiente des terres. Il en résulte en général un accroissement des parcelles et la destruction des microstructures. L'intensification provient également des mesures d'amélioration du sol (comblements du sol) ainsi que du remplacement d'anciens drainages ou de l'installation de nouveaux systèmes de drainage de grande envergure. La plupart des mesures d'amélioration structurelle favorisent une exploitation intensive ou rationnelle des terres cultivées, renforcent la ségrégation entre les surfaces intensives et extensives, et nuisent ainsi à la biodiversité. Jusqu'à présent, les contributions à l'amélioration des structures ne sont pas liées à des contraintes destinées à promouvoir la biodiversité.

82 millions de francs par an (2018)
Contributions à l'amélioration des structures



56 millions de francs par an (2018)
Intérêts perdus par suite de prêts sans intérêt



! Recommandation

Selon l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS), des contributions peuvent être accordées à des fins écologiques. Il faudrait faire davantage usage de cette possibilité à l'avenir. De plus, il faudrait imposer des contraintes pour que la biodiversité soit prise en considération dans les aides à l'investissement destinées à des mesures d'amélioration structurelle. La création de nouvelles routes et le remplacement de simples sentiers ne seront soutenus que s'il est prouvé que l'exploitation des surfaces serait abandonnée au cas où aucune route ne serait construite ou remplacée.

Coûts externes liés à des apports d'azote excédentaires

L'azote synthétique bon marché contenu dans les engrais ainsi que l'azote des fourrages importés permettent une agriculture intensive. Les excédents de nutriments issus de l'agriculture nuisent à la biodiversité bien au-delà du périmètre d'application et d'épandage de l'azote. Ils surfertilisent les eaux, polluent sur une grande échelle par des apports atmosphériques et acidifient les écosystèmes aquatiques et terrestres. Il en résulte l'éviction de nombreuses espèces tributaires d'habitats pauvres en azote. Ces nuisances représentent des coûts externes écologiques.

520 millions de francs par an



! Recommandation

Pour réduire ces coûts externes, il convient de réformer le système d'incitations agricoles de sorte que l'apport d'azote agricole soit sensiblement abaissé. Cet objectif peut être atteint par des mesures techniques (fourrage optimisé, technique d'épandage et de stockage pauvre en émissions, gestion des fertilisants, p.ex.), des approches d'économie de marché (taxe d'incitation sur les émissions d'azote, les fertilisants, les fourrages ou les denrées alimentaires, p.ex.) et des incitations à l'extensification (réduction de la charge en bétail par unité de surface, p.ex.). Un ensemble de mesures s'avérera nécessaire pour obtenir une réduction suffisante de l'apport en azote.

Subvention facile à réformer

Contribution de base

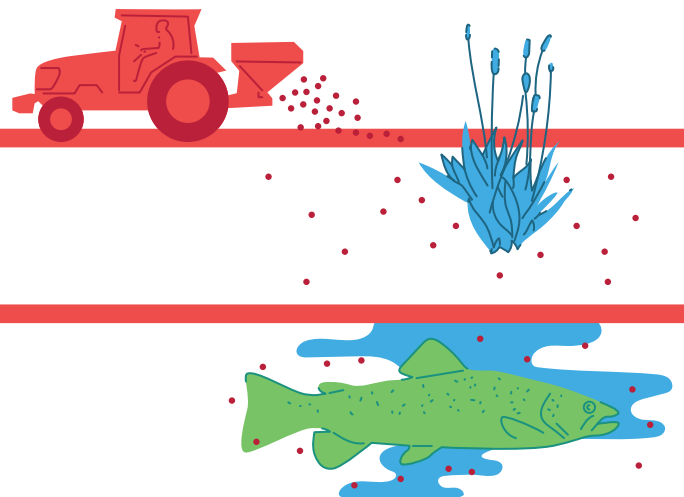
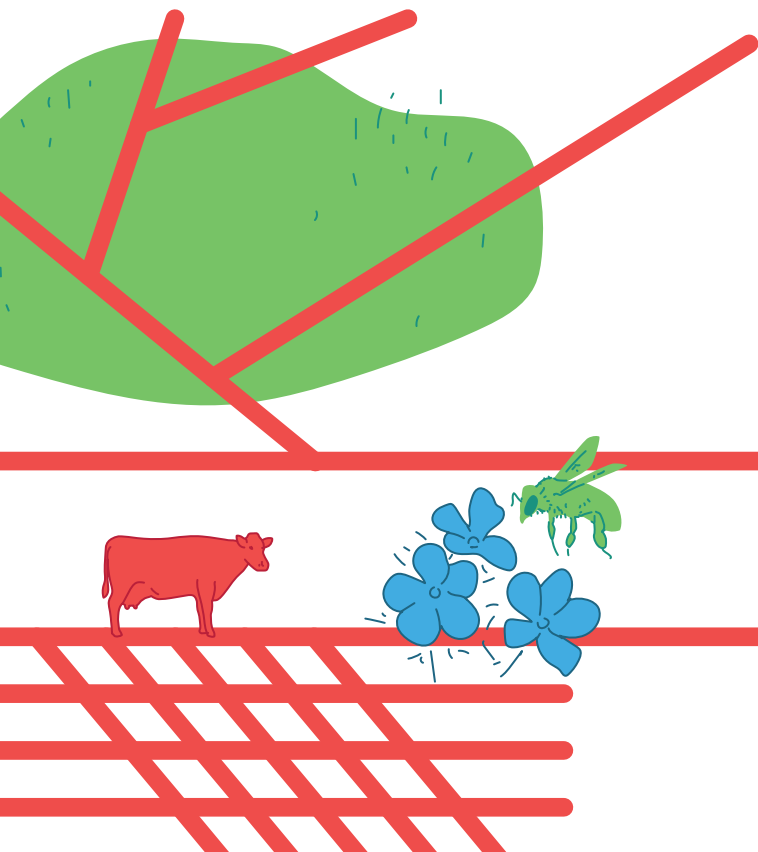
La contribution de base représente la majeure partie des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, qui ont pour objectif d'assurer une production alimentaire suffisante en Suisse. Elle est versée sous la forme d'un montant fixe par hectare exploité. Comme la contribution de base est (aussi) payée pour des surfaces intensives et n'est liée à aucune condition de promotion de la biodiversité, elle soutient une agriculture intensive. Par ailleurs, la contribution de base est couplée à une charge minimale en bétail, ce qui incite à étoffer le cheptel. L'impact négatif sur la biodiversité est renforcé par le fait que seulement 50 % de la contribution est versée pour les surfaces herbagères permanentes vouées à une exploitation extensive (surfaces de promotion de la biodiversité). Il en résulte une incitation à exploiter des surfaces herbagères permanentes de façon plus intensive afin d'obtenir un taux de contribution plus élevée.

