

**Protection de la biodiversité en Suisse**  
**Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des États du**  
**19 février 2021**

**Avis du Conseil fédéral**

*Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans le Recueil officiel fait foi.*

du 26 mai 2021

---

Madame la Présidente,  
Madame, Monsieur,

Conformément à l’art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) du 19 février 2021 intitulé « Protection de la biodiversité en Suisse ».

Nous vous prions d’agréer, Madame la Présidente, Madame, Monsieur, l’assurance de notre haute considération.

26 mai 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Guy  
Parmelin  
Le chancelier de la Confédération,  
Walter Thurnherr

# Avis

## 1 Contexte

Entre mars 2019 et février 2021, la CdG-E s'est penchée sur les travaux du Conseil fédéral visant à protéger la biodiversité en Suisse. Le 19 février 2021, elle a transmis au Conseil fédéral le rapport « Protection de la biodiversité en Suisse » en le priant de lui remettre un avis à ce sujet avant le 28 mai 2021.

## 2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la CdG-E pour son rapport, qui pose un regard critique sur les mesures de la Confédération en faveur de la biodiversité. La diversité biologique en Suisse et dans le monde se trouve dans un état préoccupant et accuse un recul notable. Le Conseil fédéral est conscient de cette évolution négative. La disparition des espèces et des milieux naturels entraîne également celle des prestations fournies par la biodiversité (prestations écosystémiques), dont bénéficient la société et l'économie<sup>1</sup>.

En dépit des mesures déjà prises par la Confédération et les cantons, les pertes de biodiversité n'ont pas pu être endiguées. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de préparer une révision de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>2</sup> à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » ; ce projet a été mis en consultation le 31 mars 2021. Avec ce contre-projet, il entend donner une assise légale à l'objectif de mise sous protection de 17 % du territoire national, promouvoir la mise en réseau, assainir les aires protégées d'importance nationale partout où cela est nécessaire et renforcer la compensation écologique, notamment dans le milieu urbain et les agglomérations. Ainsi, après avoir adopté la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS) et le plan d'action correspondant (PA SBS), augmenté les fonds fédéraux destinés à la protection de la nature et à la biodiversité en forêt dans le cadre des conventions-programmes (mesures urgentes) et actualisé la Conception Paysage suisse, le Conseil fédéral pose de nouveaux jalons essentiels et nécessaires à la protection de la biodiversité. Il n'en reste pas moins vrai que le maintien et la promotion de cette dernière à long terme exige à la fois une prise de conscience et la volonté de tenir compte dans toutes les politiques sectorielles des effets que chaque décision peut avoir sur la biodiversité.

Après examen des recommandations du rapport, le Conseil fédéral prend position comme suit :

### 2.1 Recommandation 1 – Mise en œuvre de la SBS

*2.1.1 Le Conseil fédéral est prié de procéder, dans le cadre de l'analyse d'impact du plan d'action SBS, à une réflexion critique sur les faiblesses constatées durant la*

<sup>1</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Données, indicateurs, cartes > Publications sur l'état de l'environnement > Rapport « Environnement Suisse 2018 »

<sup>2</sup> RS 451

*première phase de mise en œuvre et de déterminer, sur cette base, dans quels domaines un renforcement des mesures de protection de la biodiversité est nécessaire.*

Le Conseil fédéral a adopté le PA SBS en 2017 et prévu deux phases de mise en œuvre. Une analyse des effets des mesures de la première phase, de 2019 à 2023, lui sera remise en 2022. Elle constituera l'une des principales bases qui permettront de préciser les mesures de la seconde phase et de lancer celle-ci dès 2024. Une évaluation globale est prévue en 2026. En 2027, il conviendra de décider de l'éventuelle poursuite du PA SBS en fonction des ressources financières et en personnel.

