

Identifier des subventions dommageables à la biodiversité et établir les bases pour des réformes **Guide rapide pour les cantons**

Lena Gubler, Irmi Seidl



Institut fédéral de recherches sur
la forêt, la neige et le paysage WSL

Réduire des subventions: une tâche communale, cantonale et nationale

Les subventions dommageables à la biodiversité compromettent la promotion et la protection des habitats, elles favorisent les activités qui nuisent à la diversité des espèces et aux écosystèmes. En tant qu'État signataire de la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Suisse s'est engagée à réformer ces subventions afin d'éliminer leurs effets néfastes sur la biodiversité (objectif 18, CDB). Elle s'est également fixé cet objectif dans la « Stratégie Biodiversité Suisse ». Dans le Plan d'action

Biodiversité 2025–2030 qui en découle, la mesure 10 vise à examiner les subventions dommageables à la biodiversité: Les cantons sont explicitement adressés et un échange cantonal est envisagé. La réforme et la suppression des subventions dommageables supposent toutefois qu'elles soient identifiées. Ce guide rapide traite de cette identification des subventions, de leur description ainsi que des bases de leur réforme.

Définitions

Subventions

Des subventions sont des mesures étatiques qui procurent un avantage aux consommateurs ou aux producteurs afin d'augmenter leurs revenus ou de réduire leurs coûts. (d'après l'OCDE 2005)

Sont considérées comme des subventions:

- des versements directs (subventions budgétisées)
- des allègements fiscaux et les exonérations de taxes (subventions hors budget)
- des subventions implicites (par exemple coûts externes non internalisés).

Subventions dommageables à la biodiversité

Les subventions dommageables à la biodiversité favorisent la production ou la consommation et augmentent ainsi l'utilisation des ressources naturelles. Elles provoquent la pollution, la perturbation et la perte d'habitats et des espèces qui y vivent, ainsi que leur diversité. (d'après Valsecci 2009)

Bases de ce guide rapide

Ce guide s'appuie sur l'approche développée par ses auteures dans trois études consacrées aux subventions dommageables à la biodiversité (en Suisse, au Liechtenstein et dans le canton de Zurich, Gubler et al. 2020, 2024 et à paraître).

Les cantons peuvent s'en inspirer pour identifier les subventions qui nuisent à la biodiversité.

Étape 1: Identifier les subventions

À cette fin, il convient d'adopter une perspective axée sur la biodiversité. Il est proposé d'utiliser un modèle cause-effet (voir l'illustration 1). Celui-ci permet de se concentrer sur:

- la question quels sont les habitats dans lesquels la biodiversité est particulièrement menacée, c'est-à-dire d'évaluer leur état (par exemple la qualité et le nombre de zones humides) (A),
- les pressions principales (par exemple la perte d'habitat) (B),
- la question quels sont les facteurs qui provoquent les pressions (par exemple dans le domaine des transports: l'imperméabilisation et le développement de différents modes de transport) (C),
- la question si et de quelle manière les facteurs identifiés sont rendus possibles par des subventions (D).

Approche appropriée: recherche documentaire, entretiens, ateliers avec des experts et enquêtes écrites auprès du public spécialisé intéressé (notamment dans le domaine de la protection de la nature).

Évaluation: cette approche permet d'identifier et d'examiner de manière ciblée les subventions ayant un impact sur les habitats concernés ainsi que celles ayant des conséquences importantes (par exemple la pollution). En même temps, l'attention se porte sur les facteurs pertinents, souvent attribuables à des politiques sectorielles, ce qui favorise une recherche ciblée. Dans l'ensemble, cette approche basée sur le modèle cause-effet permet d'identifier les subventions pertinentes pour la biodiversité. L'attention ne se porte donc pas uniquement sur les subventions connues ou importantes sur le plan financier.

Ne sont pas pris en compte ici les incitations perverses dues à des réglementations pou-

vant avoir un effet similaire à celui des subventions, mais qui n'en sont pas au sens de la définition donnée à la page 2 (par exemple les normes relatives à la largeur des routes, autorisation de constructions souterraines sur la quasi-totalité de la parcelle).