746 millions de francs par an (2017)



! Recommandation

Il convient de supprimer la différence entre les taux de contribution pour surfaces intensives et pour surfaces de promotion de la biodiversité, de même que le couplage de la contribution de base avec une charge minimale en bétail (comme prévu dans la PA 22+). De même, la contribution de base devrait être liée à des critères de biodiversité: elle ne serait, par exemple, accordée qu'aux surfaces présentant un faible apport en azote. Pour accroître le degré d'auto-alimentation de la Suisse, il serait en outre plus efficace de n'accorder la contribution de base à des terres agricoles que si des denrées alimentaires sont produites pour la consommation humaine directe. Jusqu'à présent, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement n'ont accru que dans une mesure limitée le degré d'auto-alimentation de la Suisse, car le volume de viande produite en Suisse se fonde sur des importations considérables de fourrage et d'engrais.



Sylviculture

La forêt Suisse a pour vocation d'héberger la faune et la flore, de protéger contre les risques naturels, de produire du bois et d'offrir des espaces de détente. Même si son exploitation peut promouvoir la biodiversité, elle modifie aussi les habitats et la composition spécifique: la structure d'âge des arbres s'uniformise, il n'y a souvent aucune quantité et qualité suffisante de vieux bois et de bois mort, et certains milieux comme les forêts claires ou humides disparaissent. S'y ajoutent les routes de desserte, qui fragmentent la forêt, favorisent la propagation d'espèces invasives exogènes et de nouvelles utilisations telles que les activités de loisirs.

Dans le secteur sylvicole, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 4):

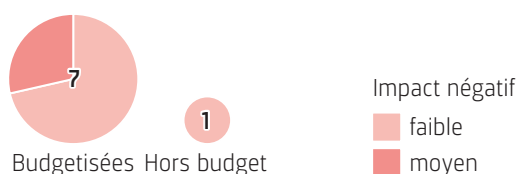


Figure 4. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le secteur sylvicole.

→ Subventions budgétisées: programmes d'encouragement dans le cadre des conventions-programmes RPT (contributions fédérales et cantonales); garanties de déficit pour l'exploitation forestière

→ Subvention hors budget: allègement fiscal (remboursement de la taxe sur les huiles minérales)

EXEMPLES

Subvention à incidence négative sur la biodiversité

Programme RPT d'exploitation forestière

Les moyens prévus dans le cadre du programme d'exploitation forestière sont censés améliorer les performances économiques de ce secteur. Une meilleure rentabilité, par des volumes de récolte supérieurs et des périodes de rotation plus courtes, est souvent dommageable à la biodiversité (moins de vieux bois et de bois mort, moins de forêts claires, p. ex.). Il en résulte des conflits d'objectifs en matière de durabilité. De plus, le subventionnement des routes de desserte est néfaste à la biodiversité, car il permet l'exploitation forestière dans des régions isolées et favorise parfois l'émergence d'une résistance contre la création de réserves forestières naturelles

45,1 millions de francs par an (2017)



! Recommandation

Il faudrait coupler les subventions à des prestations écologiques requises. Cela permettrait, par exemple, d'encourager les exploitations forestières qui présentent les réserves requises, des îlots de vieux bois ou des arbres biotopes et favorisent et entretiennent les espèces et les milieux écologiques précieux.

Subvention facile à réformer

Garanties de déficit communales

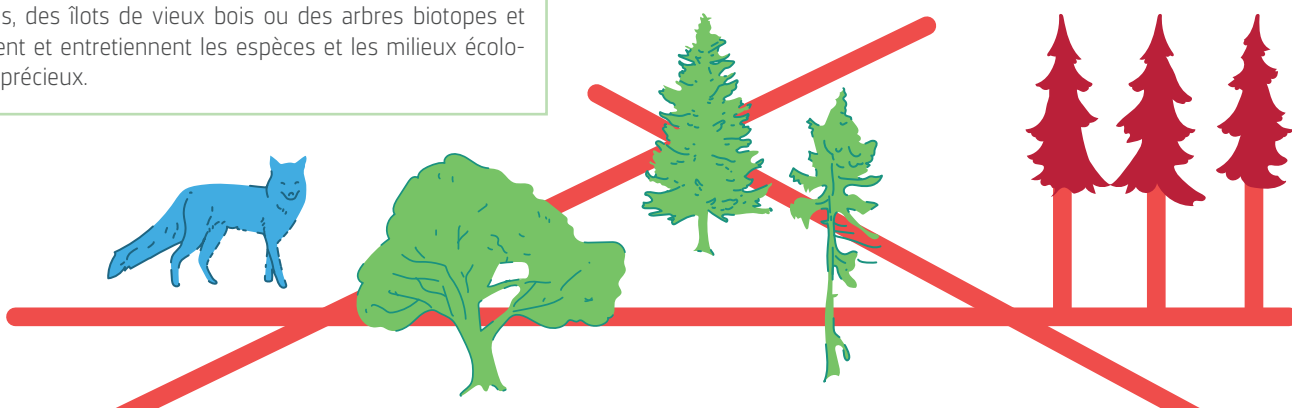
Les déficits des exploitations forestières sont souvent pris en charge par les propriétaires. Dans de nombreux cas, ce sont les communes (70 % de la surface forestière est de propriété publique). La garantie de déficit devrait favoriser une collecte de bois plus intensive, car la sylviculture est, par tradition, axée sur la production. En même temps, les coûts et les déficits élevés seraient l'occasion d'orienter les objectifs vers la promotion de la biodiversité.