*2.1.2 Le Conseil fédéral est prié d'intégrer, dans son analyse d'impact, des indicateurs concrets concernant les effets de la SBS sur la biodiversité.*

Des indicateurs sur l'état de la biodiversité sont relevés dans le cadre de plusieurs programmes tels que le Monitoring de la biodiversité en Suisse, le Suivi des effets de la protection des biotopes en Suisse, le programme de monitoring « Espèces et milieux agricoles » (ALL-EMA), les listes rouges ou les statistiques sur la chasse et la pêche. Sur cette base seront ensuite sélectionnés les indicateurs susceptibles d'illustrer également les effets de la SBS et du PA SBS. Des indicateurs supplémentaires seront définis et relevés si nécessaire et lorsque cela se révèle judicieux pour l'analyse des effets 2022 du PA SBS. Ce set d'indicateurs vise à montrer l'évolution de l'état de la biodiversité dans les principaux domaines stratégiques de la SBS ainsi que la contribution du PA SBS.

*2.1.3 Le Conseil fédéral est en outre prié de s'assurer, pour la deuxième phase de mise en œuvre, que les objectifs fixés dans la SBS soient assortis de ressources en personnel permettant leur réalisation.*

Le Conseil fédéral est conscient du besoin en personnel nécessaires à la biodiversité ainsi que de l'urgence et de l'importance de ce thème. Il l'a d'ailleurs clairement fait savoir lors de l'ouverture de la procédure de consultation sur le contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité. Lorsqu'il décidera de la poursuite du PA SBS en 2023, le Conseil fédéral pourra s'appuyer sur les précieux enseignements tirés de la première phase de mise en œuvre et bien estimer les ressources en personnel requises.

## **2.2 Recommandation 2 – Protection de la biodiversité dans l'agriculture**

*2.2.1 Le Conseil fédéral est prié d'évaluer au minimum tous les quatre ans de manière critique l'efficacité des mesures prises en matière de protection de la biodiversité dans l'agriculture. Il est prié de veiller à une utilisation appropriée des subventions dans ce domaine, en tenant particulièrement compte de leur impact réel à moyen terme.*

Les évaluations des instruments de politique agricole prévues à l'art. 185 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)<sup>3</sup> sont planifiées et réalisées en fonction des besoins. Elles ont donc lieu notamment lorsque ces instruments connaissent des modifications, par exemple en cas d'aménagements importants apportés aux mesures ou lorsque le relevé de nouvelles données sur les effets exige une analyse approfondie.

La dernière évaluation des contributions à la biodiversité<sup>4</sup> a été achevée en 2019. Elle souligne que si ces dernières permettent généralement d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés en matière de surfaces de promotion de la biodiversité (SPB), il n'en va pas de même s'agissant de la qualité. En effet, la qualité écologique réelle des surfaces ou des projets de mise en réseau n'a pas été jugée étant satisfaisante. Les zones de grande culture, en particulier, présentent un déficit de SPB. Sur la base de ces résultats, des adaptations des mesures ont été proposées dans le cadre du message relatif à la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). À titre d'exemples, les prestations écologiques requises prévoient que les terres arables cultivées devront désormais inclure une part minimale de SPB, et des contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales permettront de favoriser une coordination ciblée avec l'infrastructure écologique. Ces propositions restent d'actualité malgré la suspension, en mars 2021, des délibérations parlementaires relatives à la PA22+. La part minimale de SPB sur les terres arables cultivées a aussi un effet sur la diminution des pertes de nutriments dans l'agriculture. C'est pourquoi elle a été reprise dans la proposition du premier paquet d'ordonnances relatif à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides ». De même, le rapport en réponse au postulat 20.3931 « Orientation future de la politique agricole » tient compte lui aussi du maintien et de la promotion de la biodiversité.