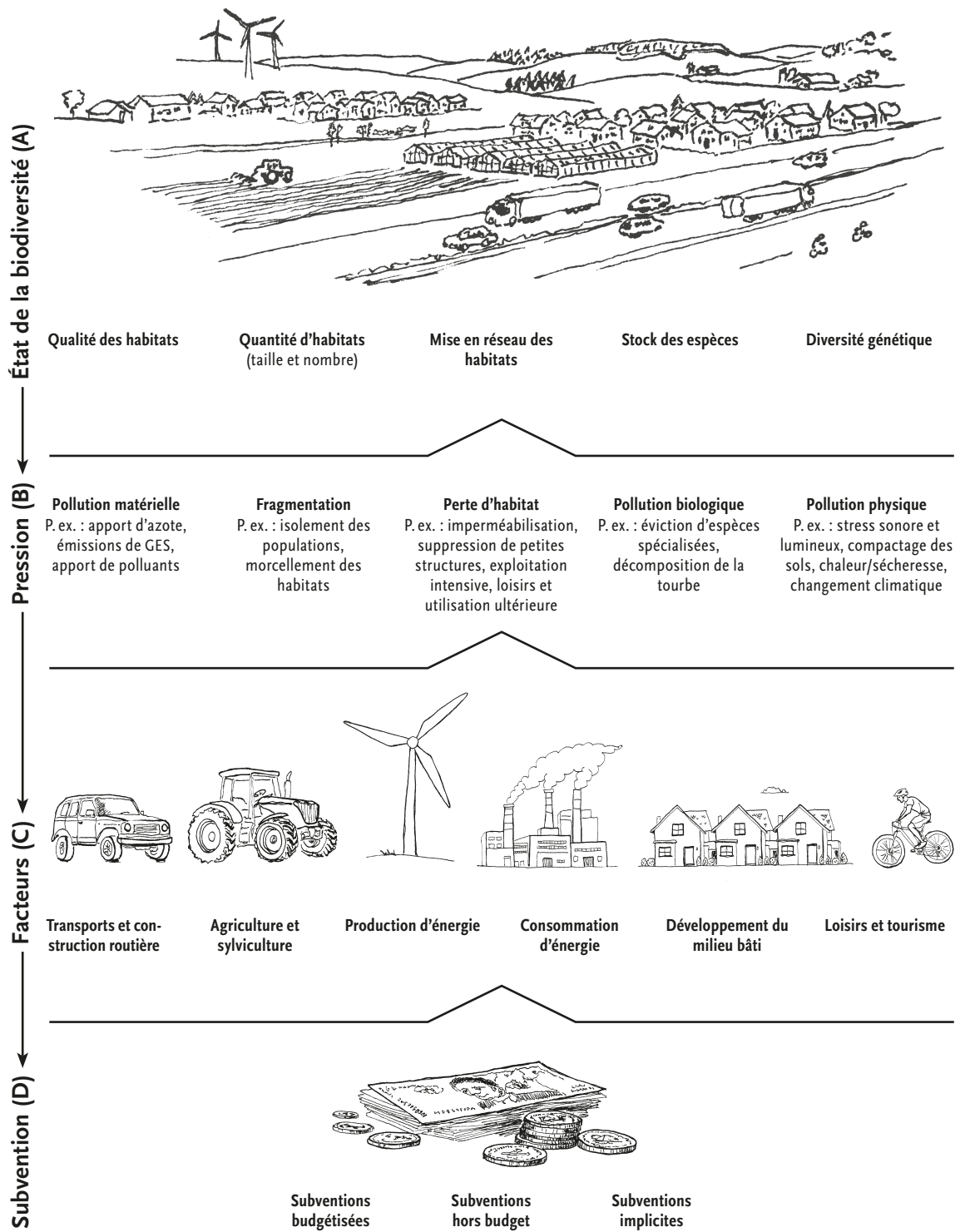


Illustration 1 Modèle cause-effet : représentation exemplaire des relations ; l'analyse partant de la situation (A à D) et l'effet des subventions se déroulant dans l'ordre inverse (D à A).

(Grafik Samuel Gubler)

Application du modèle cause-effet: questions clés

État (A) et pression (B) : quel est l'état de la biodiversité et quelles sont les pressions qui en sont responsables ?

Procédure appropriée: recherche documentaire (publications scientifiques, rapports administratifs, évaluations, monitoring, statistiques); ateliers d'experts et entretiens avec des experts, enquêtes écrites

Pression (C) : quels sont les facteurs responsables et où se situent-ils ?