39,5 millions de francs par an (2017)

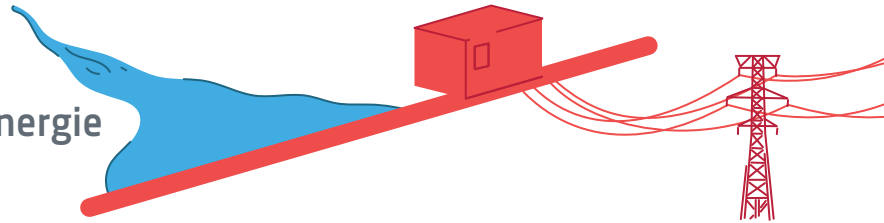


! Recommandation

En soutenant les exploitations sylvicoles, il faudrait davantage pondérer la promotion de la biodiversité plutôt que la production. Il convient donc de lier les garanties de déficit communales à des critères de promotion de la biodiversité.



Production et consommation d'énergie



La production d'énergie nuit à la biodiversité de diverses manières en fonction de la source d'énergie et de son obtention. La production et la consommation d'énergie fossile génère des polluants atmosphériques qui acidifient ou eutrophisent les milieux naturels, ainsi que des gaz à effet de serre qui contribuent au réchauffement climatique. La production d'énergie nucléaire nécessite de l'eau de refroidissement, qui fait monter la température des eaux. En outre, la production d'énergie hydraulique, éolienne et biomasse peut également nuire à la biodiversité.

Dans le secteur énergie, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 5) :

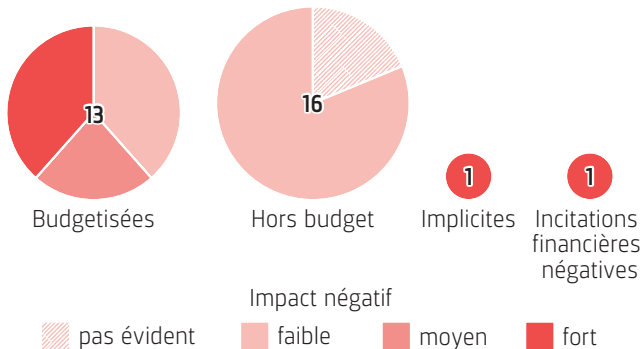


Figure 5. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le domaine de la production et de la consommation d'énergie.

- Subventions budgétisées : indemnisations et aides à l'investissement pour la production d'énergie renouvelable
- Subvention hors budget : réduction de taxes pour la production et la consommation d'énergie fossile et nucléaire
- Subvention implicite : subventionnement par l'absence d'internalisation de coûts externes
- Incidation financière négative : taxe en faveur des pouvoirs publics (redevance hydraulique), qui accroît leur intérêt pour l'utilisation de l'énergie hydraulique

EXEMPLES

Subventions à forte incidence négative sur la biodiversité

Subventionnement de la petite hydroélectricité

L'énergie hydraulique est plus compatible avec l'environnement que l'énergie fossile ou nucléaire. Pourtant, les petites centrales hydroélectriques ont un impact particulièrement élevé sur la biodiversité aquatique par kilowattheure produit. Dans les vallées de montagne, elles englobent les ruisseaux latéraux résiduels et empêchent la perméabilité nécessaire aux organismes aquatiques. La petite hydroélectricité est soutenue par de nombreux programmes, contributions et indemnités (voir p. 14). De plus, des incitations légales négatives encouragent l'extension de l'hydroélectricité. Depuis 2018, les très petites centrales hydroélectriques de moins de 1MW ne sont plus soutenues.

110 millions de francs par an (2018), plus subventions non quantifiables



! Recommandation

Les fonds d'encouragement aux petites centrales hydrauliques devraient être utilisés plus efficacement et en accord avec les objectifs de la stratégie énergétique Suisse : ils devraient être 1) réformés au profit d'une réduction de la consommation d'énergie, 2) utilisés en faveur de l'extension de l'énergie photovoltaïque, 3) liés à des conditions et des mesures écologiques, 4) limités à un petit nombre de centrales efficaces.

Subvention facile à réformer

Réduction du coût de la consommation d'énergie pour les entreprises énergivores

La consommation d'énergie des entreprises énergivores est subventionnée par des réductions de taxes : 50 entreprises énergivores sont exemptées de la taxe sur le CO₂ et intégrées dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQE). La différence de prix avantageuse équivaut à une subvention. D'autres pertes de recettes résultent de droits d'émission gratuits accordés aux entreprises du SEQE et du remboursement de la majoration pour accès au réseau.

500 millions de francs par an (2018)



! Recommandation

La consommation d'énergie ne devrait plus faire l'objet d'une réduction de prix, car il en résulte des coûts externes élevés, également au détriment de la biodiversité. Il convient d'examiner les inconvénients éventuels pour la compétitivité internationale des industries énergivores afin de savoir si les prix énergétiques sont pertinents. Des mesures douanières à l'exportation (remboursement) et à l'importation (taxes sur l'énergie grise) sont envisageables.

Développement urbain



L'imperméabilisation croissante liée à l'extension du tissu urbain détruit des habitats et détériore les conditions de vie de la flore et de la faune. Par ailleurs, les efforts menés pour freiner le mitage entraînent une densification supplémentaire et une perte d'habitats à l'intérieur de l'espace urbain.

Dans le secteur du développement urbain, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 6) :

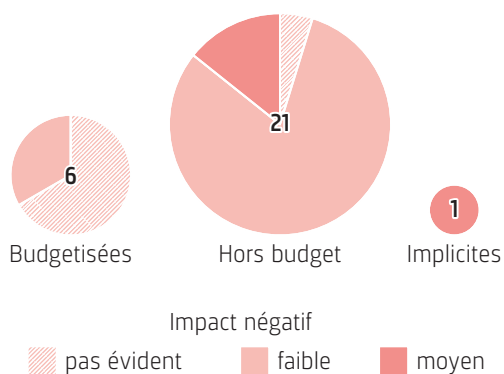


Figure 6. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le secteur du développement urbain.

