



**WWF** *for a living planet*<sup>®</sup>

# Donner plus de valeur à la nature

**Idées de réformes de type «économie de marché»  
pour promouvoir la biodiversité**

## **RESUME**

Sur mandat du WWF Suisse

**29 janvier 2010**

## Impressum

Mode de citation recommandé

Auteur: Ecoplan  
Titre: Donner plus de valeur à la nature  
Sous-titre: Idées de réformes de type «économie de marché» pour promouvoir la biodiversité  
Résumé  
Mandant: WWF Suisse  
Lieu: Berne  
Année: 2010

### Accompagnement WWF

Walter Vetterli  
Kurt Eichenberger

### Participation à la session de travail du 5 novembre 2009 à Berne

Claudia Bommer (SECO)  
Martin Bossard (Bio Suisse)  
Astrid Zabel (EPFZ)  
Simon Lanz (OFAG)  
Werner Müller (ASPO/BirdLife Suisse)  
Daniela Pauli (Forum Biodiversité Suisse)  
Raimund Rodewald (Fondation Protection du Paysage Suisse)  
Andrea Ryffel (EPFZ)  
Walter Vetterli (WWF)  
Kurt Eichenberger (WWF)  
Sandra Limacher (OFEV, direction du projet Stratégie Biodiversité)  
Andreas Hauser (OFEV)  
Bruno Rösli (OFEV)

### Equipe Ecoplan

Felix Walter (direction du projet)  
Patrick Scheuchzer  
Christof Rissi

Le rapport expose l'opinion des auteurs, qui ne reflète pas forcément celle du mandant ou de l'organe de suivi.

Ecoplan

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

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

Thunstrasse 22  
CH - 3005 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
Fax +41 31 356 61 60  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
Fax +41 41 872 10 63  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Donner plus de valeur à la biodiversité, comment et pourquoi?

La biodiversité a non seulement une valeur intrinsèque et patrimoniale, mais elle fournit encore d'innombrables biens et services essentiels – on parle de biens et services rendus par les écosystèmes ou de «prestations écosystémiques». Les prestations écosystémiques sont indispensables à la vie et aux activités humaines. Pour donner quelques exemples: l'agriculture ne saurait se passer de la pollinisation des plantes par les abeilles, la production d'énergie nécessite de l'eau, du bois, de la biomasse, etc., l'industrie pharmaceutique exploite les vertus curatives et les ressources génétiques de diverses espèces, le tourisme est tributaire de la beauté de paysages qui sont modelés par les écosystèmes et la biodiversité.

Le plus souvent, les services écosystémiques (SE) ne coûtent rien, car ils sont librement accessibles à tous («Tous en profitent sans que l'on puisse les en empêcher»). La biodiversité produit un bénéfice externe qui n'est pas compensé par le marché. Quiconque porte préjudice aux prestations écosystémiques par ses activités occasionne des coûts qui ne sont pris en charge par personne («Profiter ou polluer sans payer»). Cette absence de mécanismes de marché a un certain nombre de conséquences pour les prestations écosystémiques:

- Faute d'un signal de prix adéquat pour les SE, le marché ne connaît des incitations ni pour préserver et promouvoir les prestations écosystémiques (par ex. exploitation de la forêt respectueuse de la nature), ni pour prévenir les dommages (par ex. émission de polluants). Cette défaillance du marché typique de l'économie de marché des Etats-providence contribue dans une mesure essentielle à la surexploitation et à la mise en péril de la biodiversité.
- Outre que les utilisateurs des SE n'offrent (généralement) rien en retour à la biodiversité, ceux qui par leurs activités s'engagent pour le maintien et la promotion des SE ne sont pas ou guère soutenus financièrement. A ce jour, c'est pour l'essentiel l'Etat qui corrige cette défaillance du marché en y contribuant pour une part et des recettes fiscales limitées.

Afin d'améliorer durablement la situation, il importe d'attribuer une valeur financière aux prestations écosystémiques et d'exiger le paiement du prix correspondant. L'introduction de compensations et d'incitations financières, en complément aux obligations et interdits existants, permettrait de mieux piloter l'utilisation des services écosystémiques. Nous pensons ici à des instruments d'économie de marché qui:

- favorisent les activités respectueuses de la biodiversité (par ex. protection de réserves naturelles);
- dédommagent la renonciation à une utilisation alternative en faveur de la biodiversité (par ex. utilisation extensive de terres agricoles, maintien de surfaces libres non cultivées);
- taxent les activités préjudiciables à la biodiversité (par ex. imperméabilisation du sol, fractionnement d'espaces vitaux, émissions de polluants).

