



Contrôle de suivi : Protection de la biodiversité en Suisse

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 18 mai 2026

L'essentiel en bref

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) évalue la mise en œuvre de ses 3 recommandations de 2021 sur la protection de la biodiversité en Suisse. Pour ce faire, elle a notamment tiré un bilan du premier plan d'action relatif à la Stratégie biodiversité suisse (PA SBS I) et a examiné le deuxième plan d'action adopté en 2024 (PA SBS II).

Les autorités fédérales sont conscientes de l'importance de la biodiversité, mais les mesures prises jusqu'ici n'ont pas eu un impact suffisant

La CdG-E tire un bilan contrasté de la mise en œuvre de ses recommandations de 2021. Elle relève que le Conseil fédéral et les unités concernées sont conscients de l'importance de la protection de la biodiversité en Suisse. Toutefois, les mesures prises jusqu'ici n'ont pas eu un impact suffisant, puisque la situation de la biodiversité demeure critique en Suisse. La CdG-E juge nécessaire que le Conseil fédéral examine quelles mesures supplémentaires peuvent être prises dans le cadre légal actuel et si des adaptations doivent être apportées au cadre légal.

La CdG-E est consciente que la marge de manœuvre du Conseil fédéral dans ce domaine est réduite. Celle-ci est conditionnée par le cadre légal, la prise en compte de divers autres intérêts importants pour la Suisse et les ressources limitées de la Confédération. Malgré tout, la commission estime que le Conseil fédéral pourrait encore mieux exploiter cette marge de manœuvre afin de permettre à la Suisse d'atteindre les objectifs nationaux et internationaux en matière de biodiversité.

Stratégie biodiversité suisse : des progrès ont eu lieu, mais des faiblesses subsistent

En 2023, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a publié une analyse d'impact du PA SBS I. La CdG-E tire un bilan mitigé de cette analyse, qui contient certes des informations importantes mais manque selon elle de clarté.

Au vu des résultats de cette analyse, le Conseil fédéral a prolongé la durée du premier plan d'action et accéléré sa mise en œuvre. La commission juge cette décision compréhensible, mais regrette que cette accélération se soit accompagnée d'une réduction des objectifs du PA SBS I.

La CdG-E s'est par ailleurs penchée sur la préparation du PA SBS II. À ce sujet, elle estime que le Conseil fédéral a tiré certains enseignements des faiblesses du premier plan d'action, notamment concernant le pilotage, l'implication d'autres offices fédéraux et la coordination avec les objectifs internationaux. Elle tire aussi un bilan globalement positif de la manière dont l'OFEV a élaboré les mesures du nouveau plan d'action. En revanche, elle regrette que le Conseil fédéral ait diminué les ressources allouées à l'OFEV pour le PA SBS II. Cela accroît les risques que le plan d'action ne soit pas mis en œuvre comme prévu.

La CdG-E déplore également que la Confédération ne dispose toujours pas d'un set d'indicateurs complet permettant d'évaluer l'effet des mesures du PA SBS et l'atteinte des objectifs de la SBS. Enfin, elle a déposé un postulat chargeant le Conseil fédéral

d'établir une conception générale concernant la protection de la biodiversité pour la période 2030-2050.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans l'agriculture

La CdG-E salue que le Conseil fédéral évalue régulièrement l'efficacité des mesures portant sur la biodiversité dans l'agriculture. Les études réalisées montrent que la situation demeure globalement insatisfaisante et mettent en évidence le besoin d'améliorer l'efficacité des contributions à la biodiversité dans l'agriculture.

Face à cette situation, la CdG-E relève positivement que le Conseil fédéral a proposé ces dernières années différentes mesures pour renforcer la biodiversité dans le domaine agricole. Le Parlement a approuvé la réduction des risques liés aux pesticides ainsi que la fusion des contributions à la biodiversité et au paysage, et a rejeté les autres propositions.

Du point de vue de la CdG-E, les mesures prises jusqu'à présent ne suffiront vraisemblablement pas à améliorer la situation de manière efficace et durable. Elle invite l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) à continuer de développer autant que possible des mesures en faveur de la biodiversité dans le cadre légal actuel. Elle juge également opportun que le Conseil fédéral soumette au Parlement, dans le projet de politique agricole à partir de 2030, des propositions pour améliorer l'efficacité des surfaces de promotion de la biodiversité.

Enfin, la CdG-E constate que la place de l'agriculture a été renforcée dans le PA SBS II, ce qu'elle salue. Plus globalement, elle tire un bilan positif de la collaboration entre l'OFEV et l'OFAG sur le thème de la biodiversité.

L'analyse des subventions dommageables à la biodiversité doit être poursuivie

Le Conseil fédéral a mené des analyses approfondies concernant certaines subventions dommageables à la biodiversité. Il a procédé, sur cette base, à diverses adaptations, ce que la CdG-E salue. Globalement, la commission estime que les mesures prises jusqu'à présent en matière de subventions dommageables sont un pas dans la bonne direction, mais qu'elles ne permettront pas d'atteindre les objectifs nationaux et internationaux. Elle prie le Conseil fédéral de poursuivre ses efforts, notamment en renforçant la transparence concernant l'impact des subventions sur la biodiversité. Elle invite par ailleurs l'OFAG à examiner si des ajustements ciblés permettraient de réduire l'impact néfaste des subventions agricoles sur la biodiversité.

Une attention renforcée doit être portée à la communication sur la biodiversité

La commission tire un bilan critique des mesures du PA SBS concernant la communication sur la biodiversité. Elle regrette que le projet pilote du PA SBS I consacré à cet aspect ait été interrompu en 2020. Par ailleurs, elle est surprise que le PA SBS II ne contienne aucune mesure à ce sujet. Elle invite le Conseil fédéral à examiner l'ajout de mesures portant sur la communication.

Enfin, sur la base d'une analyse des communiqués de la presse de la Confédération, la CdG-E arrive à la conclusion que les autorités fédérales ont, globalement, informé de manière active, régulière et cohérente sur le thème de la biodiversité. Elle estime

toutefois que la communication n'a pas toujours été complète. Elle invite le Conseil fédéral à s'assurer que toutes les informations importantes relatives à la biodiversité soient à l'avenir communiquées de manière complète, transparente et engagée.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| L'essentiel en bref | 2 |
| 1 Introduction et contexte | 8 |
| 1.1 Situation de la biodiversité en Suisse | 8 |
| 1.2 Activités de la Confédération pour la protection de la biodiversité | 9 |
| 2 Démarches de la CdG-E | 13 |
| 2.1 Travaux passés | 13 |
| 2.2 Contrôle de suivi | 13 |
| 3 Mise en œuvre des recommandations de la CdG-E de 2021 | 15 |
| 3.1 Mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse | 15 |
| 3.1.1 Présentation des faits | 16 |
| 3.1.1.1 Analyse d'impact et bilan du premier plan d'action (PA SBS I) | 16 |
| 3.1.1.2 Elaboration du deuxième plan d'action (PA SBS II) | 19 |
| 3.1.1.3 Moyens financiers pour la mise en œuvre du PA SBS II et ressources en personnel de l'OFEV | 22 |
| 3.1.1.4 Participation des autres offices fédéraux, structure de pilotage du PA SBS II | 25 |
| 3.1.1.5 Controlling annuel du PA SBS II | 27 |
| 3.1.1.6 Évaluation du PA SBS et de la SBS et indicateurs | 27 |
| 3.1.1.7 Perspectives de la SBS après 2030 | 29 |
| 3.1.2 Appréciation de la CdG-E | 30 |
| 3.1.2.1 Analyse d'impact et bilan du premier plan d'action (PA SBS I) | 31 |
| 3.1.2.2 Elaboration du deuxième plan d'action (PA SBS II) | 33 |
| 3.1.2.3 Moyens financiers pour la mise en œuvre du PA SBS II et ressources en personnel de l'OFEV | 34 |
| 3.1.2.4 Participation des autres offices fédéraux, structure de pilotage du PA SBS II | 35 |
| 3.1.2.5 Controlling annuel du PA SBS, évaluation du PA SBS et de la SBS | 36 |
| 3.1.2.6 Perspectives de la SBS après 2030 | 37 |
| 3.2 Protection de la biodiversité dans l'agriculture | 39 |
| 3.2.1 Présentation des faits | 40 |
| 3.2.1.1 Mesures de protection de la biodiversité dans l'agriculture prises jusqu'ici | 40 |
| 3.2.1.2 Collaboration entre OFEV et OFAG dans le domaine de la biodiversité | 44 |
| 3.2.1.3 Agriculture dans le PA SBS | 45 |
| 3.2.1.4 Perspectives | 47 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.2.2 | Appréciation de la CdG-E | 48 |
| 3.2.2.1 | Mesures de protection de la biodiversité dans l'agriculture prises jusqu'ici | 49 |
| 3.2.2.2 | Collaboration entre OFEV et OFAG dans le domaine de la biodiversité | 51 |
| 3.2.2.3 | Agriculture dans le PA SBS | 51 |
| 3.3 | Subventions dommageables à la biodiversité | 53 |
| 3.3.1 | Présentation des faits | 54 |
| 3.3.1.1 | Analyse approfondie des subventions dommageables | 54 |
| 3.3.1.2 | Subventions dommageables dans le domaine de l'agriculture | 56 |
| 3.3.1.3 | Subventions dommageables dans le domaine des transports | 57 |
| 3.3.1.4 | Perspectives dans le cadre du PA SBS II | 58 |
| 3.3.2 | Appréciation de la CdG-E | 59 |
| 3.3.2.1 | Analyse approfondie des subventions dommageables | 60 |
| 3.3.2.2 | Subventions dommageables dans le domaine de l'agriculture | 61 |
| 3.3.2.3 | Perspectives dans le cadre du PA SBS II | 62 |
| 3.4 | Communication publique des autorités fédérales sur la biodiversité | 63 |
| 3.4.1 | Présentation des faits | 63 |
| 3.4.1.1 | Mesures de la Confédération concernant la communication sur la biodiversité | 63 |
| 3.4.1.2 | Contenu des communiqués de presse de la Confédération sur la biodiversité | 65 |
| 3.4.2 | Appréciation de la CdG-E | 65 |
| 3.4.2.1 | Mesures de la Confédération concernant la communication sur la biodiversité | 66 |
| 3.4.2.2 | Contenu des communiqués de presse de la Confédération sur la biodiversité | 67 |
| 4 | Conclusions | 69 |
| 4.1 | Mise en œuvre des recommandations | 70 |
| 4.2 | Points ouverts | 74 |
| 4.3 | Prochaines étapes | 76 |
| | Liste des mesures du PA SBS I et du PA SBS II | 80 |
| | Reprise des mesures du PA SBS I dans le PA SBS II | 83 |
| | Vue d'ensemble des moyens fédéraux alloués à la biodiversité | 90 |
| | Analyse des critiques médiatiques formulées au sujet de l'analyse d'impact de l'Office fédéral de l'environnement | 92 |

Indicateurs relatifs aux objectifs de la Stratégie biodiversité suisse

Rapport

1 Introduction et contexte

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) présente son appréciation concernant la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait adressées au Conseil fédéral en 2021 sur la thématique de la protection de la biodiversité en Suisse. Par cette publication, elle met un terme au contrôle de suivi qu'elle a mené à ce sujet entre 2023 et 2025.

1.1 Situation de la biodiversité en Suisse

Diverses études récentes montrent que la situation de la biodiversité en Suisse est restée préoccupante ces dernières années. Dans un rapport de novembre 2023¹, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est arrivé à la conclusion que la biodiversité était en mauvais état dans notre pays : l'office a notamment souligné des atteintes fortes aux milieux aquatiques et une augmentation du degré d'imperméabilisation des sols. Le recul de la diversité des espèces entraîne en outre un appauvrissement de la diversité génétique.

Selon des informations compilées par l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT)², 35% des espèces naturelles sont menacées ou déjà éteintes et 12% sont potentiellement menacées dans notre pays. Par ailleurs, 48% des milieux sont menacés et 13% potentiellement menacés. Des études ont toutefois montré des évolutions positives à certains niveaux (p. ex. concernant la biodiversité en forêt).

La superficie des aires protégées d'importance nationale a augmenté ces dernières années. En 2023, 13,4% du territoire national était consacré à la protection de la biodiversité³. Toutefois, cette proportion n'est pas conforme aux objectifs nationaux et internationaux en la matière⁴.

1 Biodiversité en Suisse : état et évolution, rapport de l'OFEV du 22.5.2023

2 www.sciencesnaturelles.ch > Biodiversité > Questions et réponses (consulté le 8.12.2025)

3 Biodiversité en Suisse : état et évolution, <https://www.bafu.admin.ch/fr/publication?id=bJ81Rxe23pQ5> de l'OFEV du 22.5.2023. Les aires protégées d'importance nationale, régionale ou locale représentent 10,7% du territoire. D'autres surfaces, couvrant une superficie supplémentaire de 2,7 %, sont également dédiées à la biodiversité sous une autre forme (p. ex. Surfaces agricoles de protection de la biodiversité de qualité II, cf. chap. 1.2 et 3.1).

4 La Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB ; cf. chap. 1.2), comme indiqué dans la Stratégie biodiversité suisse (SBS), avait fixé l'objectif que 17% du territoire au niveau national soit consacré à la préservation de la biodiversité d'ici 2020. Fin 2022, le Cadre mondial de la biodiversité a assigné aux pays signataires de la CDB – dont la Suisse fait partie, cf. plus bas – un objectif de 30% de zones protégées et d'autres mesures de conservation efficaces par zone (en anglais : Other Effective area-based Conservation Measures, OECM) à l'échelon de la planète (cf. chap. 1.2).

Selon SCNAT⁵, les principales causes de la diminution de la biodiversité sont la perte et la fragmentation des écosystèmes ainsi que la dégradation de leur qualité écologique par l'exploitation agricole intensive, les activités de construction et l'utilisation des eaux. La qualité des écosystèmes est également réduite par l'apport excessif d'azote et les pollutions, notamment liées aux pesticides. Enfin, le changement climatique et les espèces exotiques envahissantes ont un impact important sur la biodiversité.

1.2 Activités de la Confédération pour la protection de la biodiversité

Engagements internationaux

En 1994, la Suisse a ratifié la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB)⁶. En tant que partie contractante, la Confédération s'est engagée à conserver la diversité biologique et à utiliser durablement ses éléments constitutifs, ainsi qu'à assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Elle est également tenue d'élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action nationaux en faveur de la préservation de la biodiversité.

La mise en œuvre de la CDB fait l'objet d'une surveillance et, si nécessaire, de décisions lors des conférences des parties, qui se tiennent à intervalles réguliers. Lors de la conférence de Nagoya de 2010 ont été adoptés le Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique à l'échelle mondiale et les objectifs d'Aichi correspondants⁷. En décembre 2022, la conférence des parties a adopté le nouveau Cadre mondial de la biodiversité (*Global Biodiversity Framework*, GBF)⁸ qui formule 4 objectifs pour 2050 et 23 cibles mondiales à l'horizon 2030, assortis d'indicateurs.

Stratégie et Plan d'action biodiversité Suisse

Sur la base de la CDB, le Conseil fédéral a adopté en 2012 la Stratégie biodiversité suisse (SBS)⁹. Celle-ci définit 10 objectifs qui orientent l'engagement de la Confédération en matière de biodiversité. La responsabilité de mise en œuvre au niveau de l'administration fédérale relève de l'OFEV.

⁵ www.sciencesnaturelles.ch > Biodiversité > Questions et réponses (consulté le 8.12.2025).

⁶ Convention du 5.6.1992 sur la diversité biologique (RS **0.451.43**)

⁷ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > Affaires internationales > **Accords internationaux** (consulté le 11.12.2025)

⁸ Le GBF (également appelé « Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal ») prévoit notamment la conservation de 30% des zones terrestres, des eaux intérieures et des zones côtières et marines, la restauration de 30% des écosystèmes dégradés, la réduction de moitié de l'introduction d'espèces envahissantes, et la réduction des subventions préjudiciables à hauteur de 500 milliards de dollars par an. Ce cadre sert principalement de guide stratégique ; les objectifs qu'il contient ne sont pas directement juridiquement contraignants pour les États signataires. Plus d'informations à ce sujet sur :

⁹ www.cbd.int/gbf (consulté le 9.12.2025) ; cf. également PA SBS II, pp. 15-16 Stratégie Biodiversité Suisse du 25.4.2012

Pour concrétiser ces objectifs, le Conseil fédéral a publié en 2017 le Plan d'action SBS (PA SBS), structuré en deux phases. Selon la planification initiale, la première était prévue de 2017 à 2023 (PA SBS I) et la seconde de 2024 à 2027 (PA SBS II).

Le PA SBS I¹⁰ comprenait 27 mesures, réparties en quatre catégories : 4 mesures urgentes, 9 mesures exploitant des synergies et 6 mesures regroupant 19 projets pilotes. Il incluait également 8 mesures qui n'avaient pas été retenues en raison du manque de ressources, mais qui devaient être étudiées en vue du PA SBS II¹¹.

En juin 2023, l'OFEV a publié une analyse d'impact dressant une évaluation intermédiaire du PA SBS I¹². Celle-ci montrait notamment que la mise en œuvre du plan avait pris du retard et que la plupart des objectifs de la SBS n'étaient pas atteints. Après avoir pris connaissance de l'analyse d'impact, le Conseil fédéral a décidé de prolonger la première phase du PA SBS jusqu'à fin 2024¹³. Le début de la deuxième phase a été repoussé d'un an et s'étend désormais de 2025 à 2030.