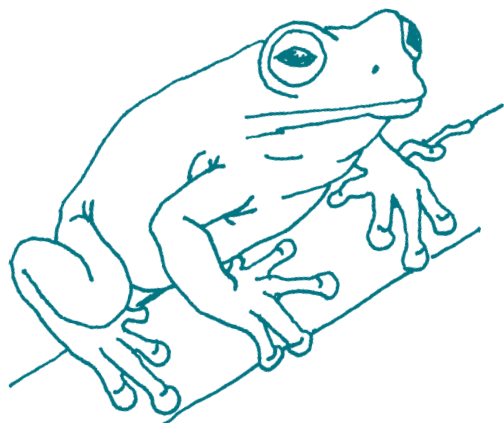
Secteurs et domaines possibles: transports et infrastructures de transport, agriculture et sylviculture, production et consommation d'énergie, développement du milieu bâti, loisirs et tourisme, protection contre les inondations, traitement des eaux usées, réchauffement climatique, espèces envahissantes

Approche appropriée: recherche documentaire (publications scientifiques, rapports administratifs, évaluations, monitoring, statistiques, lois, ordonnances); ateliers et entretiens avec des experts, enquêtes écrites.

Subvention (D) : les facteurs sont-ils subventionnés ?

Procédure appropriée:

- examiner les listes de subventions (par exemple, études (cantonales) existantes sur des subventions, rapports sur des subventions, bases de données sur des subventions ou listes de subventions spécifiques à chaque secteur)
- examiner les rapports annuels des gouvernements
- examiner les travaux de recherche sur des subventions
- examiner les lois et ordonnances dans les domaines concernés (par exemple, la loi sur l'agriculture ou la loi sur l'énergie)
- examiner les indications relatives aux allègements fiscaux (par exemple dans les ordonnances)
- examiner des études et rapports spécifiques au secteur (par exemple des rapports sur les transports, des rapports sur l'environnement)
- utiliser des études existantes sur les subventions dommageables à la biodiversité dans d'autres cantons et au niveau fédéral
- examiner les calculs des coûts externes et calculer les parts pertinentes
- réaliser une enquête (écrite) auprès d'un public spécialisé qualifié (par exemple, dans les domaines de la protection de la nature ou de la fiscalité).



Étape 2 : Décrire, quantifier et catégoriser les subventions

Les subventions identifiées comme étant nuisibles à la biodiversité doivent être décrites, quantifiées et classées dans cette étape suivante.

Décrire les subventions

La description des subventions couvre d'une part la subvention en tant que telle (de quoi s'agit-il, qu'est-ce qui est subventionné, où est-elle définie, etc.) et d'autre part son impact sur la biodiversité (par exemple, effet direct ou indirect, réversible ou irréversible, espèces et habitats affectés et extension de la surface concernée, etc.).

Les subventions prennent différentes formes et ont différents objectifs. Elles sont généralement définies et précisées dans des lois, des ordonnances, des directives, des conventions-programmes, des programmes, des décisions gouvernementales, des concordats ou des notices explicatives sur le traitement fiscal. Il arrive toutefois que la pratique administrative s'en écarte (par exemple les subventions ne sont plus accordées).

Cette étape décrit également l'effet déjà constaté de la subvention et le complète par d'autres références bibliographiques et connaissances.

Quantifier les subventions

La question des montants concernés est plus ou moins facile à résoudre: les subventions qui consistent en des versements directs (subventions budgétisées) sont relativement faciles à quantifier (à l'aide d'un rapport financier, par exemple). La tâche est nettement plus difficile dans le cas des allègements fiscaux et des exonérations de taxes (subventions hors budget, comme par exemple les déductions fiscales pour les frais de démolition de biens immobiliers). Il existe parfois des estimations à ce sujet. Si ces estimations se rapportent à un autre niveau politique que celui considéré, on peut tenter d'extrapoler.

Souvent, les relations de cause à effet ne sont pas claires, notamment parce que les effets néfastes se produisent avec retard ou que les dommages s'accumulent. Par conséquent, l'effet des subventions ne peut généralement être décrit que de manière approximative. Idéalement, cela se fait avec le soutien d'experts en biodiversité ou en écologie. Il est également recommandé de soumettre les descriptions écrites à des experts de l'administration cantonale et de la pratique de la biodiversité pour qu'ils les examinent.