- Subventions budgétisées : encouragement financier de l'immobilier industriel et de l'accès à la propriété privée du logement par des prêts, des aides à l'investissement, la fourniture d'infrastructures pour la desserte des terrains
- Subventions hors budget : allègement fiscal pour la propriété privée et les bâtiments industriels
- Subvention implicite : fourniture d'infrastructures par les pouvoirs publics

EXEMPLES

Subventions à incidence négative sur la biodiversité

Encouragement de la propriété du logement par des allègements fiscaux

L'encouragement de la propriété du logement incombe à la Confédération selon la Constitution fédérale (art. 108 al. 1). En raison de l'extension continue de la surface requise pour la construction de logements, le conflit s'accroît avec les objectifs constitutionnels de protection de la diversité naturelle (art. 78 al. 4) et d'utilisation mesurée du sol (art. 75 al. 1). Les subventions versées au profit de l'accès à la propriété peuvent favoriser l'imperméabilisation du sol et donc la perte d'habitats. Le subventionnement de la propriété du logement s'effectue par de multiples allègements fiscaux (voir p. 14). Chacun d'entre eux n'a qu'un impact mineur sur la biodiversité, mais leur volume total est important.

Montant inconnu



! Recommandation

Il faudrait supprimer les allègements fiscaux au profit de la propriété. Le cas échéant, les critères d'octroi pour la propriété du logement devraient être associés à la biodiversité. Il s'en suivrait une conversion des subventions hors budget en subventions budgétisées, ce qui facilite l'association à des critères. En cas d'abolition des allègements fiscaux, il faudra recalibrer le système entier d'encouragement de la propriété du logement. Il convient d'examiner également des modèles fiscaux qui taxent la surface en fonction de son utilisation.

Subvention facile à réformer

Déduction fiscale pour l'entretien du jardin

Dans certains cantons, les dépenses liées à l'entretien du jardin peuvent être déduites de l'impôt sur les revenus. C'est le cas de mesures destinées à maintenir la valeur telles que réparations, entretiens et remplacements de plantes pluriannuelles. Certains cantons permettent également la déduction fiscale des coûts liés aux fertilisants, aux pesticides, aux nouveaux instruments de jardinage ainsi qu'aux travaux de rénovation intégrale. Il en résulte un subventionnement du jardinage intensif ou de la rénovation de jardins entiers.

Montant inconnu



! Recommandation

Il convient d'abolir ou de limiter la déduction fiscale pour l'entretien et l'aménagement de jardins, ou de la limiter aux dépenses pour l'aménagement de jardins naturels. Aucune déduction ne devrait être accordée pour les dépenses liées à des plantes écologiquement problématiques (néobiontes invasifs, p.ex.) ou à la rénovation intégrale d'un jardin sans promotion de la biodiversité. À l'instar des conditions aujourd'hui en vigueur, les dépenses justifiant une déduction pour l'aménagement naturel d'un jardin devraient être consignées dans des fiches techniques ou les registres fiscaux cantonaux.

Tourisme

Les transports et les infrastructures touristiques ont une incidence négative sur la biodiversité. L'aménagement de routes, de téléphériques, d'installations de sports d'hiver, y compris les lacs de retenue, ainsi que d'autres sites de loisir provoquent la disparition, la fragmentation et la modification de milieux naturels. Mais les activités touristiques non liées à des infrastructures peuvent également déranger la faune sauvage sur une grande échelle (randonnée, ski de randonnée, VTT ou sorties en raquettes, p.ex.).

Dans le secteur du tourisme, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 7):

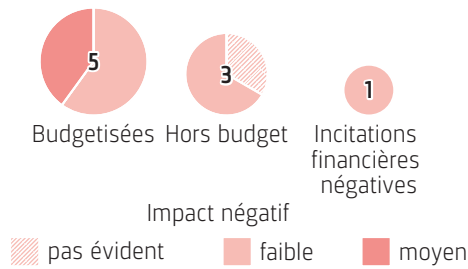





Figure 7. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le secteur du tourisme.

-  Subventions budgétisées: subventionnement lié au développement du site; promotion du tourisme
-  Subventions hors budget: subventionnement des offres touristiques par le biais de prêts ou d'allègements fiscaux
-  Incitation financière négative: taxes affectées aux offres touristiques

EXEMPLES

Subvention à incidence négative sur la biodiversité

Promotion touristique par la nouvelle politique régionale

Dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR), la Confédération encourage les entreprises situées hors des centres économiques par le biais d'aides financières (contributions à fonds perdu) et de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel. Pour la période d'encouragement 2016-2023, cela représente des aides financières de 320 millions de francs et des prêts de 400 millions de francs pour des programmes cantonaux, supra-cantonaux et internationaux. Environ 25 % des aides financières et 70 % des prêts profitent au tourisme. Les subventions sont complétées par les cantons et des entreprises privées, ce qui produit un effet de levier considérable. Il est à supposer que la promotion touristique par la NPR encourage principalement les infrastructures touristiques et donc une utilisation plus intensive du paysage, ce qui nuit à la biodiversité.

34 millions de francs par an (2016-2023)



! Recommandation

Il faudrait subordonner toute promotion touristique financée par la NPR à des critères de compatibilité avec la biodiversité. A cet égard, il importe de prendre conscience que des valeurs naturelles intactes doivent être maintenues en tant que base essentielle du tourisme suisse.