L'état et l'évolution de la biodiversité sur les surfaces agricoles et les SPB en particulier sont relevés par la Confédération au moyen du programme de monitoring « Espèces et milieux agricoles » (ALL-EMA)<sup>5</sup>. Les résultats du premier cycle de relevés (2015-2019) révèlent, d'une part, un effet global positif des SPB, mais aussi un déficit de diversité des espèces et des milieux naturels, avant tout en plaine. La pression sur la biodiversité augmente notamment aux étages collinéen et montagnard<sup>6</sup>. Le deuxième cycle de relevés d'ALL-EMA a débuté en 2020 et fournira, après sa conclusion en 2025, des indications sur les évolutions constatées. Il analysera non seulement l'état de la biodiversité, mais aussi les facteurs influant sur cette dernière. Ses résultats permettront de tirer de plus amples enseignements sur l'effet des contributions à la biodiversité et de définir dans le cadre de la politique agricole des mesures en vue d'optimiser leur efficacité. Par ailleurs, le Conseil fédéral juge qu'il ne serait guère judicieux de raccourcir le cycle d'ALL-EMA de cinq à quatre ans.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il est nécessaire d'accroître l'efficacité des contributions à la biodiversité. Les objectifs et les mesures des contributions à la biodiversité (SPB et contributions pour la mise en réseau visée par l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs, OPD)<sup>7</sup> doivent permettre d'atteindre les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) et de concrétiser ainsi le droit environnemental dans l'agriculture, ce qui, jusqu'à présent, n'a pas été fait<sup>8</sup>. Le Conseil fédéral prévoit, en lien avec le contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité, de développer notamment les SPB en soumettant celles de grande valeur à l'objectif

4 [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Instruments > Contributions à la diversité > Rapport final sur l'évaluation des contributions à la biodiversité (PDF, 5 MB, 09.10.2019) ;

[www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Instruments > Contributions à la diversité > Évaluation des contributions à la biodiversité – Note d'information (PDF, 226 kB, 23.10.2019)

5 [www.agroscope.admin.ch](http://www.agroscope.admin.ch) > Thèmes > Environnement et ressources > Publications sur l'état de l'environnement > Monitoring, analyse > Programme de monitoring ALL-EMA

6 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Données, indicateurs, cartes > Rapport « Environnement Suisse 2018 »

7 RS 910.13

8 Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2016 en réponse au postulat 13.4284 Bertschy

légal de mise sous protection de 17 % du territoire national et en améliorant leur mise en réseau. Il veut accroître par-là la qualité des SPB et permettre à l'agriculture de contribuer efficacement au maintien et à la promotion de la biodiversité. Il entend également garantir rapidement la participation et la contribution de l'agriculture à la réalisation de l'infrastructure écologique (objectif 2 de la SBS).

*2.2.2 Le Conseil fédéral est invité à examiner si un renforcement des contrôles exercés par l'OFAG sur la mise en œuvre des contributions à la biodiversité dans les cantons est nécessaire et à faire part à la CdG-E des résultats de son examen.*

L'évaluation de 2019 constate de grandes différences entre les cantons pour ce qui est de la mise en œuvre des contributions à la biodiversité, notamment concernant les points suivants. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a entrepris des actions relatives à ces quatre aspects :

- Différences relatives à la conception des projets de mise en réseau : actuellement, les autorisations des projets sont octroyées par les cantons. En dépit des exigences de base uniformes définies dans l'OPD, la conception des projets peut ainsi fortement varier d'un canton à l'autre. Ainsi, dans le cadre du développement des projets de mise en réseau, il est prévu notamment que ces derniers soient désormais approuvés par la Confédération, ce qui permettra une uniformisation de la procédure. La charge supplémentaire qui en résultera pour la Confédération est justifiée par l'allègement correspondant pour les cantons et la simplification de la surveillance.
- Différences relatives au type et à l'ampleur des offres de conseil : l'assurance qualité du conseil dans le domaine de la biodiversité est un élément central du développement par la Confédération de la promotion de la biodiversité dans l'agriculture. Les travaux à cette fin se déroulent actuellement en étroite collaboration avec les cantons responsables du conseil.
- Différences entre les contrôles et conséquences : ces dernières années, l'OFAG a renforcé sa surveillance des cantons. Avec la révision de l'ordonnance du 31 octobre 2018 sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles<sup>9</sup> en 2020, le Conseil fédéral a en outre davantage axé sur les risques le système de contrôle des exploitations agricoles. Depuis quelques années, l'évaluation des données de contrôle et des données des systèmes d'information géographique (SIG) révèle les différences entre les cantons quant à l'exécution.
- Différences relatives à l'organisation des compétences et à la collaboration au sein des administrations cantonales : l'exécution des bases légales relatives à la biodiversité relève de la compétence des cantons. La Confédération ne peut édicter des dispositions applicables aux cantons en matière d'organisation des compétences. En revanche, la surveillance de l'exécution des contributions à la biodiversité porte aussi sur les points de jonction entre les différentes bases légales, à savoir la LAgr, l'OPD, la LPN et l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques<sup>10</sup>, ainsi que sur les compétences des offices cantonaux et les collaborations entre eux, et débouche parfois sur des recommandations aux cantons.