En novembre 2024, le Conseil fédéral a adopté le PA SBS II¹⁴, tout en confirmant et prolongeant la validité des objectifs de la SBS jusqu'en 2030¹⁵. Le nouveau plan d'action comprenait 15 mesures placées sous la responsabilité de l'OFEV et 7 mandats d'examen confiés à d'autres offices fédéraux¹⁶. Les mandats d'examen assignés aux autres offices ont été complétés dans une nouvelle version du plan d'action, adoptée par le Conseil fédéral en décembre 2025¹⁷. Le PA SBS II prévoit également un controlling annuel et une évaluation globale vers la fin de la période de mise en œuvre.

Protection de la biodiversité dans l'agriculture

L'agriculture est un domaine étroitement lié à la protection de la biodiversité. Ainsi, dans son rapport de 2022 sur l'orientation future de la politique agricole¹⁸, le Conseil

¹⁰ [Plan d'action SBS Phase I du 6.9.2017](#)

¹¹ La liste des différentes mesures des PA SBS I et II est disponible à [l'annexe I](#).

¹² Impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, [rapport](#) de l'OFEV du 21.6.2023, www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > [SBS et Plan d'action](#) (consulté le 18.12.2025) ; pour plus de détails, cf. chap. 3.1.1.1

¹³ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 21.6.2023

¹⁴ [Plan d'action SBS Phase II du 20.11.2024](#)

¹⁵ Biodiversité : adoption de la seconde phase du plan d'action par le Conseil fédéral, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 20.11.2024

¹⁶ Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Office fédéral de l'énergie (OFEN), Office fédéral des routes (OFROU), Office fédéral des transports (OFT).

¹⁷ [Plan d'action SBS Phase II du 12.12.2025](#) ; cf. aussi Plan d'action biodiversité : nouvelles mesures en faveur de la diversité des espèces, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 12.12.2025

¹⁸ Orientation future de la politique agricole, [rapport](#) du Conseil fédéral en réponse aux postulats 20.3931 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) du 20.8.2020 et 21.3015 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) du 2.2.2021 ; cf. en particulier chap. 3.3.2 et 3.5.

fédéral a défini la biodiversité comme une ressource essentielle pour l'agriculture¹⁹. La biodiversité contribue notamment à la résilience du système agricole²⁰. À l'inverse, l'exploitation agricole intensive et l'utilisation de pesticides ont un impact négatif sur la biodiversité.

L'agriculture est aussi le domaine où les moyens alloués par la Confédération à la protection de la biodiversité sont les plus élevés (entre 430 à 450 millions sur un total d'environ 600 millions de francs par année)²¹. Les mesures correspondantes sont définies principalement dans le cadre de la politique agricole de la Confédération, placée sous la responsabilité de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Le principal outil sont les « contributions à la biodiversité »²², une forme de paiements directs alloués aux agricultrices et agriculteurs, qui vise à soutenir l'exploitation et l'entretien des « surfaces de promotion de la biodiversité » (SPB)²³. Conformément aux Prestations écologiques requises (PER)²⁴, chaque exploitation souhaitant bénéficier de paiements directs est tenue de disposer d'un minimum de 7% de SPB (3,5% pour les cultures spéciales).

En 2008, l'OFEV et l'OFAG ont formulé des Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA). Les objectifs dans le domaine de la biodiversité ont ensuite été concrétisés pour les différentes zones agricoles de Suisse, tant en termes de quantité que de qualité des surfaces²⁵. En 2015, sur mandat des deux offices, le centre de recherche fédéral Agroscope a lancé le programme de monitoring ALL-EMA, qui vise à évaluer l'évolution des espèces et milieux agricoles en Suisse²⁶. Les conclusions du premier cycle de relevés ont été publiées en 2021, celles du deuxième en 2025²⁷.

¹⁹ En lien notamment avec les lignes stratégiques « Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires » et « Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse de l'environnement, du climat et des animaux ».

²⁰ Par exemple en lien avec la pollinisation des cultures, la protection contre l'érosion et la préservation de la diversité génétique ; cf. www.sciencesnaturelles.ch > Biodiversité > Questions et réponses (consulté le 11.12.2025) et Message du 4.3.2022 relatif à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage) ([FF 2022 737](https://www.fednet.admin.ch/asset/-/FF-2022-737), ch. 2.1.3)

²¹ Cf. chap. 3.2 et annexe 3

²² Art. 2 de l'ordonnance du 23.10.2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD ; RS **910.13**). Plus d'informations au sujet des contributions à la biodiversité sur : www.blw.admin.ch > Soutien financier > Paiements directs > Contributions à la biodiversité (consulté le 9.12.2025).

²³ Les SPB peuvent être de trois types : qualité I, qualité II ou mise en réseau. En 2025, les SPB représentaient 19,9% de la surface agricole utile suisse. Pour plus d'informations : Rapport agricole 2025, www.agrarbericht.ch > Politique > Paiements directs > Contributions à la biodiversité (consulté le 9.12.2025)

²⁴ Les PER, qui garantissent les bonnes pratiques agricoles, sont la condition sine qua non à l'octroi de paiements directs. Cf. www.blw.admin.ch > Soutien financier > Paiements directs > Prestations écologiques requises (consulté le 7.1.2026)

²⁵ www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Environnement et Ressources > Biodiversité, Paysage > Compensation écologique et fonctions > Objectifs environnementaux pour l'agriculture (consulté le 11.12.2025)

²⁶ www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Environnement et Ressources > Monitoring, Analyse > Programme de monitoring ALL-EMA (consulté le 11.12.2025)

²⁷ Pour plus de détails à ce sujet, cf. chap. 3.2.1.

Plusieurs objectifs de la SBS présentent un lien direct ou indirect avec le thème de l'agriculture²⁸. Divers mesures et projets des PA SBS I²⁹ et PA SBS II³⁰ sont également liés à ce domaine.

Autres domaines

La protection de la biodiversité dépend aussi de diverses autres politiques sectorielles de la Confédération, telles que l'aménagement du territoire, la politique des transports, la politique de l'énergie, la politique de santé ou la politique économique. La législation fédérale existante prévoit diverses mesures et instruments qui contribuent, directement ou indirectement, à la protection et la promotion de la biodiversité (p. ex. dans la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur les forêts, la loi fédérale sur la protection des eaux ou la loi sur l'aménagement du territoire)³¹. A contrario, certaines subventions ou incitations financières accordées par la Confédération ont un effet négatif sur la biodiversité, car elles encouragent des activités qui nuisent à celle-ci (p. ex. dans les domaines de l'agriculture, des transports ou de la production d'énergie)³².

Par ailleurs, les cantons jouent aussi un rôle important dans la mise en œuvre des mesures de protection de la biodiversité (p. ex. conventions-programmes dans le domaine environnemental, surveillance sur les contributions dans le domaine agricole).

Initiative biodiversité

Les dernières années ont également été marquées par les débats autour de l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage » (ci-après : initiative biodiversité), qui demandait entre autres de renforcer les ressources et les instruments de la Confédération et des cantons pour la sauvegarde et le renforcement de la biodiversité³³. Le Conseil fédéral a élaboré un contre-projet indirect, qui proposait notamment d'augmenter les aires de protection à l'échelle nationale et de promouvoir la biodiversité en milieu urbain. Les Chambres fédérales ne sont toutefois pas entrées en

²⁸ En particulier objectifs 1, 2 et 6.

²⁹ P. ex. mesures 4.2.1 (« Concevoir l'infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire »), 4.2.3 (« Adapter la production agricole aux conditions naturelles locales ») et projets pilotes A2.1 (« Atténuation des changements climatiques : une utilisation durable est bonne pour les marais suisses ») et A4.2 (« Élaborer un système d'incitation pour la délimitation et l'entretien d'aires de conservation de certaines espèces »)

³⁰ P. ex. mesures M4 (« Restauration d'écosystèmes capables de fournir des services »), M6 (« Surfaces de grande valeur écologique et mise en réseau »), M7 (« Biodiversité à l'heure des changements climatiques »), M9 (« Diversité génétique »), M12 (« Lutte contre la mortalité des insectes »), M18 (« Services écosystémiques dans l'agriculture ») et M22 (« SPB dans l'agriculture »).

³¹ Impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, [rapport](#) de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 2.2 et chap. 7 ; www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > SBS et Plan d'action (consulté le 18.12.2025)

³² Pour plus de détails, cf. chap. 3.3

³³ Message du 4.3.2022 relatif à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage) ([FF 2022 737](#))

matière sur celui-ci³⁴. Le 22 septembre 2024, le peuple a rejeté l’initiative avec 63,04% des voix³⁵.

2 Démarches de la CdG-E

2.1 Travaux passés

Dès 2019, la CdG-E a examiné les travaux du Conseil fédéral en matière de protection de la biodiversité. Elle a concentré son inspection sur trois aspects : la mise en œuvre de la SBS et du PA SBS, les mesures en faveur de la protection de la biodiversité dans l’agriculture et la question des subventions dommageables à la biodiversité.

Dans son rapport publié en février 2021³⁶, la CdG-E est arrivée à la conclusion que l’efficacité des mesures prises dans le domaine de la protection de la biodiversité était insuffisante. Elle a invité le Conseil fédéral à examiner leur renforcement ciblé et lui a adressé trois recommandations en ce sens³⁷.

Dans son avis du 26 mai 2021 (ci-après : avis de 2021)³⁸, le Conseil fédéral a accueilli favorablement les recommandations de la CdG-E dans leur ensemble. Il a reconnu en particulier que la situation de la biodiversité en Suisse était préoccupante et que les mesures prises jusque-là n’avaient pas permis d’empêcher son déclin. Il a notamment annoncé qu’il analyserait la mise en œuvre du PA SBS I afin d’élaborer des mesures pour les phases futures du plan d’action et qu’il examinerait comment mieux promouvoir la biodiversité dans l’agriculture. Après avoir mené des clarifications complémentaires, la CdG-E a clos son inspection en novembre 2021³⁹.

2.2 Contrôle de suivi

En juin 2023, la CdG-E a lancé le contrôle de suivi de son inspection de 2021. Elle a chargé sa sous-commission Département fédéral de l’intérieur (DFI) / Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC) de mener les clarifications correspondantes⁴⁰.

³⁴ Pour le traitement parlementaire, cf. objet [22.025](#)

³⁵ www.admin.ch > Documentation > Votations populaires > Votation populaire du 22 septembre 2024 > [Initiative biodiversité](#) (consulté le 9.12.2025)

³⁶ Protection de la biodiversité en Suisse, rapport de la CdG-E du 19.2.2021 ([FF 2021 715](#))

³⁷ Protection de la biodiversité : la CdG-E tire le bilan et estime que le Conseil fédéral doit renforcer ses efforts, [communiqué de presse](#) de la CdG-E du 22.2.2021

³⁸ Protection de la biodiversité en Suisse, avis du Conseil fédéral du 26.5.2021 ([FF 2021 1264](#))

³⁹ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 ([FF 2022 513](#), chap. 3.8.6)

⁴⁰ De 2021 à novembre 2023, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E était composée des conseillères et conseillers aux États Marco Chiesa (président), Elisabeth Baume-Schneider (remplacée par Mathilde Crevoisier Crelier dès décembre 2022), Matthias Michel, Othmar Reichmuth (remplacé par Marianne Maret dès juin 2023) et Heidi Z’graggen. Depuis décembre 2023, la sous-commission est composée des conseillères et conseillers aux États Heidi Z’graggen (présidente), Fabien Fivaz (à partir du 2.6.2025), Petra Gössi, Marianne Maret, Franziska Roth (à partir du 10.10.2025), Simon Stocker (jusqu’au 24.3.2025), Céline Vara (jusqu’en mai 2025).

Conformément à la loi sur le Parlement (LParl)⁴¹ et à leurs principes d'action⁴², les CdG ont pour mandat principal d'exercer la haute surveillance sur la gestion des affaires par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Elles examinent l'action des autorités afin de contribuer à corriger les insuffisances ou dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre. Conformément à ces principes, la CdG-E a focalisé son contrôle de suivi sur la manière dont ses recommandations de 2021 visant à renforcer la protection de la biodiversité ont été mises en œuvre, et en particulier si les mesures annoncées par le Conseil fédéral à l'époque ont bel et bien été concrétisées. Elle a également analysé les enseignements qui peuvent être tirés des mesures prises par les autorités fédérales compétentes du point de vue de la gestion.

Pour ce faire, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E s'est principalement penchée sur le bilan du PA SBS I et a examiné le nouveau PA SBS II, à la suite de son adoption par le Conseil fédéral en novembre 2024. Entre juin 2023 et décembre 2025, la sous-commission a auditionné à plusieurs reprises le DETEC, l'OFEV et l'OFAG et a demandé au Conseil fédéral et aux unités administratives divers renseignements par écrit. Elle a également inclus dans son analyse divers rapports publiés par les autorités fédérales en lien avec le thème de la biodiversité⁴³. La protection de la biodiversité a également été un point fort d'une visite de service auprès de l'OFEV en novembre 2023.

La CdG-E n'a pas analysé le contenu matériel des mesures du PA SBS ou les détails techniques des instruments de promotion de la biodiversité dans l'agriculture pris individuellement. Elle ne se prononce pas non plus sur la qualité des indicateurs utilisés pour évaluer l'impact des mesures du PA SBS. Au vu du grand nombre de mesures concernées et de leur complexité technique, une telle analyse aurait dépassé le cadre du contrôle de suivi. En outre, conformément à leur pratique, les CdG focalisent leur haute surveillance sur les questions d'ordre systémique relatives à la gestion des autorités fédérales.

Enfin, en leur qualité d'organe de haute surveillance, les CdG n'ont pas vocation à se prononcer sur les décisions politiques du Parlement, notamment concernant le cadre législatif et les priorités budgétaires, ces questions relevant des commissions thématiques et des commissions des finances (CdF). En conséquence, la CdG-E n'émet pas d'appréciation sur le contenu des décisions prises par le Parlement durant la période sous revue en lien avec la protection de la biodiversité ou la politique agricole.

Sur la base des informations collectées, la CdG-E a décidé de publier le présent rapport afin de présenter son appréciation. Ce rapport a été soumis à consultation auprès des entités concernées et a finalement été adopté par la CdG-E le 18 mai 2026 et transmis au Conseil fédéral le 19 mai 2026. Avec ce rapport, la CdG-E met un terme

⁴¹ Loi du 13.12.2022 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl ; RS **171.10**), art. 26 et 52

⁴² Principes d'action des CdG du 13.5.2024, www.parlement.ch > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > CdG > Documents de base / droit à l'information

⁴³ Il s'agit notamment d'un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) de juin 2025 consacré aux contributions à la biodiversité dans l'agriculture (cf. chap. 3.2.1), des résultats du deuxième cycle du Programme de monitoring ALL-EMA de l'institut Agroscope (cf. chap. 3.2.1) et d'un rapport de l'OFEV de janvier 2025 sur les subventions fédérales dommageables à la biodiversité (cf. chap. 3.3.1).

à son contrôle de suivi. Au vu des différents points encore ouverts dans ce dossier, elle a décidé qu'elle procéderait, en 2029, à un deuxième contrôle de suivi.

3 Mise en œuvre des recommandations de la CdG-E de 2021

Dans ce chapitre, la CdG-E présente les faits portés à sa connaissance au sujet de la mise en œuvre de ses trois recommandations de 2021, ainsi que son appréciation concernant les mesures prises et les questions qui demeurent ouvertes de son point de vue (chap. 3.1 à 3.3). Elle aborde en outre une thématique supplémentaire, celle de la communication des autorités fédérales relatives à la biodiversité (chap. 3.4).

3.1 Mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse

Recommandation 1 de 2021

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 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.

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.

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.

Dans son avis de mai 2021, le Conseil fédéral a annoncé que l'analyse d'impact du PA SBS I servirait de base pour préciser les mesures en vue de la seconde phase de mise en œuvre. Il a indiqué que cette analyse serait dotée d'un set d'indicateurs pertinents pour évaluer les effets du plan d'action sur la biodiversité. La CdG-E a porté une appréciation positive sur ces démarches. Elle a toutefois jugé problématique que le Conseil fédéral n'ait pas pris d'engagement clair quant à la poursuite du PA SBS à long terme.

Lors de son inspection de 2021, la CdG-E s'est également penchée sur les ressources en personnel de l'OFEV, qui constituent un autre point central de la mise en œuvre de la SBS. La commission a constaté que l'office n'était pas en mesure de mettre en œuvre l'ensemble des mesures prévues dans le PA SBS I faute de ressources en personnel nécessaires. Le Conseil fédéral a indiqué, dans son avis de 2021, qu'il tirerait les enseignements de la première phase afin de mieux estimer les besoins futurs en la matière.

3.1.1 Présentation des faits

3.1.1.1 Analyse d'impact et bilan du premier plan d'action (PA SBS I)

L'OFEV a présenté les résultats de l'analyse d'impact du PA SBS I dans un rapport publié en juin 2023 (ci-après : analyse d'impact de 2023)⁴⁴. Celui-ci rendait compte de la mise en œuvre du plan d'action et dressait un premier bilan de la réalisation des objectifs de la SBS. Ce rapport est arrivé à la conclusion que la Confédération, les cantons et les communes avaient renforcé leur engagement en faveur de la biodiversité et que les mesures prises allaient dans la bonne direction, mais que l'état général de la biodiversité en Suisse restait insatisfaisant⁴⁵.