Subvention facile à réformer

Taxes touristiques

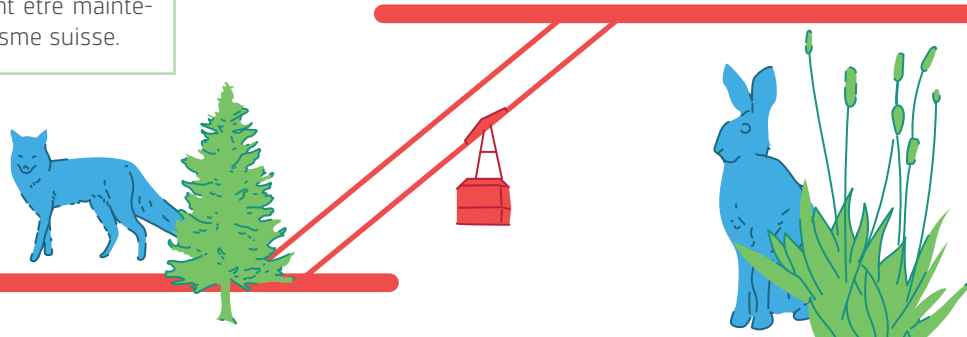
A l'exception de la Thurgovie et de Zurich, tous les cantons connaissent une taxe de séjour et/ou une taxe de promotion du tourisme, payée par les visiteurs. En général, les communes en fixent le montant. Et les recettes sont versées aux organisations touristiques locales, afin d'être utilisées pour des installations ou des services touristiques utiles. Ces taxes génèrent une incitation négative, car leur affectation fixe favorise le développement de l'infrastructure touristique et empêche leur utilisation pour d'autres dépenses publiques.

67 millions de francs estimées par an (2018)



! Recommandation

Comme la nature est une ressource touristique importante, il serait déjà possible d'utiliser au moins une partie des taxes pour des mesures de promotion de la biodiversité. Cette possibilité devrait être utilisée et élargie.




Epuración des eaux usées

Les eaux usées dégradent la qualité de l'eau par des apports de nutriments, une consommation accrue d'oxygène, une hausse de la température et des micro-impuretés, et elles endommagent ainsi la biodiversité aquatique. La dérivation des eaux de pluie issues du milieu urbain y réduit l'habitat aquatique. Une centralisation des installations d'épuration peut en outre entraîner l'assèchement de tronçons de cours d'eau.

Dans le secteur de l'épuration des eaux usées, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 8):



Figure 8. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le secteur de l'épuration des eaux usées.

 Subventions implicites: réduction du coût de l'épuration par le non-respect du principe de pollueur-payeur (les coûts de maintien de la valeur ne sont pas couverts); coûts externes liés aux atteintes à la biodiversité (aquatique).

EXEMPLES

Subvention à incidence négative sur la biodiversité

Coûts externes liés à la pollution des eaux

Les eaux usées génèrent des coûts externes, car elles polluent les eaux au travers de matières polluantes et nuisent à la faune et à la flore ainsi qu'aux écosystèmes aquatiques. Les trop-pleins des égouts mixtes (qui lors de fortes pluies déversent les eaux usées diluées directement dans les cours d'eaux), les eaux usées non épurées issues des routes et du milieu urbain ainsi que la pollution résiduelle provenant des stations d'épuration introduisent des nutriments, des biocides, des perturbateurs endocriniens et des micro-impuretés.

Coûts externes
(montant inconnu)



! Recommandation

Il faudrait abolir le subventionnement en réduisant et en internalisant les coûts externes. C'est possible 1) en accroissant le volume de rétention des eaux de pluie ou en créant des surfaces d'infiltration en milieu urbain, 2) en épurant systématiquement les eaux usées issues des routes et du milieu urbain et 3) en équipant les stations d'épuration (même petites) d'un quatrième niveau d'épuration (ou en raccordant les petites stations à de plus grandes installations). Les coûts devraient être pris en charge par les pollueurs.

Subvention facile à réformer

Coûts externes par la dérivation des eaux de pluie provenant des zones urbaines

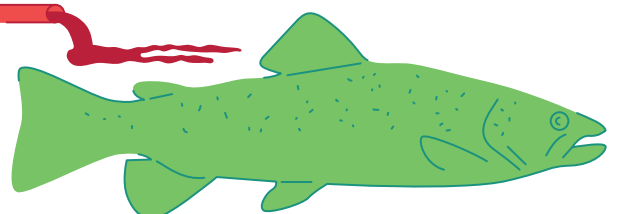
La dérivation des eaux de pluie par des systèmes de canalisation entraîne la quasi-disparition de petits plans d'eau en milieu urbain. Avec ces habitats disparaissent aussi de nombreuses espèces. Les coûts externes s'expriment dans la perte de biodiversité, mais aussi dans la hausse des températures en milieu urbain. S'y ajoute la diminution de la capacité de rétention, ce qui provoque le déversement d'eaux usées non épurées dans les cours d'eau en cas de fortes précipitations.

Coûts externes
(montant inconnu)



! Recommandation

Il faudrait créer des surfaces d'infiltration suffisantes en milieu urbain au lieu d'étendre le réseau de canalisations. A cet effet, il convient d'établir des directives pour que ces surfaces soient créées proportionnellement à la surface bâtie en conformité avec le principe de pollueur-payeur. En cas d'impossibilité, les communes créeraient des surfaces de rétention des eaux de pluie (financées par des redevances). Les systèmes de dérivation aériens (ruisseaux remis au jour, p. ex.) remplaceraient en partie le réseau de canalisations.



Protection contre les crues

La protection contre les crues ainsi que la création de terres cultivées et de surfaces d'habitat ont massivement réduit et endommagé l'espace aquatique au cours des 150 dernières années. Aujourd'hui, dans le cadre de la protection contre les crues, la biodiversité est également promue dans la mesure du possible : les risques sont diminués par des mesures d'aménagement du territoire ainsi que des élargissements de cours d'eau. En cas d'impossibilité, les digues sont assainies, réaménagées ou surélevées, ou le lit du cours d'eau est abaissé, ce qui interrompt toutefois les connexions nécessaires avec les affluents, les milieux aquatiques terrestres mais aussi entre les tronçons de cours d'eau renaturés.