<sup>9</sup> RS 910.15

<sup>10</sup> RS 814.81

### 2.2.3 *Le Conseil fédéral est invité à examiner la nécessité d'accorder à la protection de la biodiversité dans l'agriculture une place plus prépondérante dans le plan d'action SBS en vue de sa deuxième phase de mise en œuvre.*

Dans le Rapport Environnement Suisse 2018<sup>11</sup>, le Conseil fédéral fait remarquer que des milieux naturels intacts exigent des transformations des systèmes de production et de consommation dans les domaines de l'alimentation, du logement et de la mobilité. L'agriculture recèle un fort potentiel en matière de maintien et de promotion de la biodiversité qui, pour l'heure, n'est pas suffisamment mis à profit, s'agissant par exemple de l'accroissement de la qualité des SPB ou des mesures actives en faveur des insectes<sup>12 13</sup> et de la mise en réseau. En outre, une mesure du PA SBS (mesure 4.2.3) a pour objectif de mieux mettre à profit le potentiel des exploitations agricoles en matière de développement durable.

L'agriculture continuera demain de jouer un rôle décisif pour le maintien et la promotion de la biodiversité et devra être encore plus étroitement associée à la mise en œuvre du PA SBS, en particulier en vue de sa deuxième phase. C'est là aussi son propre intérêt puisqu'elle dépend, tout comme la sécurité de l'approvisionnement, de bases de production intactes<sup>14 15</sup>.

Si l'agriculture peut apporter une contribution décisive en faveur de la biodiversité et que son potentiel en la matière n'est pas encore entièrement exploité, la contribution d'autres secteurs ne doit pas pour autant être négligée, en particulier celle du milieu urbain, des transports et de l'énergie. Mais l'utilisation efficace des ressources, la finance durable et, de manière générale, la mise en place par l'État de conditions-cadres et d'incitations financières peuvent aussi promouvoir considérablement la biodiversité.

### 2.2.4 *Le Conseil fédéral est invité à veiller à une plus grande harmonisation entre les « Objectifs environnementaux pour l'agriculture » (OEA) de 2008 et ceux de la SBS et du plan d'action SBS.*

La SBS fixe les objectifs stratégiques visant à maintenir et à développer la biodiversité. Ces derniers ont été adoptés en 2012 par le Conseil fédéral et restent actuels. Ils décrivent les orientations que tous les acteurs doivent suivre afin que leurs efforts réunis aient un impact suffisant pour obtenir des résultats visibles. Les OEA sont donc primordiaux au niveau sectoriel. Comme ils indiquent l'état qui doit permettre de maintenir durablement la viabilité des écosystèmes et de leurs services sur les terres agricoles, ils servent de base à l'élaboration de mesures et répondent donc directement aux objectifs de la SBS.

<sup>11</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Données, indicateurs, cartes > Rapport « Environnement Suisse 2018 »

<sup>12</sup> Mo. 19.3207 (Guhl) : « Enrayer rapidement et résolument la mortalité dramatique des abeilles et autres insectes », Mo. 20.3010 (CEATE-N) : « Combattre la disparition des insectes »

<sup>13</sup> Académies suisses des sciences (2019) : Disparition des insectes en Suisse et conséquences éventuelles pour la société et l'économie. Fiche d'information

<sup>14</sup> [www.agroscope.admin.ch](http://www.agroscope.admin.ch) > Actualité > Newsroom > 2019 > 17.10.2019 : « Plus la biodiversité est élevée, plus les rendements sont importants dans l'agriculture »