L'analyse d'impact de 2023 se fondait notamment sur une évaluation intermédiaire du PA SBS I, menée dès 2021 avec le soutien d'experts externes⁴⁶. Celle-ci a montré qu'un tiers environ des mesures et projets pilotes du plan d'action étaient sur la bonne voie, qu'un tiers accusait un léger retard et qu'un tiers était très en retard ou avait vu son contenu entièrement remanié par rapport au début du projet⁴⁷. L'évaluation intermédiaire a également souligné que l'avancement des mesures et projets pilotes était freiné par le manque de ressources en personnel de la Confédération et des cantons.

En vue de la deuxième phase du PA SBS, l'évaluation a notamment recommandé d'accroître les ressources en personnel, d'optimiser la gouvernance du plan d'action, de mettre en place une gestion systématique des parties prenantes et d'établir une communication systématique.

Sur la base de cette évaluation intermédiaire, l'OFEV a apporté en 2022 diverses adaptations immédiates aux mesures et projets pilotes du PA SBS I⁴⁸. Selon l'analyse

⁴⁴ Impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, rapport de l'OFEV du 21.6.2023, www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > SBS et Plan d'action (consulté le 18.12.2025)

⁴⁵ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 8

⁴⁶ L'évaluation intermédiaire s'est fondée sur trois rapports externes et un rapport interne de l'OFEV, chacun portant sur des mesures et projets spécifiques du PA SBS I et tous publiés sur le site Internet de l'OFEV. Un groupe d'accompagnement, composé notamment de représentants de la Confédération, des cantons et de spécialistes de la biodiversité, a apporté son soutien technique à l'évaluation. Les modalités et les résultats de l'évaluation intermédiaire sont présentés au chap. 4 du rapport de l'OFEV du 21.6.2023.

⁴⁷ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 4.5. L'évaluation intermédiaire a montré que la mise en œuvre des 4 *mesures urgentes* était particulièrement réussie, car celles-ci s'intègrent au processus éprouvé des conventions-programmes conclues avec les cantons. Les *mesures exploitant des synergies* et les *projets pilotes*, en revanche, ont souvent présenté des retards en raison des ressources en personnel limitées et du fait qu'ils reposaient sur des processus de mise en œuvre encore récents.

⁴⁸ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 5. Les adaptations ont consisté, d'un côté, une adaptation de la planification des projets et, de l'autre, à l'abandon de certains contenus. Par exemple, l'objectif de la mesure 4.2.3 « Adapter la production agricole aux conditions naturelles locales » a été ramené d'une solution prête à être mise en œuvre à une étude de faisabilité (lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023, *non publiée* ; cf. à ce sujet chap. 3.2).

d'impact de 2023, ces adaptations ont permis d'accélérer la mise en œuvre⁴⁹ ; elle se sont toutefois accompagnées d'une réduction des objectifs et par conséquent d'une efficacité des mesures et projets inférieure à celle visée ou prévue par le PA SBS⁵⁰.

En revanche, l'analyse d'impact de 2023 n'a pas été en mesure d'évaluer de manière définitive l'impact du PA SBS sur l'environnement ni sur la réalisation des objectifs de la SBS. Faute d'indicateurs, une évaluation précise n'a été possible que pour 3 objectifs sur 10 (cf. chap. 3.1.1.6)⁵¹. Il ressort néanmoins du rapport que la plupart des objectifs de la SBS n'étaient pas encore atteints à fin 2022⁵².

Après avoir pris connaissance de l'analyse d'impact, le Conseil fédéral a décidé en juin 2023 de prolonger le PA SBS I jusqu'à fin 2024⁵³. Le but était d'achever les mesures et projets pilotes ayant pris du retard, mais également de tenir compte, pour la préparation du PA SBS II, des débats parlementaires relatifs à l'initiative biodiversité et du nouveau Cadre mondial de la biodiversité adopté en 2022 (cf. chap. 1.2)⁵⁴.

La mise en œuvre de chaque mesure et projet pilote du PA SBS à l'issue de la première phase est présentée sur une page dédiée du site Internet de l'OFEV⁵⁵. L'office y mentionne également les raisons ayant mené au report ou à l'abandon de 5 projets⁵⁶. La CdG-E a renoncé à une analyse approfondie de ces informations, qui dépasserait le cadre du présent contrôle de suivi. Elle a toutefois constaté qu'une vue d'ensemble de la mise en œuvre et de l'atteinte des objectifs des mesures et projets pilotes à l'issue du PA SBS I faisait défaut sur cette page. Par ailleurs, selon les informations disponibles sur le site Internet de l'OFEV (état : fin 2025), quelques projets du PA SBS I étaient encore en cours d'exécution ou ne contenaient pas d'informations sur leur achèvement⁵⁷.

⁴⁹ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 5. Selon l'OFEV, à fin 2022, 60% des mesures et projets pilotes étaient sur la bonne voie et les autres projets n'accusaient, pour la plupart, plus que de légers retards. Des retards considérables subsistaient dans deux projets pilotes.

⁵⁰ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, résumé et chap. 5. Selon les indications de l'OFEV, « des objectifs ou des façons de procéder ont été alignés sur les recommandations [de l'évaluation intermédiaire] ou la période de mise en œuvre a été prolongée, notamment. »

⁵¹ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 6

⁵² Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 6 ; lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (*non publiée*)

⁵³ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.6.2023

⁵⁴ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (*non publiée*)

⁵⁵ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action > Mesures et projets pilotes phase I (consulté le 9.12.2025)

⁵⁶ Projets A1.1, A3.1, A4.2, A. 5.1 et A5.3. Pour plus de détails à ce sujet, cf. plus bas, « Continuité des mesures du PA SBS I » et annexe 2.

⁵⁷ P. ex. projets A2.1 et A5.2

La CdG-E s'est également renseignée sur les difficultés constatées lors de la mise en œuvre du PA SBS I. Les informations de l'OFEV⁵⁸ montrent que les délais de certains projets étaient trop optimistes au regard des ressources disponibles, de leur complexité et du grand nombre de partenaires impliqués. Par ailleurs, certains projets ont été confrontés à des difficultés de mise en œuvre qui n'ont pas pu être résolues durant le PA SBS I⁵⁹. L'OFEV a indiqué que ces projets seraient repris sous une forme adaptée, lorsque cela s'avérerait pertinent, dans le PA SBS II (cf. chap. 3.1.1.2).

De manière générale, les clarifications de la CdG-E montrent que les ressources en personnel insuffisantes ont eu un impact négatif sur la mise en œuvre⁶⁰. Selon l'OFEV, l'analyse d'impact de 2023 a également montré l'importance d'associer davantage les autres politiques sectorielles dans la mise en œuvre du PA SBS et de mieux coordonner les objectifs nationaux et internationaux en matière de biodiversité⁶¹.

Le Conseil fédéral a admis face à la CdG-E que les objectifs de la SBS n'avaient pas été atteints durant la première phase de mise en œuvre⁶². Il n'a toutefois pas mentionné – ni face à la commission, ni dans sa communication publique – le fait que l'accélération de la mise en œuvre du PA SBS I décidée en 2023 s'était accompagnée d'une réduction des objectifs. Il n'a pas non plus fait référence à l'impact négatif du manque de ressources sur la mise en œuvre du PA SBS (cf. chap. 3.4).

Excursus : Critiques médiatiques concernant l'analyse d'impact de l'OFEV

L'analyse d'impact de 2023 a fait l'objet de critiques dans certains médias. Un article a en particulier affirmé que les conclusions du rapport de l'OFEV auraient été embellies par le DETEC pour des raisons politiques⁶³.

Interrogé sur ce point par la CdG-E, le chef du DETEC a fermement démenti ces critiques et a souligné la collaboration constructive que le département entretient avec l'OFEV. Il a insisté sur l'importance que l'office présente les faits de manière transparente, tout en faisant valoir qu'il était ensuite du rôle du département de procéder à l'appréciation politique des analyses remises par l'office et à une pondération des intérêts⁶⁴. La directrice de l'OFEV a confirmé cette position.

⁵⁸ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*), audition de l'OFEV du 13.11.2023, rapport de l'OFEV du 21.6.2023 (notamment chap. 4.5.2. et 4.5.3)

⁵⁹ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*) ; cela concerne notamment le projet pilote A1.3 « Là où la forêt est encore sauvage », qui a fait l'objet de réticences des cantons (le projet a été suspendu en 2021), ou encore le projet pilote A1.4 « Étudier le potentiel d'une mutualisation des surfaces propices à la biodiversité », qui a pris beaucoup de retard notamment en raison d'un changement de personnes au sein de l'OFEV.

⁶⁰ Cette information ressort notamment de l'évaluation intermédiaire de 2021. Selon les informations disponibles sur le [site Internet](#) de l'OFEV, les problèmes de ressources au sein de l'office ont par exemple eu un effet négatif sur les mesures 4.2.5 « Prise en compte des services écosystémiques dans les décisions ayant des incidences sur le territoire » et 4.2.9 « Utilisation des connaissances internationales ».

⁶¹ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024

⁶² Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (*non publiée*)

⁶³ Röstis Beschönigungsbehörde. In : Republik, 6.5.2024

⁶⁴ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024

La CdG-E a examiné de manière approfondie les critiques formulées. L'analyse détaillée est présentée à l'annexe 4 et l'appréciation de la commission au chap. 3.1.2.1.

3.1.1.2 Elaboration du deuxième plan d'action (PA SBS II)

Poursuite des objectifs de la SBS et conformité avec le GBF

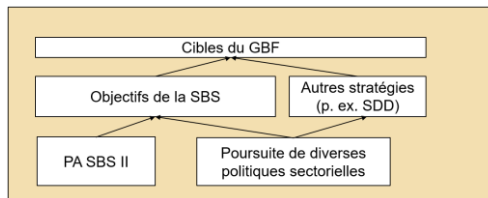
Dans le cadre de l'élaboration du PA SBS II, l'OFEV a examiné la conformité des 10 objectifs de la SBS avec les cibles du Cadre mondial de la biodiversité adopté en 2022 (GBF, cf. chap. 1.2). Il est arrivé à la conclusion que ceux-ci conservaient toute leur pertinence⁶⁵. Lors de l'adoption du deuxième plan d'action, le Conseil fédéral a confirmé les objectifs de la SBS et prolongé leur validité jusqu'en 2030⁶⁶.

L'OFEV a présenté à la CdG-E la méthode utilisée pour identifier les recoupements entre les cibles du GBF et les objectifs de la SBS et déterminer la nécessité d'agir dans les domaines concernés⁶⁷. Le PA SBS II présente les liens entre les mesures et mandats d'examen du plan d'action, les objectifs de la SBS et les cibles du GBF⁶⁸.

L'OFEV a souligné face à la CdG-E que la réalisation des objectifs de la SBS et, par extension, des cibles du GBF, ne dépendait pas uniquement du PA SBS II, mais qu'elle reposait également sur la mise en œuvre des autres politiques sectorielles (cf. chap. 3.1.1.4)⁶⁹.

Atteinte des objectifs de la SBS et du GBF

Illustration 1



Source : OFEV, mars 2025

Continuité des mesures du PA SBS I dans le PA SBS II

⁶⁵ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024 ; PA SBS II du 12.12.2025, chap. 2.2. Sur mandat de l'OFEV, la SCNAT a comparé les cibles du GBF avec les objectifs de la SBS et contrôlé l'aptitude de la SBS à servir de socle à la mise en œuvre du GBF. Elle est arrivée à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire d'adapter les objectifs de la SBS.

⁶⁶ Biodiversité : adoption de la seconde phase du plan d'action par le Conseil fédéral, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.11.2024

⁶⁷ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024 ; PA SBS II du 12.12.2025, chap. 2.2

⁶⁸ PA SBS II du 12.12.2025, chap. 3 et 4

⁶⁹ Audition de l'OFEV du 13.11.2023, audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

Le PA SBS II contient 15 mesures placées sous l'égide de l'OFEV⁷⁰. Face à la CdG-E, l'office a souligné que la continuité était un facteur de réussite pour le plan d'action. Il a indiqué qu'il avait tenu compte des conclusions de l'analyse d'impact de 2023 (cf. chap. 3.1.1.1) pour décider de reconduire, d'adapter ou d'ajouter des mesures en vue de la deuxième phase de mise en œuvre. Il a aussi examiné les 8 mesures du PA SBS I à étudier pour la deuxième phase et les mesures ayant été provisoirement suspendues ou prolongées⁷¹. Divers autres éléments ont été pris en considération (notamment plusieurs motions adoptées par le Parlement sur la mortalité des insectes⁷²).

Dans le PA SBS II, il est indiqué que « plusieurs mesures du PA SBS I sont devenues opérationnelles et ont été poursuivies » et que « d'autres seront complétées, poursuivies ou perfectionnées lors de la seconde phase »⁷³. Toutefois, les détails de la reprise (ou non) des mesures du PA SBS I n'apparaissent pas toujours de façon claire dans le nouveau plan d'action et il manque une vue d'ensemble. La CdG-E s'est donc informée à ce sujet auprès de l'OFEV et a compilé les informations qui lui ont été transmises⁷⁴ dans l'annexe 2.

De manière générale, les clarifications de la CdG-E montrent que la plupart des mesures et projets pilotes du PA SBS I a été reprise d'une manière ou d'une autre dans le PA SBS II. Quelques mesures et projets ont été abandonnés ou sont considérés comme achevés⁷⁵. Les raisons invoquées par l'OFEV sont principalement leur reprise dans d'autres instruments, l'évolution du contexte politique (notamment en lien avec l'initiative biodiversité) ou le manque de ressources financières. Certains projets du PA SBS I sont aussi poursuivis dans le cadre de tâches d'exécution⁷⁶.

Les 4 mesures urgentes du PA SBS I (4.1.1 à 4.1.4) ont été intégrées dès 2017 à diverses conventions-programmes avec les cantons⁷⁷. Elles sont désormais incluses

⁷⁰ PA SBS II du 12.12.2025, chap. 4 ; pour la liste des mesures, cf. annexe I.

⁷¹ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*) ; PA SBS II du 12.12.2025, chap. 2.1

⁷² Mo. Guhl « Enrayer rapidement et résolument la mortalité dramatique des abeilles et autres insectes » du 21.3.2019 (19.3207), Mo. Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) « Combattre la disparition des insectes » du 11.2.2020 (20.3010), Mo. Hegglin « Assurer la pollinisation en protégeant les abeilles sauvages et domestiques » du 20.9.2023 (23.4028)

⁷³ PA SBS II du 12.12.2025, chap. 1.3

⁷⁴ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025, lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

⁷⁵ Mesures exploitant des synergies 4.2.2, 4.2.5, 4.2.8 et 4.2.9 ; projets pilotes A1.1, A1.3, A3.1, A4.2, A5.3 et A5.1

⁷⁶ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024. L'OFEV a mentionné, à titre d'exemples, les conventions de l'OFT avec les entreprises ferroviaires et les dispositions de référence relatives à la biodiversité dans l'espace urbain.

⁷⁷ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*). Les conventions-programmes sont un instrument clé pour la mise en œuvre de la politique environnementale. La Confédération et les cantons y fixent ensemble les objectifs à atteindre, les prestations à fournir par les cantons, la qualité attendue et les contributions fédérales disponibles pour y parvenir. Dans le cas présent, sont en particulier concernés la convention-programme « Protection de la nature » et le programme partiel « Biodiversité en forêt ».

dans les crédits d'engagement correspondants⁷⁸ et ne figurent donc plus dans le PA SBS⁷⁹. Selon l'OFEV, cela garantit l'ancrage à long terme des objectifs en matière de biodiversité dans la collaboration entre Confédération et cantons⁸⁰.

⁷⁸ Message du 21.2.2024 concernant des crédits d'engagement dans le domaine de l'environnement pour la période de 2025 à 2028 ([FF 2024 527](#))

⁷⁹ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*)

⁸⁰ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

Enfin, la CdG-E s'est informée sur les suites données aux 8 mesures à étudier en vue du PA SBS II (5.1 à 5.8). Les explications de l'OFEV montrent que cinq d'entre elles ont été intégrées dans le nouveau plan d'action, tandis qu'une a été reprise dans le cadre d'un programme national de recherche⁸¹. En revanche, deux mesures liées au domaine de l'éducation et de la formation (5.5. et 5.6) ont été abandonnées en raison du manque de ressources. La commission s'est informée sur l'implication de leur abandon auprès de l'OFEV ; l'office a indiqué que celui-ci « pourrait entraîner une perte de connaissance dans plusieurs branches professionnelles importantes »⁸².

La CdG-E n'a pas évalué le contenu matériel des mesures prévues dans le PA SBS II prises individuellement, un tel examen dépassant le cadre du présent contrôle de suivi (cf. chap. 2.2). Elle s'est néanmoins penchée plus en détail sur les mesures concernant les domaines de l'agriculture et des subventions dommageables à la biodiversité, qui font l'objet de ses recommandations 2 et 3 (cf. chap. 3.2 et 3.3). Elle a également approfondi le thème de la communication publique, particulièrement pertinent du point de vue de la gestion (cf. chap. 3.4).

La commission a par ailleurs pris note que le PA SBS II, lors de sa publication, a fait l'objet de vives critiques de la part de plusieurs organisations environnementales, qui ont notamment dénoncé le manque d'ambition du plan et la diminution des ressources allouées à sa mise en œuvre⁸³.

3.1.1.3 Moyens financiers pour la mise en œuvre du PA SBS II et ressources en personnel de l'OFEV

Ces dernières années, la Confédération a investi environ 600 millions de francs annuellement dans les instruments et mesures qui visent à protéger – directement ou indirectement – la biodiversité. La CdG-E s'est informée sur la répartition détaillée de ce montant ; une vue d'ensemble est présentée à l'annexe 3. La majeure partie des fonds fédéraux concerne les contributions à la biodiversité dans l'agriculture, qui représentent 430 à 450 millions de francs par an (cf. chap. 3.2).