Parallèlement à la description de la subvention et de son impact sur la biodiversité, il serait judicieux de rassembler et de formuler des propositions de réforme. Si une discussion critique sur la subvention existe déjà, elle peut être reprise ici. Celles-ci peuvent avoir des répercussions plus ou moins importantes, mais elles visent toujours à mettre fin ou de minimiser les effets néfastes sur la biodiversité.

La tâche est encore plus difficile lorsqu'il s'agit de coûts externes. Ceux-ci sont rarement calculés. Au niveau fédéral, les exceptions concernent les transports et, dans une certaine mesure, l'utilisation d'azote dans l'agriculture et la production alimentaire. Là encore, des extrapolations sont envisageables. Une base appropriée pour la quantification est fournie par la procédure et les documents mentionnés plus haut pour répondre à la question: «Les facteurs sont-ils subventionnés?»

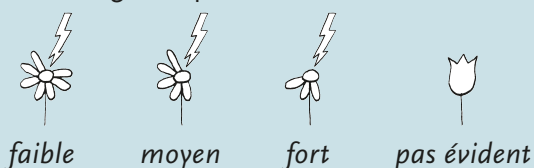
Catégoriser les subventions

Outre la description des subventions, nous proposons quatre catégories des subventions en vue d'une éventuelle réforme: (i) degré d'impact sur la biodiversité, (ii) part de la subvention ayant un effet néfaste, (iii) potentiel de réforme et (iv) compétence politique.

(i) Intensité des dommages sur la biodiversité

L'intensité des dommages causé par une subvention dépend notamment de la vulnérabilité des écosystèmes et des espèces concernés, de l'étendue de la pollution (ponctuelle ou étendue) ainsi que de sa durée (temporaire ou permanente).

Les catégories possibles sont les suivantes:



(ii) Part dommageable d'une subvention

Une subvention peut simultanément encourager ou déclencher différentes activités ayant des effets plus ou moins dommageables ou bénéfiques sur la biodiversité. Ainsi, les déductions pour l'entretien des jardins d'immeubles loués peuvent avoir des effets à la fois dommageable (utilisation de pesticides) et bénéfiques (aménagement de jardins riches en structures). Si la part dommageable ne peut être quantifiée, la subvention totale est considérée comme «partiellement dommageable». Si une activité susceptible d'être à la fois dommageable et favorable à la biodiversité est encouragée, comme par exemple les contributions pour les terrains en pente destinés à l'agriculture (exploitation intensive vs extensive), la subvention est considérée comme «dommageable selon la mise en œuvre».

Les catégories possibles sont les suivantes:

- Entièrement dommageable à la biodiversité. Cela plaide en faveur d'une réorientation, d'une réforme ou d'une suppression de la subvention.
- ◐ Partiellement dommageable à la biodiversité. Cela plaide en faveur d'une réforme de la partie concernée.
- ◑ Dommageable selon la mise en œuvre. Cela plaide en faveur d'une prise en compte de la biodiversité dans les critères d'octroi des subventions.

(iii) Compétence politique

En Suisse fédérale, les subventions sont accordées par un ou plusieurs niveaux politiques. C'est là que les réformes interviennent. En cas de double compétence (par exemple, Confédération-canton ou canton-communes), la question se pose de savoir quelle est la marge de manœuvre du canton dans l'octroi des subventions.

Les compétences possibles sont les suivantes :

- Confédération
- Confédération et canton conjointement
- Canton
- Canton et communes conjointement
- Communes

(iv) Potentiel de réforme

Le potentiel de réforme décrit la faisabilité politique d'une proposition de réforme et relève d'une décision politique.

Les catégories possibles sont les suivantes :

+++++ Très élevé, car seul un ajustement des directives et, le cas échéant, des lignes directrices est nécessaire ou parce que le canton dispose d'une marge d'appréciation

++++ Élevé, car un ajustement d'une ordonnance est nécessaire, la charge administrative est réduite et le moment/les circonstances sont favorables

+++ Moyen, car un ajustement d'une ordonnance est nécessaire, la charge administrative est importante ou le moment/les circonstances sont défavorables

++ Faible, car un ajustement législatif est nécessaire, mais la charge administrative est réduite et le moment/les circonstances sont favorables

+ Très faible, car un ajustement législatif est nécessaire, la charge administrative est importante ou intervient à un moment/dans des circonstances défavorables.