Dans le secteur de la protection contre les crues, les subventions dommageables à la biodiversité suivantes ont été identifiées (fig. 9) :

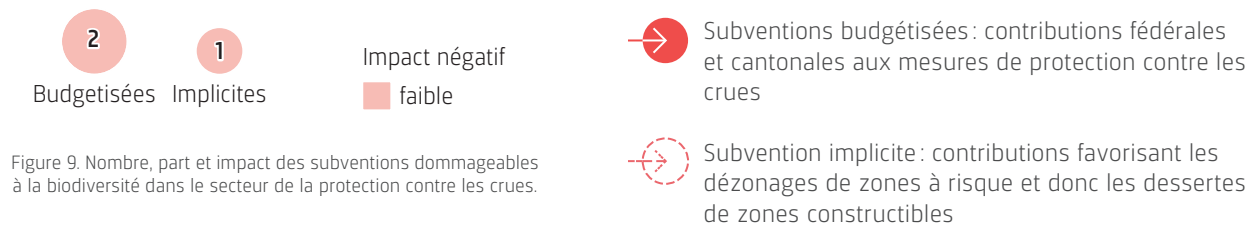


Figure 9. Nombre, part et impact des subventions dommageables à la biodiversité dans le secteur de la protection contre les crues.

EXEMPLES

Subvention à incidence négative sur la biodiversité

Contributions fédérales pour la protection contre les crues

Aujourd'hui, les mesures de protection adoptées dans les grands cours d'eau du Plateau et des vallées alpines s'inspirent en grande partie de crues centennales. Mais la protection contre les crues doit être axée sur une croissance des exigences de sécurité. A cet effet, les aménagements existants sont entretenus, des tronçons de cours d'eau sont renaturés, mais de nouvelles digues sont également construites pour des épisodes extrêmes (crues tricentennales). Tout cela est pertinent pour la biodiversité. La Confédération soutient les cantons dans le cadre de conventions-programmes assorties de contributions à fonds perdu pour la protection technique, l'entretien ou le remplacement des ouvrages de protection ainsi que pour l'étude des risques. Certains grands projets sont financés en dehors de ces conventions-programmes.

! Recommandation

Pour que la protection contre les crues ne nuise pas à la biodiversité, elle devrait se réaliser, dans la mesure du possible, en combinaison avec un génie hydraulique proche de la nature. Il faudrait davantage vérifier si des bâtiments peuvent être déplacés plutôt que de surélever les digues. Les subventions pour la protection contre les crues devraient être systématiquement associées à des mesures de promotion de la biodiversité. Si possible, il faudrait encourager l'aménagement de prés et pâturages extensifs ainsi que de cultures humides dans les zones inondables, afin d'éviter la surélévation ou la création de digues destinées à protéger les terres cultivées. Dans l'idéal, il faudrait détruire des digues, étendre l'espace aquatique et connecter les milieux aquatiques et terrestres.

110 millions de francs par an (2018) 



Compilation des subventions dommageables à la biodiversité

TRANSPORT

- Indemnités transport régional et local • Financement de murs antibruit* • Transport aérien: fonds fédéraux de financement spécial du transport aérien, contributions cantonales et communales à l'infrastructure aéronautique • Promotion de la mobilité électrique* • Dépenses publiques pour la construction, l'aménagement et la maintenance des routes nationales, cantonales et communales • Dépenses publiques pour l'extension, la maintenance et la rénovation du réseau ferroviaire* • Programme en faveur du trafic d'agglomération*
- Taxe sur les émissions: exemption des carburants de la taxe sur le CO₂, faible compensation carbone des importations de carburants fossiles • Taxe sur l'énergie: réduction de la taxe sur les huiles minérales • Transport aérien: exonération de la taxe pour primes d'assurance, exemption des carburants pour avions des taxes sur les huiles minérales, exemption de la taxe sur le CO₂, intégration du transport aérien dans le SEQE, exonération de la TVA pour le transport aérien international • Possibilité d'amortissement de la voiture particulière dans l'impôt sur la fortune • Allègements fiscaux: déduction fiscale accordée aux pendulaires, réduction de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur • Taxe de circulation: exonération de la RPLP, perception incomplète de la RPLP
- Coûts externes: transport aérien, transport ferroviaire, transport routier • Taxe de circulation: redevance pour l'utilisation des routes nationales (indépendante de la distance parcourue)
- Affectation des recettes des taxes de circulation au financement des infrastructures de transport

AGRICULTURE

- Promotion des ventes de viande et d'œufs • Promotion des ventes de lait • Administration de la production et de l'utilisation du lait • Contribution d'alpage* • Contribution de base • Contributions pour élimination des sous-produits animaux • Contributions pour cultures particulières • Financement de l'homologation • Promotion de l'élevage • Production de lait et de viande basée sur les herbages* • Contribution pour surfaces en pente* • Contribution pour surfaces viticoles en pente • Aides à l'investissement pour amélioration structurelle • Soutien du marché de la viande, contributions pour le stockage de viande de veau et d'œufs • Terres cultivées ouvertes • Contribution au maintien d'un paysage ouvert* • Contribution à la production dans des conditions difficiles* • Promotion des ventes et de la qualité d'autres produits agricoles • Loi chocolatière ou solution de remplacement • Contribution d'estivage* • Contribution pour surfaces en forte pente* • Bien-être des animaux SST • Bien-être des animaux SRPA • Contribution de transition • Suppléments pour le lait transformé en fromage • Exécution bétail de boucherie et viande • Autres dépenses nettes cantonales • Suppléments pour l'affouragement sans ensilage du bétail laitier*
- Exonération de la RPLP • Protection des frontières • Remboursement des taxes sur les huiles minérales • Réduction de l'impôt sur les véhicules • Taux de la TVA réduit
- Coûts écologiques externes liés à azote, phosphore, pesticides, gaz à effet de serre • Sous-représentation de la biodiversité dans la vulgarisation agricole