⁸¹ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024 ; lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

⁸² Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*). L'office a précisé qu'au regard des mesures d'allègement budgétaires prévues par la Confédération en matière de promotion de la formation professionnelle et de la formation continue, il ne voyait pas d'options pour poursuivre ces mesures en-dehors du PA SBS II.

⁸³ Crise de la biodiversité : le Conseil fédéral publie le plan de l'inaction, communiqué de presse de BirdLife Suisse, Pro Natura et WWF Suisse du 20.11.2024. Selon les organisations environnementales, le plan d'action ne permettra pas à la Suisse d'atteindre ses objectifs nationaux et internationaux en matière de préservation de la biodiversité.

Pour la mise en œuvre du PA SBS II entre 2025 et 2030, le Conseil fédéral a alloué à l’OFEV un montant de 24 millions de francs, soit 4 millions par année⁸⁴. Cela représente une importante diminution par rapport à la première phase du plan d’action (2017–2023), qui prévoyait un financement de l’ordre de 10 millions de francs par an. Face à la CdG-E, le DETEC et l’OFEV ont justifié ces diminutions, pour l’essentiel, par la situation tendue des finances fédérales ; le chef du DETEC a souligné que la marge de manœuvre du département était très réduite⁸⁵.

En outre, le Conseil fédéral n’a pas attribué de ressources en personnel supplémentaires à l’OFEV pour le PA SBS II. Dans ce contexte, la direction de l’office a décidé de procéder à des priorisations dans le cadre de son budget global ; elle a alloué deux équivalents plein temps (EPT) supplémentaires à la mise en œuvre du PA SBS II par des compensations internes, considérant qu’il s’agit d’un projet prioritaire⁸⁶. Au total, le budget global de l’OFEV dans le domaine de la biodiversité (y compris le PA SBS) s’élève à environ 17,5 millions de francs par an.

La réduction de moyens alloués au PA SBS contraint également l’OFEV à procéder à une priorisation des mesures du plan d’action. Selon les explications de l’office⁸⁷, leur hiérarchisation se fonde, d’une part, sur certaines priorités fixées par le Conseil fédéral (p. ex. accent sur l’adaptation au changement climatique et la lutte contre la mortalité des insectes). D’autre part, les mesures ayant un impact direct sur la biodiversité sont traitées en premier lieu, tandis que celles avec un effet plus indirect sont reportées à plus tard. La mise en œuvre sera également échelonnée dans le temps. Le PA SBS II ne fournit néanmoins pas de précisions sur les critères de priorisation.

L’OFEV a indiqué que la réduction de moyens dédiée au PA SBS II était compensée, en partie, par un renforcement des synergies avec d’autres politiques sectorielles, qui contribuent aussi à l’atteinte des objectifs de la SBS (cf. chap. 3.1.1.4)⁸⁸. Néanmoins, les mandats confiés aux autres offices dans le cadre du PA SBS II devront être financés à partir des budgets réguliers de ces offices ; il n’est pas prévu de fonds spécifiques supplémentaires à cet effet.

Le DETEC et l’OFEV ont également souligné que les conventions-programmes avec les cantons dans le domaine de l’environnement⁸⁹, dans lesquelles les mesures urgentes issues du PA SBS I sont désormais intégrées (cf. chap. 3.1.1.3), apportaient une contribution financière importante pour la protection de la biodiversité⁹⁰. Enfin, l’OFEV a précisé que diverses autres dépenses de l’office en dehors du PA SBS

⁸⁴ Biodiversité : adoption de la seconde phase du plan d’action par le Conseil fédéral, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.11.2024

⁸⁵ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024

⁸⁶ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024 ; audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025. Selon les indications de l’OFEV, l’office consacre env. 6 EPT à la biodiversité.

⁸⁷ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024 ; audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

⁸⁸ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

⁸⁹ Notamment dans les domaines « Forêts », « Nature et paysage » et « Revitalisation des eaux »

⁹⁰ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024 ; pour le détail des montants, cf. annexe 3

avaient un impact sur la protection de la biodiversité, notamment les moyens consacrés à la faune sauvage, à la chasse et à la pêche ainsi qu’au Parc national suisse⁹¹.

La CdG-E a également abordé avec le chef du DETEC l’impact sur le PA SBS du rejet de l’initiative biodiversité et de son contre-projet, qui prévoyaient tous deux la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires⁹². Le chef du DETEC a assuré que ce rejet ne remettrait pas en cause la mise en œuvre du plan d’action et que le département s’efforcera d’utiliser les ressources disponibles de manière encore plus ciblée et efficace⁹³. Plus généralement, il a souligné que, malgré la situation tendue des finances fédérales, l’objectif était de maintenir un engagement financier annuel global d’environ 600 millions de francs en faveur de la protection de la biodiversité⁹⁴.

Finalement, la CdG-E a noté qu’en décembre 2025, le Conseil fédéral a adopté une série de mesures et de mandats d’examen visant à renforcer les sources de financement existantes dans les domaines du climat et de la biodiversité et en trouver de nouvelles⁹⁵. Cette démarche vise notamment à mettre en œuvre les engagements de la Suisse en lien avec le Cadre mondial de la biodiversité. Le DETEC doit rendre compte au Conseil fédéral des résultats de ses clarifications d’ici fin juin 2027.

⁹¹ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025, lettre de l’OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*). En vertu de la loi sur la chasse (RS **922.0**), la Confédération alloue aux cantons des indemnités pour les frais de surveillance dans les réserves d’oiseaux d’eau et de migrateurs ainsi que dans les districts francs fédéraux. Elle participe également à la couverture des dégâts causés par des animaux protégés. Des aides financières sont en outre versées pour des mesures de surveillance des mammifères et des oiseaux sauvages ainsi que de leurs biotopes, pour la protection, la gestion, le suivi et la conservation d’espèces et de milieux prioritaires au niveau national, pour la prévention des dégâts causés par le gibier dans les forêts ainsi que pour des mesures liées à l’information du public. Sur la base de la loi sur le Parc national (RS **454**), la Confédération finance notamment l’administration et la conservation du parc et de ses installations, des mesures relatives à l’information du public, la prévention de dommages causés par le gibier et les dédommagements y afférents.

⁹² L’initiative prévoyait d’allouer à la protection de la biodiversité un montant supplémentaire d’environ 400 millions de francs par an, réparti entre la Confédération et les cantons. Le contre-projet du Conseil fédéral prévoyait 5 EPT supplémentaires au niveau de l’OFEV et une augmentation des moyens fédéraux à hauteur de 96 millions de francs.

⁹³ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024

⁹⁴ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024

⁹⁵ Financement international en faveur du climat et de la biodiversité : le Conseil fédéral vise une contribution appropriée, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 12.12.2025. Le Conseil fédéral souhaite entre autres promouvoir les investissements privés et les innovations en recourant à des garanties ou en assurant les exportations privées ayant une influence sur le climat vers les pays en développement. Il entend également déterminer comment mobiliser davantage de fonds privés en faveur de la protection du climat dans les pays en développement grâce aux instruments de la collaboration mondiale.

3.1.1.4 Participation des autres offices fédéraux, structure de pilotage du PA SBS II

Selon le chef du DETEC, l'analyse du PA SBS I a montré l'importance de collaborer avec l'ensemble des domaines concernés par la biodiversité. Pour cette raison, le deuxième plan d'action intègre de manière plus visible les autres politiques sectorielles⁹⁶. Parallèlement aux 15 mesures placées sous la responsabilité de l'OFEV, le Conseil fédéral a confié 7 mandats d'examen à six autres offices fédéraux⁹⁷, devant aboutir à l'élaboration de nouvelles mesures dans les domaines de compétences de ceux-ci⁹⁸. En décembre 2025, le Conseil fédéral a adopté une version actualisée du PA SBS II, détaillant les mesures confiées à ces offices (M16 à M22)⁹⁹.

Chaque office est responsable de la définition et de la mise en œuvre de ses propres mesures. Les offices concernés conservent leur autonomie en ce qui concerne leur organisation interne et la répartition des ressources. Aucun moyen financier supplémentaire n'a été mis à leur disposition. L'OFEV assure un rôle de soutien et de coordination, sans disposer de pouvoir d'instruction. La réussite du projet se fonde donc essentiellement sur le travail de conviction de l'OFEV et sur l'implication des offices concernés dans leur domaine de compétences¹⁰⁰.

L'OFEV a présenté à la CdG-E la structure de pilotage adoptée pour le PA SBS II, qui doit notamment permettre de garantir une meilleure coordination entre offices (cf. illustration 2)¹⁰¹. Cette structure, placée sous l'égide de l'OFEV, s'articule autour de deux organes principaux : le *comité du programme* (CP), composé des directions des offices, qui assure le pilotage du PA et veille à la réalisation des objectifs, et la *coordination du programme* (CoorP), qui réunit les cadres concernés des offices et mène les réflexions stratégiques liées à la mise en œuvre. En outre, un *groupe d'accompagnement stratégique* (GS), composé de représentants des cantons et d'une sélection de parties prenantes¹⁰², est appelé à se prononcer sur des questions stratégiques, telles que l'ordre de priorité des objectifs ou l'orientation de la communication. Au niveau de la conduite opérationnelle, la coordination générale du PA SBS II est assumée par la *direction de programme* (DP), rattachée à l'OFEV ; les projets ou les offices fédéraux lui font rapport. Selon le DETEC, tous les organes de pilotage et de conduite opérationnelle du PA SBS II ont lancé leurs activités en 2025¹⁰³.

⁹⁶ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024

⁹⁷ ARE, OSAV, OFAG, OFEN, OFROU et OFT

⁹⁸ Le thème spécifique de l'agriculture est approfondi au chap. 3.2.

⁹⁹ PA SBS II du 12.12.2025, chap. 4 (cf. en particulier p. 70 et suiv.). La nouvelle version du plan présente, pour chacune des mesures confiées aux autres offices, les produits prévus, le calendrier et les effets escomptés.

¹⁰⁰ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025 ; PA SBS II du 12.12.2025, chap. 5.1

¹⁰¹ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025 ; PA SBS II du 12.12.2025, chap. 5.1. L'organisation de projet est fondée sur les principes de HERMES.

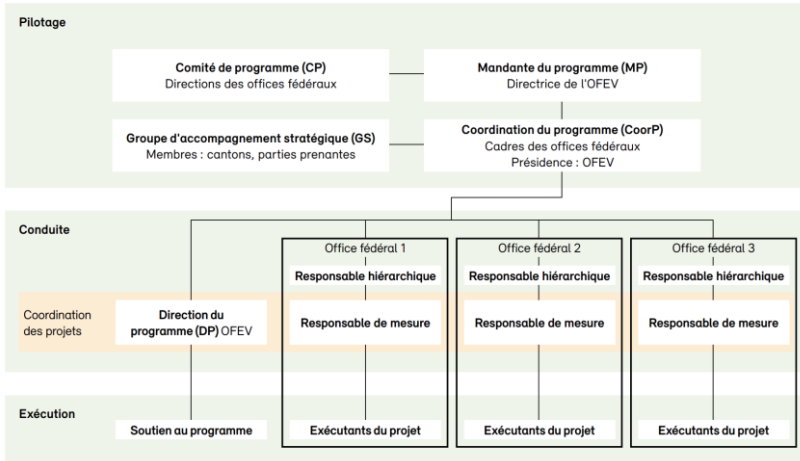
¹⁰² Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025. Selon les indications de l'OFEV, ce groupe intègre notamment les milieux scientifiques ainsi que la société civile à travers des associations faitières et des organisations telles que l'Alliance-environnement (regroupant l'Association transports et environnement, BirdLife, Greenpeace, Pro Natura, SES et WWF) ainsi que l'Union suisse des paysans.

¹⁰³ Lettre du DETEC à la CdG-E du 12.1.2026 (*non publiée*)

Les structures ont évolué par rapport à celles du PA SBS I : durant la première phase, la conduite stratégique était essentiellement assumée par l'OFEV seul et les autres offices siégeaient dans les organes d'accompagnement des projets.

Organisation du programme

Illustration 2



Source : PA SBS II, chap. 5.1

L'OFEV estime être bien positionné sur les domaines clés du plan d'action et juge positivement la collaboration avec les autres offices¹⁰⁴. À titre d'exemple positif, l'OFEV a mentionné la collaboration avec l'OFROU pour le développement des passages à faune sur les routes nationales, qui seront poursuivis dans le PA SBS II¹⁰⁵. Selon la directrice, la nouvelle organisation de projet devrait permettre de garantir les échanges entre unités, le partage d'expériences et le suivi du programme. Début 2025, l'OFEV a organisé une réunion de lancement du PA SBS II à laquelle tous les offices associés ont participé. Plus généralement, l'OFEV est invité à prendre part aux groupes de travail de la Confédération lorsque ceux-ci touchent au thème de la biodiversité.

L'OFEV a souligné qu'une partie des mesures (p. ex. concernant la qualité des paysages ou la mise en réseau) reposaient aussi sur l'implication active des autorités cantonales et communales. Dans ces domaines, l'office se concentre sur la mise en place de conditions-cadres, la responsabilité de la mise en œuvre étant confiée aux cantons et communes, afin d'adapter les mesures aux réalités régionales¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

¹⁰⁵ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025 ; www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Favoriser et mettre en réseau les milieux naturels de grande valeur écologique > Corridors à faune (consulté le 18.12.2025)

¹⁰⁶ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

3.1.1.5 Controlling annuel du PA SBS II

Le PA SBS II prévoit la réalisation d'un controlling annuel de mise en œuvre des mesures, qui fournit les informations nécessaires au pilotage du programme¹⁰⁷. Cet instrument est une nouveauté par rapport au PA SBS I. Il se base sur des rapports écrits établis par la direction du programme, qui sont transmis à la fois à l'interne de l'OFEV et aux organes de pilotage. Ces derniers reçoivent, en complément des rapports écrits, des informations orales sur l'état de mise en œuvre au cours de leurs réunions. Selon les explications de l'OFEV¹⁰⁸, les indicateurs utilisés pour le controlling concernent l'état de mise en œuvre des produits prévus par rapport à la planification initiale en termes de ressources et de temps. Les mesures du PA SBS II sont assorties de jalons programmés qui servent d'objectifs intermédiaires (concernant la fixation et l'évaluation des objectifs, cf. chap. 3.1.1.6).

3.1.1.6 Évaluation du PA SBS et de la SBS et indicateurs

L'analyse d'impact de 2023 a mis en évidence des lacunes concernant les indicateurs utilisés pour évaluer l'atteinte des objectifs de la SBS. Sur les dix objectifs, seuls trois ont pu être évalués de manière satisfaisante¹⁰⁹. En 2023, le Conseil fédéral a reconnu que les données et indicateurs disponibles étaient insuffisants pour permettre une évaluation globale de la réalisation des objectifs à l'issue du PA SBS I, contrairement à ce qu'il avait annoncé à la CdG-E dans son avis de 2021¹¹⁰.

Une évaluation finale du PA SBS II est prévue pour 2028. Selon les explications de l'OFEV¹¹¹, l'évaluation du plan d'action se fera principalement au niveau des mesures. Celles-ci sont structurées « selon un schéma uniforme qui s'appuie sur un modèle d'impact courant ». Pour chaque mesure, des objectifs sont formulés selon la méthode SMART¹¹². Chaque mesure définit des résultats spécifiques (niveau *output*¹¹³) et des effets (niveau *outcome*¹¹⁴). Selon l'OFEV, les indicateurs nécessaires à cet égard peuvent être directement déduits des objectifs de la mesure en question.

¹⁰⁷ PA SBS II du 12.12.2025, chap. 5.2

¹⁰⁸ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

¹⁰⁹ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 6.1. Il s'agit des objectifs 1, 2 et 3. Pour l'évaluation des 7 autres objectifs, l'OFEV s'est basé sur des informations issues de publications et d'expertises techniques, ainsi que sur les données du rapport national remis par la Suisse au Secrétariat de la CDB.

¹¹⁰ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (*non publiée*), lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*)

¹¹¹ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

¹¹² La méthode SMART est liée à la fixation d'objectifs. Elle stipule que les objectifs fixés doivent être spécifiques, mesurables, acceptés, réalistes et dotés d'un terme fixé (en anglais : *specific, measurable, accepted, realistic, timely*).

¹¹³ Le terme *output* désigne les produits concrets du plan d'action (projets réalisés, bases élaborées, etc.)

¹¹⁴ Le terme *outcome* désigne l'amélioration des conditions-cadres ou les changements concrets dans le comportement des acteurs concernés causés par le plan d'action.

Les *outputs* seront évalués sur la base des données collectées dans le cadre du controlling annuel du PA SBS II (cf. plus haut). En ce qui concerne l'évaluation des *outcomes*, en revanche, l'OFEV indique qu'il est indispensable de disposer d'informations supplémentaires, qui devront être collectées dans le processus de mise en œuvre. L'office a annoncé que les indicateurs nécessaires seront développés spécifiquement pour chaque mesure dans le cadre de l'évaluation globale du PA SBS II¹¹⁵. Le plan d'action précise à ce propos que « les mesures doivent être évaluées une fois la mise en œuvre terminée ou sur le point de l'être. Les mesures achevées avant 2030 sont évaluées aussitôt la mise en œuvre terminée, sinon vers la fin de la période de mise en œuvre du PA SBS II »¹¹⁶.