Pour que de tels mécanismes de financement et d'indemnisation puissent être mis en œuvre de manière efficace, il faut connaître les groupes d'acteurs concernés, à savoir ceux qui produisent des effets positifs pour la biodiversité, ceux qui génèrent des effets négatifs et ceux qui utilisent les services écosystémiques de la biodiversité.

### Instruments actuels

Il existe tout un assortiment d'instruments compensatoires et financiers ainsi qu'un large choix d'approches nouvelles et d'optimisations possibles pour préserver et promouvoir les SE qui ne sont généralement pas «commercialisables» selon les principes de l'économie de marché. Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des instruments actuellement en vigueur en Suisse, avec un exemple par instrument:<sup>1</sup>

**Tableau 1 Instruments d'indemnisation et de financement des SE de la biodiversité en Suisse**

<b>Instruments d'indemnisation et de financement publics</b>	<b>Exemples</b>
<b>Aides financières et indemnisations pour les prestations écosystémiques de la biodiversité.</b>	Paielements directs à l'agriculture pour prestations écologiques (par ex. surfaces de compensation écologique).
<b>Fonds Suisse pour le Paysage:</b> contributions à fonds perdu pour des projets concrets de préservation de paysages naturels.	Maintien du paysage en terrasses de la Porta Romana près de Bad Ragaz / Pfäfers, canton de St-Gall.
<b>Taxes d'incitation et/ou financières:</b> taxes sur les produits polluants et émissions de polluants.	Taxes COV et CO <sub>2</sub> .
<b>Utilisation ciblée de certains impôts/taxes en faveur de la biodiversité et de la protection de la nature.</b>	Affectation d'une part de l'impôt sur les bateaux à moteur à la protection contre les crues et l'amélioration des eaux, canton de Soleure
<b>Part de la redevance hydraulique en faveur de fonds de renaturation:</b> revalorisation et revitalisation des cours d'eau.	Fonds de renaturation, cantons de Berne et de Genève.
<b>Financement de mesures de maintien et de promotion de la biodiversité par l'intermédiaire d'une fondation</b>	Fondation Tenger, qui finance des achats de terrains à des fins de valorisation de biotopes, canton de Schaffhouse
<b>Fonds pour mesures de compensation de permis de déboisement et/ou de construction:</b> utilisation du produit des taxes correspondantes en faveur de la protection de la nature et des paysages.	Fonds pour la protection de la nature et du paysage, canton de Lucerne.
<b>Fonds financés par des taxes:</b> les recettes de différentes taxes (par ex. permis de chasse) sont versées dans un fonds de protection de la nature et des paysages.	Fonds pour les dommages causés par le gibier et pour la protection du gibier, canton de Glaris.
<b>Instruments d'indemnisation et de financement privés</b>	<b>Exemples</b>
<b>Supplément de prix pour courant vert – écofonds:</b> les recettes correspondantes sont affectées à la revalorisation des cours d'eau.	Ecofonds des FMB, canton de Berne.
<b>Labels:</b> pour les produits qui contribuent au maintien et à la promotion de la biodiversité.	Bio-Suisse ou FSC.

<sup>1</sup> Certains instruments ont été réunis en un seul groupe, sur la base de nos propres recherches et d'une enquête auprès des services cantonaux compétents et des sections de l'OFEV.

### Potentiel d'optimisation des instruments actuels et nouveaux instruments possibles

Une analyse approfondie des instruments existants et de la documentation *ad hoc*, ainsi qu'une session de travail entre spécialistes (liste des participants dans l'impressum) ont permis d'identifier le potentiel d'optimisation des instruments actuels et de nouveaux instruments. Le tableau suivant donne une liste non exhaustive de ces instruments avec des exemples.

**Tableau 2 Potentiel d'optimisation des instruments actuels et nouveaux instruments d'indemnisation et de financement possibles pour les SE de la biodiversité**