SYLVICULTURE

- Garanties en cas de déficit • Crédits d'investissement forestiers* • Programme ouvrages de protection et données de base sur les dangers, gestion forestière, forêt de protection* • Autres secteurs de la sylviculture*
- Remboursement des taxes sur les huiles minérales
- Sous-représentation de la biodiversité dans la formation du personnel forestier et bûcheron

PRODUCTION ET CONSOMMATION D'ÉNERGIE

- Système de rétribution de l'injection pour la petite hydraulique* • Système de rétribution de l'injection énergie éolienne* • Contributions d'investissement pour petites installations hydroélectriques* • Contributions d'investissement UVTD* • Rétribution du courant injecté à prix coûtant pour petites installations hydroélectriques* • Financement des frais supplémentaires pour la petite hydraulique* • Financement des frais supplémentaires énergie éolienne* • Programme petites centrales hydrauliques • Programme Suisse Eole*
- Exemption de la taxe sur le CO₂ pour des installations CCF • Exemption de la taxe sur le CO₂ par l'intégration dans le Système d'échange de quotas d'émission (SEQE) • Exemption de la taxe sur le CO₂ sans intégration dans le SEQE,

avec accord de réduction* • Intégration des UVTD dans le SEQE* • Attribution gratuite des droits d'émission aux raffineries de pétrole • Plus-value écologique UVTD* • Remboursement des taxes sur les huiles minérales et majoration de l'accès au réseau pour raffineries de pétrole* • Ouverture du marché de l'électricité pour les gros consommateurs et les EAE* • Renonciation à l'indemnisation de renonciation au droit de retour lors du renouvellement de concession* • Énergie hydraulique protégée de la concurrence* • Obligation de couverture trop faible pour l'assurance-responsabilité civile des centrales nucléaires* • Obligation de couverture trop faible pour l'assurance-responsabilité civile des ouvrages de retenue* • Dépôts trop petits pour déclassement et élimination de déchets énergie nucléaire

- Coûts externes liés à l'énergie hydraulique
- Redevance hydraulique*

DÉVELOPPEMENT URBAIN

- Contributions pour l'isolation thermique et l'assainissement des enveloppes de bâtiments (programme Bâtiments)* • Indicateur géo-topographique: indemnité pour zones d'habitation petites et en altitude, indemnités pour communes petites, isolées et peu peuplées • Amélioration du logement dans les régions de montagne
- Impôt sur les gains immobiliers régressif à mesure que la durée de possession augmente • Déduction d'intérêts passifs et de frais d'entretien de l'impôt sur le capital • Evaluation de la valeur locative au-dessous de la valeur de marché des objets de l'impôt • Imposition d'après la dépense • Prêts pour projets d'infrastructure dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale (NPR) • Faible taxe sur la plus-value • Coopératives de cautionnement des arts et métiers: portefeuille de cautionnement lié à la surface • Concurrence fiscale cantonale • Impôt foncier: évaluation en dessous de la valeur de marché et déduction de l'impôt sur le revenu • Exonération de la TVA • Allègement fiscal dans le cadre de la NPR • Déduction fiscale des intérêts du crédit de construction, des coûts de maintenance du jardin, des taux hypothécaires, des coûts d'assainissement énergétique des enveloppes de bâtiments* des coûts de maintenance de propriété privée • Contournement de l'impôt sur les successions au moyen de l'impôt sur les donations et du droit d'usufruit • Réduction de la valeur locative en cas de loyer préférentiel • Déduction d'impôts pour sous-utilisation • Contributions causales réduites: contributions pour la desserte des bien-fonds nouveaux ou existants
- Aliénation de terrain à bâtir communal au-dessous de la valeur de marché* • Meilleure occupation des surfaces grâce à l'efficacité énergétique*
- Ajournement de l'impôt sur les gains immobiliers

TOURISME


- Innoutour - Suisse Tourisme • Grandes manifestations sportives et infrastructures sportives liées au tourisme • Promotion du tourisme à travers la NPR
- Crédits pour le secteur de l'hébergement • Réduction du taux de l'impôt pour maisons de jeu • Taux de TVA réduit pour secteur de l'hébergement • Remboursement des taxes sur les huiles minérales pour dameuses
- Taxes touristiques

ÉPURATION DES EAUX USÉES

- Coûts externes de la charge en matières polluantes ainsi que de l'évacuation des eaux de pluie des zones urbaines • Investissements futurs pour le maintien de la valeur non pris en compte dans les taxes (subventions croisées entre générations) • Frais administratifs pour l'élimination des eaux usées (non-respect du principe du pollueur-payeur)

PROTECTION CONTRE LES CRUES

- Contributions fédérales et cantonales de protection contre les crues
- Desserte possible de terrains à bâtir par déclassement de zones à risque

* Conflit d'intérêts intra-écologique 

Certaines subventions ont été regroupés, par conséquent, le nombre figurant dans cette compilation ne correspond pas aux 162 subventions identifiées par Gubler et al. (2020).



RÉFÉRENCES

Gubler L, Ismail SA, Seidl I (2020) **Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz**. Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Forum Biodiversität Schweiz (SCNAT) (Hrsg.), Birmensdorf und Bern.

Valsecchi C, ten Brink P, Bassi S, Withana S, Lewis M, Best A, Oosterhuis F, Dias Soares C, Rogers-Ganter H, Kaphengst T (2009) **Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment**, Final report for the European Commission's DG Environment.

ODD: LES OBJECTIFS INTERNATIONAUX DE L'ONU EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Avec cette publication, l'Académie suisse des sciences naturelles contribue aux ODD 6, 11, 12, 13 et 15:

«Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau», «Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables», «Etablir des modes de consommation et de production durables», «Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions» et «Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres.»