En revanche, il n'est pas prévu d'évaluation au niveau de l'*impact*¹¹⁷ pour les mesures du PA SBS II, ou alors seulement de manière ponctuelle¹¹⁸. Selon l'OFEV, l'impact des mesures ne peut être évalué indépendamment de l'interaction complexe d'autres facteurs d'influence (p. ex. pression sur l'utilisation des sols, changement climatique, politiques sectorielles). Considérant que le PA SBS ne constitue qu'une partie de la mise en œuvre de la SBS, l'office estime qu'une évaluation fiable des effets sur la biodiversité n'est possible qu'au niveau général de la SBS, en y incluant tous les champs d'action pertinents, les instruments politiques et les influences externes¹¹⁹.

La CdG-E s'est informée plus en détail sur les indicateurs utilisés pour mesurer l'impact de la SBS. Le DETEC a transmis à la CdG-E la liste détaillée de ces indicateurs (état à janvier 2026, cf. [annexe 5](#)). Le département a indiqué à la commission¹²⁰ que l'OFEV avait harmonisé ceux-ci avec les indicateurs prévus par le GBF¹²¹ dans le but d'assurer la cohérence entre les rapports internationaux et le suivi national. Des indicateurs supplémentaires, spécifiquement adaptés aux besoins nationaux, ont été développés par l'OFEV pour évaluer correctement la SBS¹²². Ceux-ci sont également utilisés comme indicateurs complémentaires pour les rapports internationaux adressés par la Suisse à la CDB. Il ressort de la liste transmise par le DETEC que 14 indicateurs sont opérationnels et que 17 indicateurs sont actuellement « en production ». Par ailleurs, 6 indicateurs internationaux prévus par le GBF ne sont pas utilisés, car jugés non pertinents pour la Suisse.

¹¹⁵ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*). Selon les indications de l'OFEV, les indicateurs seront définis selon trois principes fondamentaux : traçabilité (les indicateurs sont étroitement liés aux objectifs formulés pour la mesure), simplicité (la collecte des données doit être possible au prix d'un effort raisonnable) et participation (les indicateurs sont élaborés en concertation avec les acteurs chargés de la mise en œuvre).

¹¹⁶ PA SBS II du 12.12.2025, chap. 5.2.

¹¹⁷ Le terme *impact* désigne l'effet général de la SBS et du plan d'action sur la biodiversité.

¹¹⁸ Le PA SBS II indique à ce propos que « dans la mesure où il est déjà possible d'apprécier l'impact des produits sur les acteurs et, le cas échéant, sur l'environnement, ces points sont questionnés » (PA SBS II du 12.12.2025, chap. 5.2.)

¹¹⁹ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

¹²⁰ Lettre du DETEC à la CdG-E du 12.1.2026 (*non publiée*)

¹²¹ La Conférence des parties à la CDB a adopté en février 2025 les indicateurs principaux du GBF. Ceux-ci sont obligatoires pour les rapports périodiques que les pays membres sont tenus d'établir ; le 7ème rapport national de la Suisse est prévu pour 2026.

¹²² Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*), lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*), lettre du DETEC à la CdG-E du 12.1.2026 (*non publiée*). L'OFEV est notamment soutenu dans ces travaux par le Forum Biodiversité SCNAT.

Une évaluation globale de l’atteinte des objectifs de la SBS doit être menée d’ici fin 2028. Le Conseil fédéral a chargé l’OFEV d’actualiser la SBS en tenant compte des résultats de l’évaluation du PA SBS II et de lui soumettre, sur cette base, des propositions pour la suite de la mise en œuvre de la SBS à partir de 2031, en tenant également compte des évolutions relatives à la CDB¹²³.

3.1.1.7 Perspectives de la SBS après 2030

Le PA SBS II a été élaboré sur la base des objectifs de la SBS et du Cadre mondial de la biodiversité (cf. plus haut). Ce dernier définit une vision à l’horizon 2050, articulée autour de 4 objectifs généraux. La planification du PA SBS II se limite toutefois à 2030 et n’aborde pas les perspectives au-delà de cette date.

Interrogé par la CdG-E sur les perspectives de poursuite de la SBS après 2030, le Conseil fédéral a formulé en 2023 une réponse de même teneur que celle qu’il avait déjà exprimée dans son avis de 2021¹²⁴. Il a indiqué que la poursuite de la SBS dépendrait des résultats de son évaluation globale, du succès du PA SBS et des contributions des autres domaines politiques aux objectifs de la SBS.

Comme indiqué plus haut, le Conseil fédéral a chargé l’OFEV d’évaluer la mise en œuvre du PA SBS II d’ici fin 2030 au plus tard, de procéder à un examen global de l’atteinte des objectifs de la SBS d’ici fin 2028 au plus tard et de lui soumettre sur cette base des propositions pour la suite de la mise en œuvre de la SBS¹²⁵. L’OFEV a indiqué à la CdG-E que le Conseil fédéral était conscient de la nécessité de poursuivre la SBS au-delà de 2030¹²⁶.

¹²³ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024, audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

¹²⁴ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (*non publiée*)

¹²⁵ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025 ; PA SBS II du 12.12.2025, chap. 5.2 ; Lettre du DETEC à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E du 17.3.2026

¹²⁶ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

3.1.2 Appréciation de la CdG-E

Synthèse de l'appréciation – mise en œuvre de la recommandation 1

Point 1 de la recommandation : La CdG-E tire un bilan mitigé de l'analyse d'impact du PA SBS I de 2023. Elle estime que celle-ci fournit des informations importantes pour évaluer la mise en œuvre du plan d'action, mais qu'elle manque de clarté dans sa méthodologie et ses conclusions. En revanche, la commission n'a pas identifié d'indices laissant penser que des faits importants auraient été modifiés ou omis dans le rapport correspondant, comme cela avait été affirmé dans certains médias.

Au vu des retards constatés dans la mise en œuvre du PA SBS I, la commission juge compréhensible que le Conseil fédéral ait prolongé la durée du plan d'action jusqu'à fin 2024 et qu'il ait pris des mesures pour accélérer la mise en œuvre. Elle regrette toutefois que cette accélération se soit accompagnée d'une réduction des objectifs et estime que le Conseil fédéral aurait dû communiquer plus activement sur ce point.

La CdG-E arrive à la conclusion que le Conseil fédéral a tiré certains enseignements des faiblesses du PA SBS I en vue de la deuxième phase de mise en œuvre. Des améliorations ont notamment été apportées en ce qui concerne le pilotage du plan d'action, l'implication des autres offices fédéraux et la coordination avec les objectifs internationaux. En revanche, le Conseil fédéral a réduit les ressources allouées à l'OFEV pour le PA SBS en raison de la situation tendue des finances fédérales, alors que l'analyse d'impact préconisait leur renforcement.

La CdG-E tire un bilan globalement positif de l'élaboration des mesures en vue du PA SBS II. Elle constate que l'OFEV a été attentif à la continuité des mesures issues de la première phase et qu'il a fourni des informations au sujet des projets suspendus ou abandonnés, même si certaines restent très sommaires. La commission salue également l'intégration de certaines mesures du PA SBS I aux conventions-programmes avec les cantons. Elle regrette par contre que le Conseil fédéral ait dû renoncer à développer des mesures portant sur la formation et l'éducation, en raison du manque de ressources financières. Enfin, la commission salue la décision d'élargir le PA SBS à d'autres offices fédéraux, même si elle note que la réussite des mesures concernées repose en grande partie sur la volonté propre de ces offices d'investir une partie de leurs ressources dans ce domaine. Elle invite le Conseil fédéral à encourager les offices concernés à procéder à de telles priorisations.

Point 2 de la recommandation : La CdG-E déplore que la Confédération ne dispose toujours pas d'un set d'indicateurs complet permettant d'évaluer clairement l'effet des mesures de la Confédération en lien avec la biodiversité. Elle juge indispensable que le Conseil fédéral développe rapidement des indicateurs portant sur les mesures du PA SBS (*output* et *outcome*) et, de manière plus globale, sur l'atteinte des objectifs de la SBS (*impact*). Enfin, la CdG-E juge nécessaire que le Conseil fédéral établisse des lignes directrices concernant la protection de la biodiversité au-delà de 2030, afin de garantir une sécurité de planification pour l'ensemble des acteurs concernés.

Point 3 de la recommandation : La CdG-E regrette que le Conseil fédéral ait décidé de diminuer les ressources allouées à l'OFEV pour le PA SBS II en raison de la situation tendue des finances fédérales. Pour la commission, cette diminution accroît les risques que le plan d'action ne soit pas mis en œuvre dans les délais et qu'il ne per-

mette pas d'atteindre les objectifs de la SBS. La CdG-E note que cette baisse est compensée, en partie, par l'intégration de certaines mesures dans les conventions-programmes avec les cantons et par l'implication d'autres offices dans la mise en œuvre du PA SBS. Il faut toutefois aussi relever que le Conseil fédéral n'a pas mis de moyens supplémentaires à disposition de ces autres offices pour leur participation. Dans ce contexte, la commission salue la décision de l'OFEV de renforcer les ressources en personnel dédiées au PA SBS par des compensations internes. Elle juge également approprié que l'office procède à une priorisation des mesures du plan d'action ; elle estime que celle-ci doit être effectuée selon des critères clairs.

Au vu de ces éléments, la commission arrive à la conclusion que sa recommandation 1 est partiellement mise en œuvre. Elle identifie une nécessité d'agir en particulier concernant le suivi de l'impact de la SBS et du plan d'action et les indicateurs y relatifs, les ressources à disposition pour la mise en œuvre du PA SBS II et la vision pour la protection de la biodiversité après 2030.

L'appréciation détaillée de la CdG-E est présentée ci-dessous.

3.1.2.1 Analyse d'impact et bilan du premier plan d'action (PA SBS I)

La CdG-E constate que l'OFEV a réalisé et publié, comme annoncé, une analyse d'impact du PA SBS I. Elle tire un bilan mitigé de cette analyse : elle estime que celle-ci fournit des informations importantes pour évaluer la mise en œuvre du plan d'action, mais qu'elle présente aussi certaines lacunes, qui sont détaillées plus bas.

En vue de cette analyse d'impact, la commission salue le fait que l'OFEV ait chargé en 2021 des experts externes de procéder à une évaluation intermédiaire des mesures et projets pilotes du PA SBS I. Elle note que les conclusions de cette évaluation étaient préoccupantes, puisqu'elles faisaient état de retards pour une majorité des mesures et projets du plan d'action. Les expertises ont également confirmé les craintes que la CdG-E avait déjà exprimées par le passé concernant l'impact négatif du manque de ressources de l'OFEV sur la mise en œuvre du plan d'action.

Dans ce contexte, la CdG-E juge compréhensible que le Conseil fédéral ait décidé de prolonger le PA SBS I jusqu'à fin 2024, afin de mener celui-ci à son terme. Pour la commission, le report du lancement du PA SBS II à 2025 était aussi justifié au regard des débats parlementaires de l'époque sur l'initiative biodiversité et de l'adoption du nouveau Cadre mondial sur la biodiversité (GBF). Enfin, elle juge opportun sur le principe que l'OFEV ait pris des mesures pour accélérer la mise en œuvre du PA SBS I. Il est toutefois regrettable que cette accélération se soit traduite par une réduction des objectifs et donc de l'impact du plan. Pour la commission, il est aussi problématique que le Conseil fédéral n'ait pas communiqué plus activement sur ce point au moment de la publication de l'analyse d'impact (à ce sujet, cf. chap. 3.4).

La CdG-E estime par ailleurs que l'analyse d'impact de 2023 manque de clarté sur certains points. Ainsi, dans le chapitre consacré à l'avancée du PA SBS I à fin 2022, après l'accélération du programme¹²⁷, l'OFEV indique que 60% des mesures et projets du plan d'action sont désormais en bonne voie, mais ne précise pas quelles adaptations ont été apportées aux mesures et projets, ni quelle méthode a été appliquée pour calculer leur avancée. En outre, il n'est pas toujours clair si les conclusions du rapport se fondent sur l'évaluation intermédiaire de 2021 ou sur la situation à fin 2022¹²⁸. Enfin, l'OFEV n'indique pas comment les résultats de l'analyse d'impact seront pris en compte dans l'élaboration du deuxième plan d'action. La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que de tels manquements ne se répètent pas dans le rapport d'évaluation du PA SBS II.

En outre, la CdG-E constate que l'analyse d'impact n'a – contrairement à ce que son titre laissait entendre – pas permis d'évaluer clairement l'impact du PA SBS I sur la biodiversité, en raison notamment de l'absence d'indicateurs adaptés. La commission juge indispensable que le set d'indicateurs du PA SBS soit amélioré, afin de fournir des bases appropriées aux décisions futures des autorités fédérales (cf. chap. 3.1.2.5).

En ce qui concerne les suites données à l'analyse d'impact, la CdG-E constate positivement que l'OFEV a tenu compte de plusieurs recommandations issues de celle-ci lors de la préparation du PA SBS II. L'office a notamment revu les structures de conduite du programme, renforcé l'implication des autres offices et porté une plus grande attention à la coordination du plan d'action avec les objectifs internationaux en matière de biodiversité. En revanche, le Conseil fédéral n'a malheureusement pas suivi la recommandation proposant de renforcer les ressources de l'OFEV (cf. plus bas).

Enfin, la commission salue que l'OFEV ait publié, sur son site Internet, les résultats des mesures et projets pilotes du PA SBS à l'issue de la première phase. Elle regrette toutefois l'absence de vue d'ensemble, faute de rapport global final.

Excursus : Critiques médiatiques concernant l'analyse d'impact de l'OFEV

La CdG-E s'est penchée sur les critiques formulées dans la presse concernant l'analyse d'impact de 2023. Elle a confronté les accusations¹²⁹ aux passages concernés du rapport de l'OFEV et aux expertises externes ayant servi de base à celui-ci. L'analyse détaillée est présentée à l'annexe 4.

La CdG-E n'a pas identifié d'indices confirmant que des faits importants auraient été modifiés ou omis dans l'analyse d'impact. Même si elle émet diverses réserves sur le rapport de l'OFEV (cf. page précédente), la commission arrive à la conclusion que celui-ci présente de manière globalement transparente les conclusions critiques de l'évaluation intermédiaire de 2021 et rend compte de l'atteinte des objectifs de la SBS. Elle relève en outre que les expertises externes sur lesquelles ce rapport se fonde sont

¹²⁷ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 5.

¹²⁸ Ainsi, le chapitre 6 consacré à la contribution du plan d'action à l'atteinte des objectifs de la SBS se réfère à l'évaluation de 2021 et ne semble pas prendre en considération l'évolution jusqu'à fin 2022.

¹²⁹ En particulier: Röstis Beschönigungsbehörde. In : Republik, 6.5.2024

accessibles au public. Les informations à disposition de la commission ne permettent pas de confirmer une intervention problématique du DETEC dans le cas concret.

La manière dont les conclusions de ce rapport ont été évaluées sur le plan politique et ont été communiquées au public font partie de la marge de manœuvre du département responsable, à savoir le DETEC. À ce propos, la CdG-E est toutefois d'avis que le communiqué de presse relatif à l'analyse d'impact¹³⁰ aurait pu être amélioré. De son point de vue, le DETEC aurait dû, dans ce communiqué, mentionner de manière plus explicite les conclusions critiques de l'évaluation intermédiaire de 2021 et le fait que certains objectifs avaient été revus à la baisse pour accélérer la mise en œuvre du PA SBS I. Globalement, la commission estime que la communication publique des autorités fédérales sur le thème de la biodiversité doit être améliorée (cf. chap. 3.4).

En outre, les critiques formulées au sujet de l'analyse d'impact reflètent certains enjeux de portée générale pertinents pour la haute surveillance. Ils concernent notamment la nécessité d'établir des perspectives à long terme pour le PA SBS (cf. chap. 3.1.2.6) et de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans le PA SBS (cf. chap. 3.2).

3.1.2.2 Elaboration du deuxième plan d'action (PA SBS II)

La CdG-E salue le fait que l'OFEV ait procédé, lors de la préparation du PA SBS II, à un examen de la conformité des objectifs de la SBS avec les cibles du GBF, afin d'identifier les domaines présentant un besoin d'agir. La méthode utilisée par l'office lui semble appropriée. Par ailleurs, elle juge opportun que le PA SBS II soit davantage orienté vers les objectifs internationaux et qu'il mentionne désormais explicitement les liens entre les mesures du plan, les objectifs de la SBS et les cibles du GBF.

La poursuite et l'approfondissement des mesures et projets pilotes du PA SBS I ayant fait leurs preuves est un facteur de réussite déterminant pour la deuxième phase. La CdG-E note que l'OFEV semble avoir porté une attention particulière à cet aspect. L'analyse de la commission montre que la plupart des mesures et projets du PA SBS I seront poursuivis ou pris en compte d'une manière ou d'une autre dans le nouveau plan. De son point de vue, il aurait toutefois été souhaitable que le PA SBS II présente une vue d'ensemble plus systématique à ce sujet.

En ce qui concerne les mesures et projets pilotes du PA SBS I qui ont été abandonnés ou ne seront pas poursuivis, la commission estime que les indications fournies par l'OFEV (cf. [annexe 2](#)) sont globalement satisfaisantes. Elle relève malgré tout que certaines explications restent très sommaires, notamment celles qui justifient la suspension de projets par le dépôt de l'initiative biodiversité et le contre-projet du Conseil fédéral, sachant que tous deux ont finalement été rejetés¹³¹. La commission invite le

¹³⁰ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 21.6.2023

¹³¹ Cette explication a notamment été citée pour justifier l'interruption des projets pilotes A4.2 (« Élaborer un système d'incitation pour la délimitation et l'entretien d'aires de conservation de certaines espèces ») et A5.1 (« Démocratiser la sauvegarde de la biodiversité ») ; ce dernier exemple est approfondi au chap. 3.4.