Étape 3: Réformer les subventions

Une réforme des subventions peut porter sur les subventions elles-mêmes (1), se concentrer sur l'attribution et l'examen des subventions (2), ou s'attacher aux objectifs des politiques sectorielles, afin que celles-ci soient

coordonnées avec les objectifs en matière de biodiversité et que les facteurs contribuant à la dégradation de la biodiversité soient ainsi réduits (3).

Points de départ

1) Réformer les subventions individuellement

- Supprimer
- Réduire
- Réorienter
- Restructurer
- Transformer

2) Adapter le processus d'attribution

- Anticiper les effets négatifs des nouvelles subventions
- Réexaminer régulièrement les subventions existantes
- Accorder uniquement des subventions budgétisées
- Accorder des subventions limitées dans le temps

3) Coordonner les objectifs des politiques sectorielles avec les objectifs en matière de biodiversité

- Alignement des objectifs
- Intégrer les objectifs en matière de biodiversité

1) Réformer les subventions individuellement

Il existe cinq approches pour y parvenir:

- Supprimer les subventions lorsque les raisons qui les justifiaient ont disparu ou lorsque leurs effets négatifs l'emportent sur les effets escomptés (par exemple, la promotion du raccordement des ménages à des réseaux de chauffage alimentés par des centrales à bois).
- Réduire, si cela permet d'atténuer l'effet négatif de la subvention et qu'une suppression ou d'autres réformes ne sont pas réalisables (par exemple, la déduction cantonale pour les pendulaires).
- Réorienter, lorsqu'une subvention en tant que telle ne doit pas être remise en question, mais qu'elle a des effets indésirables (par exemple, les subventions agricoles cantonales).
- Restructurer, afin de modifier l'effet de la subvention. Cela concerne souvent le

montant de la subvention (par exemple, l'augmentation des frais de stationnement afin de réduire la subvention publique des places de stationnement) ou les critères d'octroi de la subvention (par exemple, subordonner les garanties de déficit pour les exploitations forestières au respect de critères de biodiversité).

- Transformer la forme de l'octroi. Cela concerne en premier lieu les allègements fiscaux, qui sont souvent opaques et peu ciblés. Il serait préférable d'atteindre l'effet escompté par le biais de versements financiers (subventions budgétisées), ce qui correspond à une ancienne exigence de la politique financière (par exemple, la loi suisse sur les subventions, art. 7 g).

2) Adapter le processus d'attribution

Lors de l'octroi de nouvelles subventions ou de l'examen des subventions existantes, les quatre considérations suivantes devraient être prises en compte et les subventions devraient être conçues en conséquence :

- Une évaluation de l'impact environnemental permet d'anticiper les effets négatifs potentiels sur la biodiversité (et l'environnement). Cette évaluation est réalisée par l'autorité responsable avec le soutien d'experts en biodiversité (issus ou non de l'administration).
- Soumettre régulièrement les subventions à un examen (par exemple, tous les six ans, comme au niveau fédéral) et évaluer leur impact sur la biodiversité.
- Les nouvelles subventions sont accordées sous forme de subventions budgétisées et non hors budget. Cette mesure crée de la transparence.
- Les subventions sont accordées pour une durée limitée.

Avant d'être discutées et décidées dans le cadre du processus politique, les propositions de réforme peuvent faire l'objet d'une évaluation économique. L'OFEV (2023) propose à cet effet un guide pour le niveau fédéral.

3) Coordonner les objectifs des politiques sectorielles avec les objectifs en matière de biodiversité

Une subvention est un instrument politique financière qui vise à atteindre un objectif politique donné. Si les différents objectifs ne sont pas coordonnés (par exemple avec la promotion de la biodiversité), un conflit d'objectifs peut survenir, dans lequel la subvention ayant des effets dommageables sur la biodiversité est prioritaire.

Toutefois, si les objectifs politiques des différentes politiques sectorielles sont coordonnés avec les objectifs en matière de biodiversité avant le recours à des instruments (tels que les subventions), les conflits d'objectifs

potentiels sont réduits. Cela implique d'examiner les objectifs sectoriels (par exemple dans les transports, le tourisme ou l'agriculture) pour évaluer leur compatibilité avec l'objectif de conservation et de promotion de la biodiversité. Puis de les adapter en conséquence afin d'éviter tout dommage et de ne pas avoir à recourir à une politique corrective en matière d'environnement et de protection de la nature.