> sustainabledevelopment.un.org

> eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html



MENTIONS LÉGALES

EDITRICE ET CONTACT

Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) •
Forum Biodiversité Suisse • Maison des Académies • Laupenstrasse 7 •
Case postale • 3001 Berne • Suisse • +41 31 306 93 40 • biodiversity@scnat.ch •
biodiversite.scnat.ch

Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) •
Zürcherstrasse 111 • 8903 Birmensdorf • +41 44 739 21 11

PROPOSITION DE CITATION

Gubler L, Ismail SA, Seidl I (2020)
Subventions dommageables à la biodiversité en Suisse
Swiss Academies Factsheet 15 (7)

AUTEURES ET AUTEURS

Lena Gubler • Sascha A. Ismail • Irmi Seidl

RÉDACTION

Manuela di Giulio (Natur Umwelt Wissen GmbH)

TRADUCTION

Henri-Daniel Wibaut

ILLUSTRATIONS ET GRAPHIQUES

Hansjakob Fehr, Ikilo

MISE EN PAGE

Olivia Zwygart

Cette fiche d'information a été préparée sur la base du rapport technique produit par l'Institut fédéral de recherches WSL et le Forum Biodiversité Suisse (Gubler et al. 2020). Les chapitres ont été discutés individuellement avec des experts externes. Documents disponibles sur: wsl.ch/subventions

Une version PDF de cette fiche d'information est disponible sur: sciencesnaturelles.ch/organisations/biodiversity/publications/factsheet

ISSN (print): 2297-1602

ISSN (online): 2297-1610

DOI: 10.5281/zenodo.3941446

Cradle to Cradle™-factsheet certifiée et climatiquement neutre, imprimée par Vögeli AG à Langnau.



Que faut-il faire ?

En Suisse, les moyens financiers consacrés à la promotion de la biodiversité font face à une multitude de subventions dommageables à la biodiversité. Le montant de ces subventions quantifiables est de 40 milliards de francs. Cette somme est 30 à 40 fois supérieure à celle des mesures de promotion de la biodiversité. Les subventions identifiées entretiennent ou favorisent des structures et des modes de production et de consommation qui nuisent à la biodiversité.

Pour enrayer le déclin de la biodiversité en Suisse et atteindre les objectifs fixés à l'échelle nationale et internationale, il faut abolir ou réformer les subventions dommageables à la biodiversité. En cas de réforme, il conviendra de formuler ou d'harmoniser les subventions afin qu'elles ne dégradent plus les écosystèmes, les habitats et les espèces. En effet, le coût économique de la perte de biodiversité est considérable: selon l'Office fédéral de l'environnement, le coût annuel de la compensation des services écosystémiques pourrait atteindre 4 % du produit intérieur brut en 2050. La biodiversité est la base de toutes les activités économiques et même de la civilisation humaine, et sa valeur intrinsèque est inestimable.

Bon nombre de subventions, qui existent déjà depuis des décennies, sont considérées comme normales par leurs bénéficiaires. Cela rend difficile leur suppression, raison pour laquelle la science financière recommande en principe des subventions limitées dans le temps et diminuant avec le temps. En cas d'impossibilité d'abolition d'une subvention, parce qu'elle a, par exemple, des objectifs écologiques ou politiques, il convient de la réformer de sorte que son impact négatif sur la biodiversité soit évité et que la biodiversité soit promue. Cela requiert également que les politiques sectorielles coordonnent leurs objectifs.

Sur la base de cette étude, il en résulte, en résumé, les recommandations suivantes:

1. Amélioration des bases d'information

- a. **Vérification de toutes les subventions des diverses politiques sectorielles du point de vue de leur impact sur la biodiversité – sur le plan fédéral, cantonal et communal:** La compatibilité avec la biodiversité devrait devenir un critère d'analyse périodique des subventions fédérales, cantonales et communales.
- b. **Quantification des subventions dommageables à la biodiversité:** Toutes les subventions dommageables à la biodiversité identifiées devraient faire l'objet d'une quantification monétaire.
- c. **Vérification de la cohérence des subventions:** Il faudrait vérifier les subventions du point de vue des conflits d'objectifs et des interactions avec d'autres objectifs politiques et mesures d'encouragement, et les harmoniser par rapport à la biodiversité.

2. Abolition, réduction ou réforme des subventions dommageables à la biodiversité

- a. **Les subventions dommageables à la biodiversité devront être abolies, réduites progressivement ou réformées** selon les points suivants:
 - b. **Subordination des subventions à des contraintes de promotion de la biodiversité:** Souvent, les subventions nuisent la biodiversité par leur seule mise en œuvre. En pareil cas, il faudrait subordonner les subventions de contraintes de promotion de la biodiversité. En cas de dommages persistants, des possibilités de sanction s'imposent.
 - c. **Limitation des subventions dans le temps:** Selon la loi sur les subventions, celles-ci doivent être, si possible, limitées dans le temps. Ainsi, en cas de réaffectation, il est possible de vérifier la justification et les conditions d'octroi, et de les adapter le cas échéant.
 - d. **Conversion des subventions hors budget en subventions budgétisées:** Il faudrait si possible convertir les subventions hors budget en subventions budgétisées. Selon les experts fiscaux, les subventions hors budget, en particulier les allègements fiscaux, sont moins transparentes que les subventions budgétisées, en ce qui concerne leur montant, leur portée et leur impact. L'effet d'aubaine est aussi plus important.

3. Prise en considération du contexte

- a. **Garantie de la sécurité d'approvisionnement tenant compte de la biodiversité:** La sécurité d'approvisionnement de la Suisse fait parfois l'objet d'une subvention (surtout dans les secteurs énergétique et agricole). Cette sécurité ne devrait pas s'obtenir par l'encouragement d'activités dommageables à la biodiversité; sinon, il convient de vérifier le type d'approvisionnement.
- b. **Abandon des vieilles technologies parallèlement au subventionnement de nouvelles pratiques et technologies («exnovation»):** Si l'objectif d'une subvention consiste à rendre commercialisable ou attrayant un nouveau procédé technique ou un nouveau mode de consommation, et à remplacer les modèles existants (électro-mobilité plutôt que mobilité à propulsion fossile, p.ex.), il convient de vérifier si ce remplacement a bien lieu. Sinon, il faudrait adopter des mesures permettant une réelle diminution des atteintes à la biodiversité. Il convient, par exemple, de réduire l'énergie d'origine fossile et nucléaire parallèlement à la promotion des énergies renouvelables.