Potentiel d'optimisation des instruments existants/approches	Exemples
<b>Suppression de mauvaises incitations:</b> optimisation des subventions au sens large, soit orientation renforcée des subventions actuelles vers la biodiversité et abolition des incitations qui favorisent ou encouragent un comportement nuisible pour la biodiversité.	Paiements directs généraux à l'agriculture pour la détention d'animaux de rente et contributions à la surface; développement du système des paiements directs à l'agriculture, exemption fiscale du kérosène dans le trafic aérien international.
<b>Développement des indemnités pour les SE:</b> 1) identifier le potentiel de développement des mesures particulièrement efficaces; 2) examiner si les mesures actuelles sont suffisantes pour préserver et soutenir les SE, entretenir et soigner les régions protégées, ou s'il faudrait, de manière générale, mieux indemniser ces prestations; 3) définir quels groupes d'acteurs doivent payer les indemnités supplémentaires.	Encouragement à des paiements volontaires (par ex. «centime plein air»), indemnisation pour une exploitation forestière ménageant l'environnement, etc.
<b>Développement / optimisation des mesures de compensation/remplacement pour atteintes aux écosystèmes:</b> réglementation contractuelle pour les mesures de compensation et de remplacement, promotion plus active et flexibilisation, voire introduction de bourses permettant d'échanger des certificats pour des mesures de remplacement ou d'un fonds suisse pour de telles mesures.	Création de pools de surfaces/mesures de remplacement, marché pour les surfaces de compensation.
<b>Affectation plus importante de certains impôts/taxes en faveur de la biodiversité et de la protection de la nature:</b> renforcer l'affectation d'un pourcentage de certains impôts/taxes en faveur de la biodiversité.	Etendre l'approche du canton de Soleure (affectation d'une part de l'impôt sur les bateaux à moteurs à la protection des eaux) à l'ensemble des lacs et cours d'eau suisses; imposition de formes d'utilisation non désirées des surfaces (par ex. imperméabilisation du sol)

Nouveaux instruments d'indemnisations et de financement	Exemples
<p><b>Marchés pour les SE:</b> afin de créer des marchés pour les SE, les propriétaires de terrain ou les organisations qui s'engagent pour la promotion et l'entretien de la biodiversité dans une région reçoivent des «crédits biodiversité» pour la reconstitution et la protection d'une région déterminée. La vente de ces crédits génère des revenus et un capital pour d'autres mesures de protection dans la région.</p>	<p>Introduction d'un marché de certificats de surfaces pour des projets de construction suisses dans des régions précieuses sous l'angle de la biodiversité; système de commerce et d'échanges de certificats pour la préservation de surfaces pour la biodiversité.</p>
<p><b>Access and Benefit Sharing</b> (accès aux ressources génétiques (RG), partage équitable et juste des avantages et des bénéfices résultant de l'utilisation des services écosystémiques): les entreprises qui exploitent les RG d'un pays ou région à des fins commerciales (par ex. plantes pour production de médicaments) doivent restituer une partie des bénéfices tirés de la commercialisation à la région d'origine qui réinvestira cet argent dans la protection de la nature ou le développement durable des RG exploitées.</p>	<p>Dédommagements pour l'utilisation de ressources génétiques (par ex. par les industries pharmaceutiques) ou perception de droits d'entrée aux sites/paysages méritant particulièrement d'être protégés (paysages inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, parc national, etc.) restitués aux habitants de la région concernée et engagement des moyens par ex. pour des projets de protection de la nature.</p>
<p><b>Taxes biodiversité:</b> plus forte taxation des utilisateurs de la biodiversité et de ceux qui portent préjudice aux écosystèmes.</p>	<p>Redevance pour l'utilisation de surfaces, «centime biodiversité», redevance pour l'imperméabilisation du sol.</p>
<p><b>Réforme fiscale écologique:</b> système fiscal fondé sur le principe de causalité: «sanction» de la consommation d'énergie, de comportements préjudiciables à l'environnement/la biodiversité, etc., sous forme de taxe. Cette mesure inciterait à une consommation parcimonieuse des ressources naturelles, ce qui se répercuterait positivement sur la biodiversité.</p>	<p>Taxes environnementales et réformes fiscales écologiques aux niveaux national et cantonal.</p>
<p><b>Fonds Suisse pour la Biodiversité:</b> à l'instar du Fonds Suisse pour le Paysage (FSP), ce fonds financerait des projets et mesures de soutien à la biodiversité, voire achèterait des surfaces importantes en termes de biodiversité.</p>	<p>Introduction en coordination avec le FSP, financement à long terme par les fonds de loterie cantonaux.</p>
<p><b>Labels pour entreprises/administrations/chaînes de valeur ajoutée respectueuses de la biodiversité:</b> par l'octroi d'un label ou d'une certification «respecte la biodiversité», les entreprises et unités administratives sont encouragées à réduire les activités nuisibles pour la biodiversité au profit d'activités qui la soutiennent et la développent.</p>	<p>Label «ville biodiversité», certification d'entreprises ou de chaînes de création de valeur ajoutée.</p>

## Evaluation

Le tableau 3 visualise l'évaluation du potentiel d'optimisation des instruments actuels et de nouveaux instruments.