<sup>15</sup> Ip. 20.3207 (Häberli-Köller) : « Le secteur agroalimentaire est essentiel pour l'approvisionnement », Ip. 20.3279 (Juillard) : « Après le Covid-19, quelles conséquences pour l'agriculture, la production agricole indigène en particulier ? », Ip. 20.4587 (Baumann) : « Les pertes de terres cultivables, un danger pour la sécurité de l'approvisionnement à long terme ? »

Les OEA ont déjà été harmonisés avec les objectifs stratégiques liés à la biodiversité. Le Conseil fédéral poursuivra cette harmonisation à l'avenir, notamment au cas où seraient modifiés les objectifs internationaux pour la biodiversité ou les lois nationales.

## **2.3 Recommandation 3 – Mesures visant à réduire l'impact des subventions fédérales dommageables à la biodiversité**

*2.3.1 Le Conseil fédéral est prié d'analyser de manière approfondie les recommandations de l'étude de la SCNAT et du WSL d'août 2020 portant sur les subventions fédérales dommageables à la biodiversité.*

Le PA SBS comprend une mesure intitulée «Évaluer l'impact des subventions fédérales (mesure 4.2.4)». Celle-ci porte sur l'examen approfondi des subventions fédérales et de leurs conséquences sur la biodiversité. Des propositions de réforme devront être élaborées là où a été identifié un potentiel d'amélioration. L'étude du WSL et de la SCNAT dresse à cet égard un tableau complet et offre une base pour les travaux ultérieurs.

Pour l'heure, la sélection des subventions à examiner plus avant est en cours. Elle incombe à l'OFEV, qui procède à l'analyse en collaboration avec les autres offices fédéraux concernés par les différents domaines thématiques. Il est prévu de présenter les résultats de cet examen à la mi-2023.

*2.3.2 Sur cette base, il est invité à présenter les mesures concrètes qu'il aura décidées en réponse aux recommandations de l'étude.*

Comme il a été mentionné au point 2.3.1, l'étude du WSL et de la SCNAT constitue une base précieuse pour les travaux ultérieurs qui seront menés dans le cadre du PA SBS. Le Conseil fédéral élaborera et comparera différentes possibilités de réforme en vue de supprimer les fausses incitations qui nuisent à la biodiversité en tenant compte des conflits d'intérêts politiques et économiques. L'objectif est de faire en sorte que dans toutes les politiques sectorielles, les effets des décisions sur la biodiversité soient présentés et pris en considération en toute transparence.

*2.3.3 Dans ce cadre, le Conseil fédéral est invité à déterminer si des adaptations doivent être apportées à la politique agricole de la Confédération à long terme, en particulier concernant les subventions ayant un impact élevé sur la biodiversité.*

Le Conseil fédéral estime que des mesures sont nécessaires en vue de réduire les apports d'ammoniac, de phosphore et de produits phytosanitaires en plus de celles visant à mettre à profit les potentiels en matière de promotion de la biodiversité dans l'agriculture. Il s'est d'ailleurs déjà exprimé dans ce sens dans sa Vue d'ensemble de la politique agricole et dans la PA22+. Il propose désormais à cet égard des mesures concrètes dans le cadre du paquet d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475 «Réduire le risque de l'utilisation de pesticides». Par ailleurs, les conditions-cadres de la politique agricole doivent être davantage axées sur la réalisation des OEA ainsi que des objectifs et de la SBS et du PA SBS. Ces ajustements concernent notamment l'adaptation des systèmes de production agricole à la capacité de résilience des écosystèmes (agriculture adaptée aux conditions locales) et, partant, la nécessaire réduction de l'intensité de l'exploitation agricole, trop élevée à l'échelle régionale, l'élimination des fausses incitations au moyen d'une meilleure prise en compte de la vérité des prix ainsi qu'un ciblage plus efficace des

subventions dans les domaines de la promotion de la biodiversité, de la mise en réseau et des améliorations structurelles.