Publications

Les publications sur les subventions dommageables à l'environnement et en particulier à la biodiversité, y compris les interventions politiques en Suisse, sont disponibles sur [subventionen.wsl.ch](https://www.subventionen.wsl.ch). Vous trouverez ci-dessous une sélection pertinente.

Suisse

BAFU (2022): *Evaluation der Wirkung von Bundessubventionen auf die Biodiversität: Vorstudie zur Vertiefung*. Bern.

BAFU (2023): *VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen: Leitfaden*. Bern.

BAFU (2025): *Biodiversitäts-Auswirkungen von Bundessubventionen: Gesamtübersicht über die bisher erzielten Fortschritte zur Verbesserung von Anreizen*. Bern.

GUBLER, L., ISMAIL, S., SEIDL, I. (2020): *Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. WSL Bericht 69*. Birmensdorf. [subventionen.wsl.ch](https://www.subventionen.wsl.ch)

GUBLER, L., LICHTENTÄLER, G., SEIDL, I. (2024): *Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung im Fürstentum Liechtenstein*. Birmensdorf. [subventionen.wsl.ch](https://www.subventionen.wsl.ch)

GUBLER, L., LICHTENTÄLER, G., SEIDL, I. (à paraître): *Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung im Kanton Zürich*. Birmensdorf. [subventionen.wsl.ch](https://www.subventionen.wsl.ch)

EBP (2024): *Fehlzanreize beim Energieverbrauch. Analyse der Bundesgesetzgebung*. Teil A: Bericht. Im Auftrag der Schweizerischen Energie-Stiftung SES. Zürich.

THALMANN, A., THALMANN, PH. (2024): *Climate impact of tax reliefs in Switzerland*. EPFL et UNIL Lausanne.

UE

EUROPEAN COMMISSION (2024): *Guidance document for reporting of non-energy Environmentally Harmful Subsidies (EHS)*. Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2022): *A toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe. Final Report*. Brussels.

WITHANA, S., TEN BRINK, P., FRANCKX, L., HIRSCHNITZ-GARBERS, M., MAYERES, I., OOSTERHUIS, F., and PORSCH, L. (2012): *Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies*.

OCDE

OECD (2022): *Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity. A comparative review of existing national-level assessments and insights for good practice*. Working Paper.

OECD (2007): *Subsidy Reform and Sustainable Development: Political economy aspects*. Paris.

OECD (2005): *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. S. 159.

Allemagne

BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (2019): *Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen*. Bonn.

BUNDESFINANZMINISTERIUM BFM (2019): *Subventionsbericht des Bundes inkl. Nachhaltigkeitsprüfung der Subventionen*. Berlin.

GIZ (2025): *Identifying Opportunities For Green Fiscal Policy (Gfp). A Step-By-Step Guide*. Eschborn.

UMWELTBUNDESAMT (2021): *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*. Berlin.

ZERZAWY, F. ET AL. (2021): *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Fokus Biodiversität*. Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft. Berlin.

France

SAINTENY, G. (2011): *Rapport – Les aides publiques dommageables à la biodiversité*. Centre d'analyse stratégique. Paris.

Italie

CITE (INTERMINISTERIAL COMMITTEE FOR ECOLOGICAL TRANSITION) (2024): *Results of the update of the Catalogue and proposals for gradual removal of environmentally harmful subsidies and the promotion of environmentally favourable subsidies*.

Autriche

UMWELTDACHVERBAND (2014): *Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich. Update 2014. Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems*. Wien.

Impressum

Auteurs: Lena Gubler, Irmi Seidl, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, Birmensdorf

Mise en page et illustrations: Samuel Gubler

Référence bibliographique: GUBLER, L., SEIDL, I. (2026): *Identifier des subventions dommageables à la biodiversité et établir les bases pour des réformes. Guide rapide pour les cantons. Institut fédéral de recherche WSL. Birmensdorf.*
<http://doi.org/10.55419/wsl:42768>



Sauf indication contraire, tous les contenus sont soumis à la licence Creative Commons CC BY 4.0.