Conseil fédéral à s’assurer qu’à l’avenir, l’abandon ou la modification de mesures du PA SBS fasse systématiquement l’objet d’une information publique transparente.

La CdG-E salue le fait que les 4 mesures urgentes du PA SBS I aient pu être intégrées aux conventions-programmes avec les cantons dans le domaine de l’environnement, garantissant ainsi leur poursuite à moyen terme. La commission invite le Conseil fédéral à s’assurer qu’elles soient prises en compte lors de l’évaluation de la SBS.

Enfin, la commission prend note avec satisfaction que plusieurs des 8 mesures à étudier en vue du PA SBS II ont été intégrées dans le nouveau plan d’action. Elle déplore toutefois la décision du Conseil fédéral de ne pas donner suite aux mesures portant sur la formation et l’éducation. Aux yeux de la commission, l’aspect de la sensibilisation est central pour la protection de la biodiversité. En conséquence, elle invite le Conseil fédéral à réexaminer ces mesures en vue de la prochaine phase du PA SBS.

Comme indiqué au chap. 3.1.1.2, la CdG-E ne se prononce pas sur le contenu matériel des mesures du PA SBS II prises individuellement. Elle a toutefois pris note des critiques formulées par les organisations environnementales à ce sujet. Elle s’interroge également sur la capacité de la Confédération à mener le PA SBS II à bien dans les délais convenus, au vu des ressources réduites qui lui sont consacrées (cf. chap. 3.1.2.3). Elle tirera un bilan global du PA SBS II en 2030, lors du deuxième contrôle de suivi.

3.1.2.3 Moyens financiers pour la mise en œuvre du PA SBS II et ressources en personnel de l’OFEV

La CdG-E regrette que le Conseil fédéral ait décidé de diminuer les ressources allouées à l’OFEV pour la deuxième phase de mise en œuvre du PA SBS, alors même que les évaluations ont montré l’impact négatif du manque de ressources sur la réalisation du PA SBS I (cf. plus haut). Elle prend acte que cette diminution s’explique notamment par la situation tendue des finances fédérales ; en outre, le Parlement et le peuple ont rejeté l’initiative biodiversité et son contre-projet, qui prévoyaient tous deux une augmentation des ressources de la Confédération pour la biodiversité, ce qui constitue un signal politique.

De l’avis de la commission, la diminution des ressources de l’OFEV accroît les risques que le PA SBS II ne soit pas mis en œuvre dans les délais et qu’il ne permette pas d’atteindre les objectifs ambitieux de la SBS, que le Conseil fédéral a d’ailleurs récemment confirmés. La commission estime que le Conseil fédéral aurait dû communiquer de manière plus proactive, lors de l’adoption du nouveau plan d’action, sur la baisse des ressources allouées à l’OFEV et sur l’impact de cette diminution (cf. chiffre 3.4.2.2).

La commission prend note du fait que, selon le Conseil fédéral et le DETEC, la baisse de ressources allouées à l’OFEV est en partie compensée par l’intégration des mesures urgentes du PA SBS I dans les conventions-programmes avec les cantons et par l’implication renforcée d’autres offices dans la mise en œuvre du PA SBS. La CdG-E estime que ces mesures sont certes positives, mais doute qu’elles compenseront entièrement la diminution des moyens alloués à l’OFEV. En effet, les mesures urgentes

soutenues par le Conseil fédéral entre 2017 et 2024 (désormais intégrées dans les conventions-programmes) n'étaient pas incluses dans l'enveloppe financière allouée au PA SBS I, mais faisaient déjà l'objet d'un financement séparé¹³². L'intégration des mesures urgentes dans les conventions-programmes n'a donc pas de lien direct avec l'enveloppe allouée à l'OFEV pour le PA SBS. La commission regrette en outre que le Conseil fédéral n'ait pas mis de moyens à disposition des autres offices fédéraux pour leur participation au PA SBS. Leur engagement nécessitera donc une priorisation interne des ressources, laissée au libre arbitre de chaque unité, ce qui pourrait affaiblir la mise en œuvre du plan d'action.

Dans ce contexte, la CdG-E salue la décision de l'OFEV de renforcer les ressources en personnel dédiées au PA SBS par des compensations internes. Elle juge également approprié que l'office procède à une priorisation dans la mise en œuvre des mesures du plan d'action. Pour la commission, il est important que cette priorisation soit réalisée selon des critères clairs. Elle part du principe que la priorisation sera régulièrement discutée dans les organes de conduite du PA SBS et prie le Conseil fédéral de s'assurer qu'elle fasse l'objet d'une communication appropriée.

Enfin, la commission a pris acte avec satisfaction de la décision du Conseil fédéral de chercher des sources de financement supplémentaires en faveur de la biodiversité au niveau international, et de confier au DETEC un mandat sur ce point. Elle approfondira cet aspect lors du deuxième contrôle de suivi.

3.1.2.4 Participation des autres offices fédéraux, structure de pilotage du PA SBS II

La CdG-E salue la volonté du Conseil fédéral d'impliquer davantage les autres offices fédéraux dans la mise en œuvre du PA SBS II, à travers l'attribution de mesures spécifiques dans leurs domaines de compétences. Elle prend toutefois acte que la réussite de ces mesures repose en grande partie sur la volonté propre des offices et leur décision d'investir une partie de leurs ressources dans la biodiversité. Elle relève un certain paradoxe dans le fait que l'OFEV soit désigné comme le mandant du programme, mais qu'il ne dispose dans les faits d'aucune compétence décisionnelle concernant les 7 mesures confiées aux autres offices, soit un tiers du plan d'action.

Dans ce contexte, la commission salue les efforts de l'OFEV pour associer les offices partenaires à la préparation du PA SBS II. Elle invite le DETEC et les autres départements compétents (DEFB et DFI) à s'assurer que les offices concernés collaborent activement à la mise en œuvre du plan d'action et à prioriser, lorsque cela est possible, les projets portés par les offices en lien avec le PA SBS.

La CdG-E salue également les nouvelles structures de pilotage mises en place pour le PA SBS II. De son point de vue, elles devraient contribuer à garantir la coordination entre offices et la cohérence globale de la mise en œuvre. Elle juge également positivement le fait que les acteurs concernés soient intégrés au programme travers le

¹³² Pour ces mesures urgentes, le Conseil fédéral avait alloué en 2016 135 millions de francs pour la période 2017-2020 (compensation OFEV : 80 millions), puis en 2019 232 millions de francs pour la période 2021-2024 (compensation OFEV : 20 millions).

groupe d'accompagnement stratégique. À ce propos, elle souligne l'importance d'accorder une attention particulière à l'intégration des autorités cantonales et communales, au vu de leur rôle central dans les mesures liées à la biodiversité.

Enfin, la commission juge essentiel que la mise en œuvre du PA SBS II fasse l'objet d'un suivi homogène par l'OFEV, peu importe si les mesures concernées sont placées sous la responsabilité de l'OFEV ou d'autres offices. Le développement d'indicateurs harmonisés joue à ce titre un rôle central (cf. chap. [3.1.2.5](#)).

3.1.2.5 Controlling annuel du PA SBS, évaluation du PA SBS et de la SBS

La CdG-E salue la mise en place d'un controlling annuel des mesures du PA SBS II. À ses yeux, il s'agit d'un instrument important pour la conduite du programme, notamment pour procéder si nécessaire à des ajustements et priorisations. Elle approfondira cet aspect lors du deuxième contrôle de suivi.

En revanche, la commission déplore que la Confédération ne dispose toujours pas d'un set d'indicateurs complet permettant d'évaluer clairement l'effet des mesures du PA SBS sur la biodiversité et, plus globalement, l'atteinte des objectifs de la SBS. Dans ce contexte, elle note qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude quel a été l'impact du PA SBS I et si les adaptations apportées en vue de la deuxième phase permettront réellement une meilleure atteinte des objectifs.

Au vu de l'importance de la protection de la biodiversité et des montants investis dans le PA SBS, la CdG-E juge indispensable que la Confédération développe rapidement des indicateurs permettant d'évaluer les effets du plan d'action en termes d'*output* et d'*outcome*. Ces indicateurs doivent garantir une évaluation harmonisée des mesures du PA SBS II, tous offices confondus. La commission salue les travaux en cours pour développer de tels indicateurs, mais constate que les informations à ce sujet demeurent pour l'instant peu précises. Elle invite le Conseil fédéral à s'assurer que l'ensemble des offices associés au plan d'action collaborent à la mise en place et à la mesure de ces indicateurs.

Pour la CdG-E, il est approprié que l'évaluation de l'*impact* des mesures de protection de la biodiversité ait lieu à l'échelon plus global de la SBS et qu'elle intègre l'ensemble des instruments de la Confédération, tous domaines confondus. Elle salue les efforts de l'OFEV pour harmoniser autant que possible les indicateurs relatifs à la SBS avec ceux du GBF et les compléter avec des indicateurs spécifiques applicables à la Suisse. Elle ne se prononce pas sur le contenu technique des indicateurs ; elle examinera plus en détail la pertinence de ceux-ci lors du deuxième contrôle de suivi. Elle constate néanmoins qu'en l'état actuel, une majorité des indicateurs ne présentent pas encore de résultats concrets (statut « en production » ; cf. [annexe 5](#)).

La CdG-E part du principe que le Conseil fédéral publiera les résultats de l'évaluation de la SBS dans un rapport spécifique. En outre, elle juge important que cette évaluation inclue un volet consacré à la contribution du PA SBS.

3.1.2.6 Perspectives de la SBS après 2030

La CdG-E peine à comprendre que le Conseil fédéral n'ait pas développé, jusqu'à présent, une vision concernant la protection de la biodiversité après 2030, considérant que la majeure partie des projets et mesures du PA SBS impliquent des investissements importants et visent des effets à moyen ou long terme. Il faut également considérer que le nouveau Cadre mondial de la biodiversité contient 4 objectifs à l'horizon 2050, qui s'appliquent également à la Suisse. Pour la commission, le fait que le Conseil fédéral souhaite attendre 2029 avant de plancher sur la prolongation de la SBS et de son plan d'action implique une incertitude de planification pour les acteurs concernés.

Dans ce contexte, la CdG-E estime que le Conseil fédéral devrait développer une conception générale relative à la protection de la biodiversité en Suisse pour la période 2030–2050, dans laquelle pourront s'insérer la SBS et son plan d'action après 2030. La commission estime qu'il serait notamment nécessaire que le Conseil fédéral approfondisse dans ce cadre les aspects suivants :

- *Mise à jour des objectifs de la SBS à l'horizon 2040 et 2050* : les objectifs actualisés devraient fonder sur les objectifs internationaux assignés à la Suisse et les résultats des deux premières phases de mise en œuvre¹³³. Un accent particulier doit être mis sur les objectifs qui présentent les principaux déficits de mise en œuvre.
- *Lignes directrices pour la mise en œuvre de la SBS* : les modalités des prochaines phases de mises en œuvre de la SBS jusqu'à 2050 devraient être clarifiées. Pour la commission, le Conseil fédéral devrait notamment prendre des décisions concernant la durée des plans d'action, les structures de conduite, la collaboration entre les unités fédérales concernées ainsi que les indicateurs pour l'évaluation des effets de la SBS.
- *Analyse des ressources nécessaires* : pour la CdG-E, la SBS doit être assortie de moyens permettant de garantir que les objectifs fixés soient atteints d'ici 2050. Elle juge donc opportun que le Conseil fédéral évalue, dans le cadre de l'élaboration de la conception générale, quels moyens la Confédération et les cantons doivent investir dans les différentes politiques sectorielles pour garantir une mise en œuvre complète et cohérente de la SBS. Cette analyse doit permettre au Parlement de bénéficier d'une vision globale pour ses décisions financières futures dans le domaine de la biodiversité.

La commission juge toutefois important que l'élaboration de cette conception générale, le cas échéant, ne se fasse pas au détriment de la mise en œuvre du PA SBS II ; de son point de vue, le Conseil fédéral devrait allouer des ressources spécifiques à ce projet.

¹³³ La CdG-E relève que les objectifs de la SBS en vigueur actuellement se réfèrent toujours à l'horizon 2020.

Postulat : Conception générale relative à la protection de la biodiversité en Suisse pour la période 2030–2050

Le Conseil fédéral est chargé d'établir, d'ici 2029, une conception générale relative à la protection de la biodiversité en Suisse pour la période 2030–2050 et de présenter un rapport à ce sujet. Celle-ci devrait garantir la mise en œuvre des objectifs internationaux que la Suisse s'est engagée à respecter. Dans ce cadre, il est notamment prié de :

1. Mettre à jour les objectifs de la SBS à l'horizon 2040 et 2050 ;
2. Etablir des lignes directrices pour les prochaines phases de mise en œuvre de la SBS ;
3. Procéder à une analyse des ressources nécessaires pour garantir une mise en œuvre complète et cohérente de la SBS.

3.2 Protection de la biodiversité dans l'agriculture

Recommandation 2 de 2021

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.

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.

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.

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

Dans son avis de 2021¹³⁴, le Conseil fédéral a reconnu que les mesures de protection de la biodiversité dans le domaine de l'agriculture prises jusqu'alors n'avaient pas apporté des résultats suffisants, notamment en ce qui concerne la qualité des surfaces de protection de la biodiversité (SPB). Il a indiqué qu'il avait proposé diverses adaptations des mesures dans le projet de Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)¹³⁵. Il a également annoncé qu'il prévoyait de développer les SPB dans le cadre du contre-projet à l'initiative biodiversité¹³⁶.

La CdG-E a souligné une nouvelle fois qu'il était crucial de plancher sur des mesures qui garantissent une meilleure protection de la biodiversité dans l'agriculture. Elle a invité le Conseil fédéral à porter une attention particulière à deux aspects, à savoir la formation des agricultrices et agriculteurs et le renforcement des offres de conseil¹³⁷.

Le Conseil fédéral a par ailleurs indiqué qu'il continuerait à évaluer l'efficacité des mesures prises au moyen du programme de monitoring ALL-EMA¹³⁸. Il a annoncé qu'il définirait, sur la base des résultats du deuxième cycle de relevés attendus pour 2025, des mesures pour optimiser l'efficacité des contributions à la biodiversité. La CdG-E a salué la poursuite du programme et a prié le Conseil fédéral d'intégrer les

¹³⁴ Protection de la biodiversité en Suisse, avis du Conseil fédéral du 26.5.2021 (FF 2021 1264)

¹³⁵ Message du 12.2.2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+ ; FF 2020 3851)

¹³⁶ Message du 4.3.2022 relatif à l'initiative populaire «Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité)» et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage) (FF 2022 737)

¹³⁷ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513, chap. 3.8.6)

¹³⁸ www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Environnement et Ressources > Monitoring, Analyse > Programme de monitoring ALL-EMA (consulté le 11.12.2025)

enseignements et recommandations de celui-ci dans ses travaux à venir concernant la politique agricole ainsi que dans la deuxième phase du PA SBS.

Certains aspects de la recommandation de la CdG-E n'ont pas été approfondis lors du contrôle de suivi, car la commission a jugé qu'ils étaient déjà mis en œuvre à la fin de l'inspection en 2021¹³⁹. C'est le cas du point 2 relatif au renforcement des contrôles de l'OFAG sur la mise en œuvre des contributions à la biodiversité par les cantons : la commission a salué les efforts de l'administration en ce sens. De même, elle a considéré que le point 4 relatif à l'harmonisation des Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) avec ceux de la SBS était mis en œuvre. La CdG-E a donc focalisé son contrôle de suivi sur les points 1 et 3 de la recommandation.

3.2.1 Présentation des faits

3.2.1.1 Mesures de protection de la biodiversité dans l'agriculture prises jusqu'ici

Évolution des mesures depuis 2021

Les contributions à la biodiversité dans l'agriculture sont l'investissement financier le plus important de la Confédération en matière de protection de la biodiversité¹⁴⁰. Elles sont divisées en deux catégories principales : les contributions pour la qualité, qui visent à soutenir certains types de SPB¹⁴¹, et les contributions pour la mise en réseau, qui visent l'aménagement de SPB à des endroits spécifiques et la mise en réseau des habitats et espèces à l'échelle régionale¹⁴².

Comme il l'avait indiqué dans son avis de 2021, le Conseil fédéral a proposé dans son message sur la PA22+¹⁴³ différentes mesures en lien avec ces contributions, qui visaient notamment à combler les lacunes identifiées dans un rapport d'évaluation de 2019¹⁴⁴. Lors des débats sur la PA22+, le Parlement a néanmoins rejeté les propositions visant à encourager des prestations supplémentaires en faveur de la biodiversité¹⁴⁵. En 2023, le Parlement a adopté un projet allégé pour la PA22+, renonçant à

¹³⁹ Rapport annuel 2021 des CdG et de la DélCdG du 25.1.2022 (FF 2022 513, chap. 3.8.6)

¹⁴⁰ Les contributions à biodiversité sont une catégorie de paiements directs relative aux SPB (cf. chap. 1.2). Elles représentent 430 à 450 millions de francs par an (cf. annexe 3).

¹⁴¹ P. ex. jachères florales, prairies extensives, haies, bosquets champêtres et berges boisées. Les contributions pour la qualité sont séparées en différents niveaux (SPB de qualité I, SPB de qualité I+II, SPB de qualité II).