**Tableau 3** Evaluation de la faisabilité de l'optimisation des instruments actuels et de l'introduction de nouveaux instruments

Approches /instruments	Efficacité /effet d'orientation	Rentabilité financière	Respect du principes de causalité envers les utilisateurs	Simplicité d'exécution (faisabilité)	Acceptation politique/ effet de redistribution
<b>Possibilités d'optimisation</b>					
Suppressions des mauvaises incitations/optimisation subventions au sens large	++	+	+	+	?
Développement des compensations pour les SE de la biodiversité	++	-	+	?	+
Mesures de compensation/remplacement	+	+	++	+	--
Affectation obligatoire d'une part des impôts/taxes à la biodiversité/protection de la nature	+	++ (redevance hydraulique) + (autres)	+	+	--
<b>Nouveaux instruments possibles</b>					
Marchés pour les SE	+	+	+	-	-
Access and Benefit Sharing (ABS)	+	+	++	-	-
Taxes pour la biodiversité	++	++	++	+	--
Réforme fiscale écologique	++	?	++	+	-
Fonds Biodiversité	+	-	?	+	-
Labels Biodiversité	+	n/a	n/a	+	+

Légende: ++ = critère rempli; + critère plutôt rempli; - critère plutôt pas rempli; -- critère pas rempli; = effet incertain ou ambivalent (généralement parce que dépendant fortement de la conception de l'instrument); n/a = évaluation impossible/pas utile.

- La plupart des approches présentées ont un **effet d'orientation** évident, partant, des répercussions positives sur le maintien et la promotion des SE de la biodiversité.
- Pour ce qui concerne la **rentabilité financière**, certains instruments et optimisations grèvent assez lourdement le budget public (surtout le Fonds Biodiversité Suisse, en partie le déve-

veloppement des compensations pour les SE de la biodiversité, éventuellement aussi les labels pour la biodiversité). La plupart des autres instruments pourraient, en fonction de leur conception, générer des recettes supplémentaires à investir dans la conservation durable des SE de la biodiversité.

- Concernant les **principes de causalité envers les utilisateurs**, pratiquement toutes les approches ont des effets positifs, sauf le Fonds Biodiversité Suisse s'il devait être financé par les deniers publics (principe de solidarité) et les labels biodiversité (qui pourraient être financés par des dons).
- **Simplicité d'exécution**: les seuls instruments difficiles à mettre en œuvre en Suisse sont les marchés privés pour les SE et l'*Access and Benefit Sharing*, notamment en raison des implications internationales possibles. En ce qui concerne le développement des indemnités des SE, l'investissement requis ne peut être clairement estimé; il dépendra de la conception des mécanismes retenus.
- C'est au niveau de l'**acceptation politique** que les optimisations et nouveaux instruments décrits devraient présenter les plus grandes difficultés. Globalement, on attend que les groupes d'acteurs concernés soient le mieux disposés envers les labels pour la biodiversité et le développement des indemnités pour les SE.

### Conclusions quant à la mise en œuvre pratique

La mise en œuvre des optimisations et nouveaux instruments suivants paraît envisageable à court terme:

- Suppression des mauvaises incitations et optimisation des subventions (au sens large)
- Développement des compensations pour les SE de la biodiversité (par ex. «centime plein air», paiement pour l'entretien et la culture de régions protégées, etc.)
- Développement/optimisation des mesures de compensation pour préjudices aux SE de la biodiversité
- Affectation obligatoire d'une part des impôts/taxes à la biodiversité/protection de la nature (y compris l'extension de l'affectation obligatoire d'une part des recettes de la redevance hydraulique à des fonds de renaturation)
- Examen de l'introduction de taxes pour les SE de la biodiversité (plus forte imposition des utilisateurs, par ex. taxe sur l'utilisation du sol)
- Introduction de labels «biodiversité» pour les unités administratives et les entreprises (moins pour les chaînes de valeur ajoutée, en raison de la plus grande complexité)

Quant aux optimisations et instruments suivants, ils se feront sans doute attendre, vues les difficultés liées à leur réalisation en Suisse:

- Marchés pour les SE de la biodiversité (aussi au niveau international)
- Access and Benefit Sharing (ABS)
- Fonds Suisse pour la Biodiversité
- Réforme fiscale écologique (taxation d'activités économiques ayant des incidences sur le sol, par ex. projets de construction)