¹⁴² Pour plus d'informations : www.blw.admin.ch > Soutien financier > Paiements directs > Contributions à la biodiversité (consulté le 6.1.2026)

¹⁴³ Message du 12.2.2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+ ; FF 2020 3851)

¹⁴⁴ Evaluation der Biodiversitätsbeiträge, rapport de econcept AG, AGRIDEA et L'Azuré du 8.10.2019 sur mandat de l'OFAG (en allemand uniquement), www.agridea.ch, Nos thèmes > Environnement, agriculture et PER > Biodiversité > Évaluation des contributions à la biodiversité (consulté le 12.6.2025)

¹⁴⁵ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (non publiée)

formuler des exigences supplémentaires dans le domaine de la biodiversité¹⁴⁶. Le Parlement a également rejeté le contre-projet à l'initiative biodiversité (cf. chap. 1.2), qui proposait diverses mesures dans le domaine agricole¹⁴⁷. Ainsi, la majorité des mesures proposées par le Conseil fédéral n'ont pas abouti.

En parallèle, le Conseil fédéral a procédé entre 2022 et 2024 à différentes modifications en lien avec la biodiversité à l'échelon des ordonnances agricoles¹⁴⁸. Elles incluaient entre autres l'introduction d'une exigence de 3,5% de SPB au minimum sur les terres assolées et la création d'un nouveau type de SPB. Plusieurs de ces mesures ont toutefois été assouplies ou abandonnées par la suite¹⁴⁹. En outre, en application de la loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides¹⁵⁰, le Conseil fédéral a pris des mesures pour réduire les pertes d'éléments fertilisants et les risques liés aux produits phytosanitaires ; selon l'OFAG, ces mesures auront un impact favorable sur la biodiversité agricole¹⁵¹.

Le Parlement et le Conseil fédéral ont également procédé à des modifications dans la structure des contributions à la biodiversité. La principale adaptation est le regroupement, dès 2028, des contributions de type « mise en réseau » avec les contributions à la qualité du paysage¹⁵², pour former une nouvelle catégorie de paiements directs

¹⁴⁶ Cf. objet parlementaire « Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) » ([20.022](#))

¹⁴⁷ Notamment : prise en compte de l'exploitation des biotopes d'importance régionale ou locale dans les Prestations écologiques requises (PER, cf. chap. 1.2), possibilité pour le Conseil fédéral de fixer des exigences particulières pour les SPB particulièrement précieuses, délimitation d'aires centrales pour l'infrastructure écologique.

¹⁴⁸ Entrée en vigueur de mesures pour une agriculture plus durable, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 13.4.2022 ; Le Conseil fédéral modifie plusieurs ordonnances agricoles après consultation, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 1.11.2023 ; Le Conseil fédéral met en œuvre les mesures phares de la Politique agricole à partir de 2022, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 6.11.2024.

¹⁴⁹ Ainsi, à la suite de diverses décisions du Parlement, le Conseil fédéral a renoncé en 2024 à exiger une part minimale de 3,5% de SPB dans les terres assolées et à introduire les SPB « céréales en lignes de semis espacées ». Cf. Le Conseil fédéral met en œuvre les mesures phares de la Politique agricole à partir de 2022, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 6.11.2024. L'OFAG a indiqué à la CdG-E que les montants prévus pour les SPB « céréales en lignes de semis espacées » seraient réinjectés dans d'autres types de contributions à la biodiversité. L'office a précisé que les cantons ont la possibilité de soutenir ce type de cultures par le biais de projets SPB régionaux.

¹⁵⁰ Loi fédérale du 19.3.2021 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides (Modification de la loi sur les produits chimiques, de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'agriculture ; [RO 2022 263](#)) ; cette modification faisait suite à l'lv. Pa. de la CER-E « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides » ([19.475](#))

¹⁵¹ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025. Le projet prévoit une réduction des pertes d'azote de 15% et des pertes de phosphore de 20% d'ici 2030 et une réduction des risques liés aux produits phytosanitaires de 50% d'ici 2027.

¹⁵² Ces contributions visent à tenir compte de besoins régionaux et de valeurs culturelles liées au paysage tels que le maintien des pâturages boisés ou la promotion des grandes cultures dans les régions de montagne. Pour plus d'informations : www.blw.admin.ch > Soutien financier > Paiements directs > Contributions à la qualité du paysage (consulté le 6.1.2026)

(« contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage », CBrP)¹⁵³. Selon l’OFAG, cette réforme vise à simplifier le système et alléger les exigences administratives pour les agricultrices et agriculteurs, tout en maintenant les exigences de qualité, ce qui devrait renforcer l’impact des contributions. Le directeur de l’OFAG a assuré à la CdG-E que ce regroupement n’aurait pas d’impact négatif sur la qualité des SPB¹⁵⁴. Dans le cadre du programme d’allègement budgétaire 2027, le Conseil fédéral a toutefois proposé de réduire la contribution fédérale pour la CBrP de 90% à 50%, soit une baisse de 126 millions de francs par année¹⁵⁵. Cette proposition a été rejetée par le Conseil des États en première lecture, en décembre 2025¹⁵⁶.

En des contributions à la biodiversité citées précédemment, la Confédération dispose d’autres instruments pour promouvoir la biodiversité dans le domaine agricole¹⁵⁷. Face à la CdG-E, l’OFAG a en particulier cité le Programme d’utilisation durable des ressources¹⁵⁸, qui permet de soutenir divers projets pilotes innovants¹⁵⁹. Il a également mentionné le Plan d’action national pour la conservation et l’utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l’alimentation et l’agriculture (PAN-RPGAA)¹⁶⁰ ainsi que diverses mesures d’amélioration structurelle à visée écologique, mises en œuvre principalement dans le cadre de projets de génie rural¹⁶¹. Les moyens alloués à ces instruments sont présentés à l’annexe 3.

Evaluation des mesures prises jusqu’ici

¹⁵³ Modification du 6.11.2024 de l’Ordonnance sur les paiements directs versés dans l’agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD ; [RO 2024 671](#)). Cf. [www.blw.admin.ch](#) > Soutien financier > Paiements directs > [Contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage](#) (consulté le 7.1.2026). L’OFAG sera désormais chargé de l’approbation des projets pour ce type de contributions, une tâche qui relevait jusqu’ici de la compétence des cantons.

¹⁵⁴ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

¹⁵⁵ Message du 19.9.2025 concernant le programme d’allègement budgétaire 2027 ([FF 2025 3067](#)). Selon le Conseil fédéral, « en supposant que le nombre de projets et leur étendue ne varient pas, les cantons devront augmenter leur participation financière dans les programmes (de 31 à 156 millions de francs). Toutefois, ils seront libres de procéder ainsi ou de hiérarchiser les projets ou les mesures subventionnées au détriment de la biodiversité régionale ou de la qualité du paysage. »

¹⁵⁶ Cf. objet parlementaire 25.063

¹⁵⁷ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

¹⁵⁸ Dans le cadre de ce programme, fondé sur les art. 77a et 77b de la loi du 29.4.1998 sur l’agriculture (LAg, RS [910.1](#)), la Confédération alloue des contributions à des projets régionaux ou sectoriels ayant trait au sol, à l’eau, à l’air, au climat ou à la biodiversité. Cf. [www.blw.admin.ch](#) > Soutien financier > Soutien aux projets > [Programme d’utilisation durable des ressources dans l’agriculture](#) (consulté le 15.12.2025)

¹⁵⁹ Par exemple projets d’exploitation favorisant les abeilles domestiques et sauvages, mesures de promotion de la biodiversité dans les grandes cultures, projets concernant la flore menacée dans les vignobles.

¹⁶⁰ Ce programme vise notamment à préserver in situ d’anciennes variétés de fruits ou de graminées importantes pour la biodiversité. Cf. [www.blw.admin.ch](#) > Thèmes > Végétaux > Diversité des plantes utiles > [Plan d’action pour la diversité des plantes utiles](#) (consulté le 15.12.2025)

¹⁶¹ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025. Ces mesures sont fondées sur la loi du 1.7.1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS [451](#)). Elles permettent notamment de soutenir financièrement des mesures de compensation écologiques en cas d’interventions au niveau des infrastructures agricoles.

Le premier cycle de relevés du programme ALL-EMA (2015–2019)¹⁶² publié en 2021 a révélé un effet global positif des SPB sur la biodiversité, notamment lorsque celles-ci sont intégrées dans des projets de mise en réseau. Il a toutefois aussi montré que les objectifs n’avaient pas été atteints, notamment en termes de qualité des SPB, et que la biodiversité était plus faible dans les zones de plaine que celles de montagne¹⁶³.

Interrogé en 2023 par la CdG-E sur les suites données aux recommandations du programme ALL-EMA, le Conseil fédéral a confirmé la nécessité d’accroître la qualité écologique des SPB et d’aménager davantage de SPB dans les régions de grandes cultures. Il a également souligné l’importance d’adapter l’intensité de l’agriculture aux conditions locales, pour préserver la capacité de résilience des écosystèmes¹⁶⁴. Entre 2020 et 2024, il a proposé diverses mesures pour développer les contributions à la biodiversité (cf. plus haut). Face à la CdG-E, le directeur de l’OFAG a souligné la nécessité de mettre un accent sur les mesures de promotion de la biodiversité en zones de plaine¹⁶⁵. L’OFEV, de son côté, a confirmé à la CdG-E qu’il tiendrait compte des résultats de ALL-EMA dans l’élaboration du PA SBS II¹⁶⁶ (cf. chap. 3.2.1.3).

Par la suite, les résultats du deuxième cycle de relevés ALL-EMA (2020–2024) ont été publiés en juillet 2025¹⁶⁷. Agroscope arrive à la conclusion que, globalement, la biodiversité n’a guère évolué au cours des dix dernières années dans les zones agricoles. Certains indicateurs ont progressé favorablement, surtout au sein des SPB herbagères¹⁶⁸, tandis que d’autres se sont péjorés¹⁶⁹. Les zones de basse altitude présentent toujours un clair déficit en matière de biodiversité. La superficie des habitats particulièrement précieux sur le plan écologique est restée inchangée (11%) ; elle n’atteint donc toujours pas la valeur cible prévue par les objectifs environnementaux pour l’agriculture (16%). Le deuxième cycle a néanmoins confirmé l’effet positif des SPB sur la biodiversité¹⁷⁰.

¹⁶² Zustand der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft, Zustandsbericht ALL-EMA 2015–2019, rapport d’Agroscope de 2021 (en allemand uniquement), www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Environnement et Ressources > Monitoring, Analyse > Programme de monitoring ALL-EMA > Publications (consulté le 2.12.2025)

¹⁶³ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

¹⁶⁴ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (*non publiée*)

¹⁶⁵ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

¹⁶⁶ Audition du DETEC, de l’OFEV et de l’OFAG du 27.8.2024

¹⁶⁷ Agroscope : Veränderung der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft: Von der ALL-EMA-Ersterhebung (2015–2019) zur Zweiterhebung (2020–2024), rapport d’Agroscope de 2025 (en allemand uniquement), www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Environnement et Ressources > Monitoring, Analyse > Programme de monitoring ALL-EMA > Publications (consulté le 2.12.2025). Cf. également Biodiversité dans le paysage agricole : résultats de dix années de suivi, communiqué de presse d’Agroscope du 1.7.2025

¹⁶⁸ Par exemple, la végétation indique des conditions moins riches en nutriments, ce qui a un effet positif sur la diversité des espèces (la végétation indique toutefois des conditions très riches en nutriments dans les zones de plaine). Par ailleurs, les espèces végétales typiques du paysage agricole ont augmenté dans la zone de plaine. La diversité des milieux et des espèces typiques des milieux a également augmenté.

¹⁶⁹ Par exemple, les communautés végétales se ressemblent de plus en plus, ce qui entraîne à long terme une diminution de la diversité des espèces végétales à grande échelle. En outre, on observe un recul des espèces d’oiseaux nicheurs déjà menacées.

¹⁷⁰ Rapport d’Agroscope de 2025, résumé, p. 8-9

Selon Agroscope, pour que la biodiversité évolue positivement dans le paysage agricole, il faudrait tenir davantage compte des spécificités locales et améliorer fondamentalement la qualité et la mise en réseau des SPB. Le rapport ALL-EMA arrive à la conclusion que des mesures supplémentaires urgentes et ciblées sont nécessaires dans les zones agricoles de basse altitude¹⁷¹.

En marge du programme ALL-EMA, les contributions à la biodiversité ont également fait l'objet, en 2025, d'un audit du Contrôle fédéral des finances (CDF)¹⁷². Ce dernier est arrivé à la conclusion que les contributions à la qualité étaient globalement bien conçues. Les quelques 40 millions de francs versés pour les surfaces de niveau de qualité I afin de satisfaire aux exigences PER constituent toutefois une exception. Le CDF estime que ces contributions sont inutiles, car la plupart des exploitations respectent de toute façon les PER pour avoir droit aux paiements directs. Le CDF a par ailleurs estimé que les contributions à la mise en réseau présentaient des risques élevés d'emploi inefficace des ressources et a jugé nécessaire que l'OFAG renforce sa surveillance à ce sujet. Le CDF a en outre recommandé de formuler des objectifs de biodiversité plus clairs pour les différentes zones agricoles, notamment la zone de plaine. Il a adressé 5 recommandations à l'OFAG, dont une en collaboration avec l'OFEV, qui les ont acceptées à l'exception de celle concernant les PER¹⁷³. L'OFAG entend mettre en œuvre ces recommandations, elles seront mises en œuvre notamment lors de l'implémentation des CBrP et dans le message sur la politique agricole après 2030 (PA30+) prévu pour 2027 (cf. plus bas).

3.2.1.2 Collaboration entre OFEV et OFAG dans le domaine de la biodiversité

La conception et la mise en œuvre des mesures de protection de la biodiversité dans l'agriculture sont placées sous la responsabilité de l'OFAG. Elles sont toutefois étroitement liées à la politique générale de la Confédération en matière de biodiversité. Dans ce contexte, la CdG-E s'est informée sur la manière dont la collaboration entre l'OFEV et l'OFAG dans ce domaine avait évolué depuis 2021.

Dans le cadre de la préparation de la PA22+, les deux offices ont créé un groupe de travail commun consacré à la biodiversité. Des experts issus des deux offices échangent désormais plusieurs fois par an dans ce groupe¹⁷⁴. Celui-ci a notamment servi de plateforme pour l'élaboration des volets du PA SBS II liés à l'agriculture (cf. chap. 3.2.1.3) et du contre-projet à l'initiative biodiversité. D'autres aspects y ont aussi été

¹⁷¹ Rapport d'Agroscope de 2025, chap. 4.2.1 à 4.2.4, p. 57-61. Le rapport recommande également, entre autres, des mesures de promotion ciblées pour les espèces d'oiseaux nicheurs menacés

¹⁷² Contributions à la biodiversité dans l'agriculture, rapport d'audit du CDF n°24469 du 25.6.2025

¹⁷³ L'OFAG a rejeté la recommandation 3, qui portait sur les contributions accordées aux SPB nécessaires à la fourniture des Prestations écologiques requises (PER). Les autres recommandations ont toutes été acceptées.

¹⁷⁴ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*), audition de l'OFEV du 13.11.2023, audition de DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024

discutés, tels que l'effet des SPB, la création des CBrP et les mesures de protection en lien avec l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN)¹⁷⁵.

L'OFAG implique en outre l'OFEV dans les discussions relatives à l'évolution future de la politique agricole¹⁷⁶. Dans l'autre sens, l'OFEV a associé l'OFAG aux structures de pilotage du PA SBS II (cf. chap. 3.1.1.4).

Face à la commission, les deux offices ont émis une appréciation positive sur leur collaboration, qu'ils qualifient d'intensive, constructive et ouverte, malgré certaines divergences inhérentes à leurs rôles respectifs. L'OFAG a souligné à plusieurs reprises l'étroite interdépendance entre l'agriculture et la sauvegarde de la biodiversité et l'importance d'intégrer cet aspect dans la politique agricole¹⁷⁷.

3.2.1.3 Agriculture dans le PA SBS

Bilan du PA SBS I

Plusieurs mesures et projets-pilotes du PA SBS I concernaient le domaine agricole. La CdG-E s'est penchée sur leur bilan, en se fondant sur l'analyse d'impact de 2023 (cf. chap. 3.1.1.1) et les informations disponibles sur le site Internet de l'OFEV.

La principale mesure, « Adapter la production agricole aux conditions naturelles locales » (4.2.3), présentait en 2021 des retards importants, qui s'expliquaient selon l'OFEV par sa grande complexité et son caractère transdisciplinaire¹⁷⁸. L'objectif de la mesure a ensuite été ramené d'une solution prête à être mise en œuvre à une étude de faisabilité basée sur un projet pilote¹⁷⁹. Finalement, la mesure a débouché en 2023 sur la création d'un système d'analyse de la durabilité pour les exploitations agricoles (intitulé 3V), qui a été testé sur une vingtaine d'exploitations dans deux cantons¹⁸⁰. Le rapport final tire un bilan globalement positif de ce projet¹⁸¹. Selon l'OFEV, la mesure sera reprise dans un projet de suivi et sera poursuivie en partie dans le PA SBS

¹⁷⁵ Ordonnance du 16.1.1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS **451.1**) ; Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*), audition de l'OFEV du 13.11.2023

¹⁷⁶ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024. L'OFEV a également participé à l'élaboration du rapport sur l'orientation future de la politique agricole, faisant suite à la Mo. CER-E « Rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique » du 10.10.2022 (**22.4251**)

¹⁷⁷ Audition de l'OFEV du 13.11.2023, audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024, audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

¹⁷⁸ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, p. 22. Cf. également Ecoplan, htp St.Gallen, KEK-CDC, Sigmoplan, WaldKultur : Synthese der Evaluationen von Los II im Rahmen der Evaluation ausgewählter Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»), rapport du 11.2.2022 (*en allemand uniquement*)

¹⁷⁹ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*), audition de l'OFEV du 16.11.2023

¹⁸⁰ Cf. www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action > Mesures et projets pilotes phase I > Vers des exploitations agricoles durables grâce au dialogue (consulté le 8.1.2026)

¹⁸¹ Pilotprojekt 3V (2019-2023), Schlussbericht, rapport de l'OFEV de juin 2023 (*en allemand uniquement*)

II (mesure M4). Les résultats seront également considérés dans d'autres projets agricoles et dans la PA 2030+¹⁸².

Les informations de l'OFEV¹⁸³ montrent que d'autres mesures du PA SBS I ont apporté certains résultats utiles pour l'agriculture. Par exemple, dans le cadre de la mesure « Concevoir l'infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire » (4.2.1), les cantons ont élaboré une planification de leur infrastructure écologique, qui doit notamment être utilisée dans les projets agricoles visant à promouvoir la biodiversité régionale. Le projet-pilote « Une utilisation durable est bonne pour les marais suisses » (A2.1) devrait contribuer à mieux délimiter les marais et mener les cantons à définir des zones-tampon suffisantes autour de ceux-ci. Enfin, l'analyse de l'impact des subventions fédérales (mesure 4.2.4) a mené à des adaptations pour deux subventions du domaine agricole ; cet aspect est approfondi au chap. 3.3.

Préparation et mesures du PA SBS II

L'OFEV a associé l'OFAG aux travaux préparatoires du PA SBS II. Sur la base notamment du programme ALL-EMA, les offices ont identifié trois champs d'action dans le domaine agricole : *services écosystémiques et résilience des écosystèmes, préservation des bases de la production et optimisation des SPB*. L'OFAG a ensuite été chargé d'élaborer des mandats d'examen comme base pour de futures mesures¹⁸⁴.

La première version du PA SBS II adoptée par le Conseil fédéral en novembre 2024 incluait deux mandats d'examen dans le domaine de l'agriculture (E3 et E7). Ceux-ci ont ensuite été approfondis par l'OFAG et ont débouché, dans la deuxième version du plan publiée en décembre 2025, sur deux mesures¹⁸⁵ :

- « *Services écosystémiques dans l'agriculture* » (M18) : Cette mesure vise notamment à élaborer des mesures et projets pilotes contre la mortalité des insectes. Des adaptations à la politique agricole seront proposées en ce qui concerne la pollinisation et la régulation des insectes nuisibles. La mesure prévoit aussi l'exploitation des projets issus du programme d'utilisation durable des ressources (cf. chap. 3.2.1.1) et des mesures pour une utilisation plus ciblée des produits phytosanitaires.
- « *Surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture* » (M22) : Cette mesure a pour objectif de développer des bases d'information pour déterminer quelles SPB doivent être valorisées en priorité, où et comment. L'OFAG prévoit par ailleurs de formuler, dans le cadre de la PA30+, des propositions visant à valoriser les SPB¹⁸⁶. Leur mise en œuvre sera testée à travers des projets pilotes.

¹⁸² Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

¹⁸³ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

¹⁸⁴ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*), audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024

¹⁸⁵ PA SBS II du 12.12.2025, p. 74-75 et 82-83 ; audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

¹⁸⁶ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025. Face à la CdG-E, l'OFAG a notamment évoqué une plus grande orientation sur les résultats des contributions à la biodiversité (SPB de Qualité II sans exigences en matière d'exploitation) et un regroupement de certaines SPB dans le domaine des grandes cultures.

La mise en œuvre de ces deux mesures est placée sous la responsabilité de l'OFAG. Comme indiqué plus haut, le Conseil fédéral n'a pas alloué à l'office de ressources financières supplémentaires pour celles-ci (cf. chap. 3.1.1.3).

Diverses autres mesures du PA SBS II placées sous la conduite de l'OFEV présentent également des liens avec l'agriculture¹⁸⁷. Dans ces cas, le domaine agricole est généralement considéré comme un aspect parmi d'autres. L'OFAG est impliqué dans ces mesures comme partenaire, à travers les structures de pilotage du plan d'action.

Formation et conseil en matière de biodiversité dans l'agriculture

Lors du contrôle de suivi, la CdG-E a également approfondi la question du renforcement de la formation et du conseil en matière de biodiversité dans l'agriculture, qu'elle avait abordée dans son rapport de 2021. Après que le Parlement a rejeté des propositions à ce sujet lors des débats relatifs à la PA22+, le Conseil fédéral a affirmé à la commission que le conseil restait un facteur clé pour que les exploitations améliorent, de leur propre initiative, la conservation de la biodiversité¹⁸⁸. Pourtant, la mesure à examiner en vue du PA SBS II qui proposait de renforcer la place de la biodiversité dans la formation et le conseil (mesure 5.6) n'a pas été retenue en raison du manque de ressources (cf. chap. 3.1.1.2 et annexe 2).

En 2025, l'OFAG a indiqué à la CdG-E qu'il comptait proposer une nouvelle fois, dans le message sur la PA30+, un renforcement de l'offre de conseil aux exploitations agricoles, au vu de l'impact positif de cette mesure sur la biodiversité¹⁸⁹. Les clarifications sur ce point sont incluses dans la mesure M22 du PA SBS II.

Le directeur de l'OFAG a également souligné le rôle important joué par les cantons et les organisations de branche pour développer les offres de formation. Il a indiqué que l'office n'avait pas d'influence directe sur ce point, mais que le versement des contributions aux agricultrices et agriculteurs pouvait être lié, dans certains cas, à des exigences en matière de formation¹⁹⁰.

3.2.1.4 Perspectives

Actuellement, l'OFAG poursuit les travaux de préparation du message sur la PA30+. Il est prévu que le projet soit soumis à consultation courant 2026 et finalisé par le Conseil fédéral en 2027¹⁹¹. Le directeur de l'OFAG a souligné que, conformément au

¹⁸⁷ C'est en particulier le cas des mesures M4 (« Restauration d'écosystèmes capables de fournir des services »), M6 (« Surfaces de grande valeur écologique et mise en réseau »), M7 (« Biodiversité à l'heure des changements climatiques »), M9 (« Diversité génétique »), M10 (« Examen et actualisation des subventions et des incitations ») et M12 (« Lutte contre la mortalité des insectes »).

¹⁸⁸ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 15.9.2023 (*non publiée*)

¹⁸⁹ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025. Dans son audit de juin 2025 sur les contributions à la biodiversité (cf. plus haut), le CDF souligne également cet impact positif.

¹⁹⁰ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

¹⁹¹ www.blw.admin.ch > Politique agricole > Projets de politique agricole en cours > Politique agricole 2030+ (consulté le 9.12.2025)

mandat donné par le Parlement¹⁹², le projet devra notamment contribuer à réduire l’empreinte écologique de l’agriculture et donc développer la biodiversité. Comme mentionné dans le PA SBS II, l’office prévoit notamment de formuler des propositions pour valoriser les SPB – en mettant un accent sur la qualité et la simplification administrative¹⁹³ – et lutter contre la mortalité des insectes¹⁹⁴. L’OFEV est associé à la préparation des mesures concernées.

Le programme ALL-EMA sera quant à lui poursuivi de manière globalement similaire à l’avenir. Le 3^{ème} cycle de relevés (2025-2029) a été lancé. Des adaptations méthodologiques sont prévues afin d’améliorer encore la pertinence et la comparabilité des données. Les observations du 3^{ème} cycle doivent permettre de déterminer si les changements observés jusqu’à présent se confirment comme des tendances fiables¹⁹⁵.

3.2.2 Appréciation de la CdG-E

Synthèse de l’appréciation – mise en œuvre de la recommandation 2¹⁹⁶ :

Point 1 de la recommandation : La CdG-E constate que le Conseil fédéral a évalué l’efficacité des mesures prises en matière de biodiversité dans l’agriculture, notamment à travers le programme ALL-EMA. La commission salue la réalisation de ce programme et sa poursuite. Le rapport le plus récent d’ALL-EMA et un audit réalisé en 2025 par le CDF montrent que la situation actuelle en ce qui concerne la qualité de la biodiversité dans les SPB demeure insatisfaisante, notamment dans les zones de plaine. Ils mettent en évidence un besoin d’améliorer l’efficacité des contributions à la biodiversité dans l’agriculture.

Face à cette situation, la CdG-E relève que le Conseil fédéral a proposé ces dernières années différentes mesures visant à renforcer la biodiversité dans l’agriculture, mais qu’une grande partie d’entre elles ont été rejetées par le Parlement. Seules deux principales mesures ont été approuvées (réduction des risques liés aux pesticides et fusion de contributions à la biodiversité et au paysage). La CdG-E s’informerait d’ici quelques années au sujet de leur impact sur la biodiversité. La commission constate par ailleurs que l’OFAG s’efforce d’encourager la protection de la biodiversité dans l’agriculture à travers divers autres instruments, ce qu’elle salue. L’ampleur de ces instruments reste toutefois limitée.

La CdG-E doute néanmoins que les mesures prises jusqu’ici soient suffisantes pour que la situation en matière de biodiversité dans l’agriculture s’améliore significativement. Dans ce contexte, elle invite l’OFAG à continuer de développer autant que possible des mesures et projets en faveur de la biodiversité dans le cadre légal actuel. Elle

¹⁹² Mo. CER-E « Rapport sur l’orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique » du 10.10.2022 ([22.4251](#))

¹⁹³ Pour plus de détails à ce sujet, cf. notamment Contributions à la biodiversité dans l’agriculture, [rapport](#) d’audit du CDF n°24469 du 25.6.2025, chap. 3.4. Les modifications envisagées sont jugées positivement par le CDF.

¹⁹⁴ Audition de l’OFEV et de l’OFAG du 25.3.2025

¹⁹⁵ Rapport d’Agroscope de 2025, chap. 4.1, p. 54

¹⁹⁶ Fin 2021, la CdG-E a estimé que les points 2 et 4 de la recommandation étaient globalement remplis ; elle ne les a donc pas approfondis dans le contrôle de suivi.

juge également opportun que le Conseil fédéral soumette au Parlement, dans le cadre du projet de PA30+, des propositions pour améliorer l'efficacité des SPB et leur mise en réseau. La commission l'invite en particulier à poursuivre ses réflexions en vue d'un renforcement de la formation et du conseil.

Point 3 de la recommandation : La CdG-E arrive à la conclusion que la place de l'agriculture a été renforcée dans le PA SBS II. Elle constate que l'OFAG a été associé à la préparation du nouveau plan et que celui-ci contient deux mesures portant spécifiquement sur l'agriculture. La CdG-E relève toutefois que le succès de ces mesures dépendra de la priorité accordée à celles-ci par l'OFAG et des décisions du Parlement en lien avec la PA30+. Elle invite l'OFAG à s'assurer que les mesures du PA SBS II placées sous sa responsabilité seront menées à bien selon le calendrier prévu. Enfin, elle prie le Conseil fédéral de s'assurer que les résultats des projets du PA SBS I en lien avec l'agriculture soient valorisés autant que possible.

Plus globalement, la CdG-E tire un bilan positif de la collaboration entre l'OFEV et l'OFAG sur le thème de la biodiversité ces dernières années. Elle constate que les deux offices entretiennent des contacts réguliers et s'efforcent de coordonner leurs travaux sur ce thème. Elle les invite à poursuivre leurs efforts en ce sens.

Au vu de ces éléments, la commission arrive à la conclusion que sa recommandation 2 est partiellement mise en œuvre. Elle identifie une nécessité d'amélioration au niveau de l'efficacité des mesures de protection de la biodiversité dans l'agriculture, en particulier en lien avec les contributions versées aux agricultrices et agriculteurs.

L'appréciation détaillée de la commission est présentée ci-dessous.

3.2.2.1 Mesures de protection de la biodiversité dans l'agriculture prises jusqu'ici

Pour la CdG-E, il ne fait aucun doute que la protection de la biodiversité en Suisse passe en particulier par des mesures efficaces dans le domaine de l'agriculture. Les clarifications de la commission montrent que le Conseil fédéral et l'OFAG sont conscients de cet enjeu. Face à la CdG-E, ils ont montré leur volonté d'agir dans ce domaine. La commission estime toutefois que l'efficacité des mesures doit encore être améliorée.

La CdG-E note que le Conseil fédéral a procédé comme demandé à une évaluation de l'efficacité des mesures existantes de protection de biodiversité dans l'agriculture, en particulier à travers le programme ALL-EMA d'Agroscope. La commission salue la réalisation de ce programme, qui permet de vérifier de manière scientifique l'impact des SPB. La commission n'a pas identifié d'éléments mettant en doute la qualité et la pertinence de ce programme et salue sa poursuite au cours des prochaines années. Elle juge important que le Conseil fédéral et le Parlement tiennent compte de ses résultats dans leurs réflexions en lien avec l'agriculture. Elle formule toutefois une réserve sur la manière dont les conclusions du deuxième cycle du programme ALL-EMA ont été communiquées au public (cf. à ce sujet chap. 3.4).

La CdG-E a examiné les récents rapports sur l'efficacité des mesures de protection de la biodiversité dans l'agriculture, établis par Agroscope (résultats du deuxième cycle

de relevés ALL-EMA) et le CDF (audit sur les contributions à la biodiversité). Ceux-ci montrent que la situation demeure insatisfaisante. Il ressort de ces rapports que les contributions à la biodiversité et les SPB ont certes un effet global positif sur la biodiversité, mais que les objectifs en termes de qualité ne sont pas atteints – en particulier dans les zones agricoles de plaine – et que le niveau global de biodiversité stagne à un bas niveau. Par ailleurs, la superficie des habitats particulièrement précieux sur le plan écologique demeure inférieure aux objectifs. Agroscope souligne que la qualité et la mise en réseau des SPB doit être fondamentalement améliorée et que les mesures de protection de la biodiversité doivent davantage tenir compte des spécificités locales. L’audit du CDF, de son côté, met en évidence un besoin d’amélioration des contributions à la mise en réseau et la nécessité de formuler des objectifs de biodiversité plus clairs pour les différentes zones agricoles.

Dans ce contexte, la commission relève positivement que le Conseil fédéral a proposé ces dernières années différentes mesures visant à développer les contributions à la biodiversité dans l’agriculture et renforcer leur efficacité. Le Conseil fédéral a donc tiré les enseignements du bilan mitigé des mesures prises par le passé. Toutefois, une grande partie des mesures proposées a été rejetée par le Parlement lors du traitement de la PA22+ et du contre-projet à l’initiative biodiversité.

Deux modifications législatives adoptées ces dernières années présentent un lien avec la biodiversité dans l’agriculture : premièrement la loi fédérale sur la réduction des risques liés à l’utilisation de pesticides, validée par le Parlement en 2021, et deuxièmement la fusion des contributions à la mise en réseau et des contributions à la qualité du paysage, qui sera effective dès 2028. Pour la CdG-E, il est trop tôt pour estimer quel sera l’impact de ces mesures sur la biodiversité agricole. Elle prie le Conseil fédéral de veiller à une mise en œuvre conséquente et tirera un premier bilan intermédiaire à ce propos lors de son deuxième contrôle de suivi.

La CdG-E constate par ailleurs que l’OFAG s’efforce d’encourager la protection de la biodiversité dans l’agriculture à travers divers autres instruments, tels que le Programme d’utilisation durable des ressources et le plan d’action PAN-RPGAA, ce qu’elle salue. Elle est toutefois consciente, que ces instruments, s’ils permettent de soutenir des projets bénéfiques à la biodiversité, n’ont pas une ampleur financière comparable à celle des contributions à la biodiversité.

Au vu des conclusions préoccupantes des évaluations menées ces dernières années, la CdG-E doute que les mesures prises jusqu’ici soient suffisantes pour que la situation en la matière s’améliore significativement et que la Suisse respecte les objectifs nationaux et internationaux en matière de biodiversité dans l’agriculture – ceci malgré les moyens considérables investis dans les contributions à la biodiversité. En conséquence, elle invite le Conseil fédéral et l’OFAG à poursuivre leurs efforts et utiliser autant que possible la marge de manœuvre disponible dans le cadre de la législation actuelle pour encourager les mesures favorables à la biodiversité agricole. En outre, elle juge opportun que le Conseil fédéral et l’OFAG formulent, comme déjà annoncé, des propositions de mesures pour améliorer la qualité des SPB et leur mise en réseau dans le cadre du projet de PA30+. Ces mesures doivent augmenter l’efficacité des contributions à la biodiversité – conformément au but voulu par le législateur – tout en veillant à ce qu’elles ne causent pas une charge disproportionnée aux agricultrices et agriculteurs. La commission prie le Conseil fédéral de s’assurer que l’OFAG tienne

compte, dans son projet, des conclusions et recommandations du programme ALL-EMA et de l'audit du CDF.

3.2.2.2 Collaboration entre OFEV et OFAG dans le domaine de la biodiversité

La CdG-E tire un bilan globalement positif de la manière dont l'OFEV et l'OFAG ont collaboré ces dernières années autour du thème de la biodiversité. Elle constate que les deux offices entretiennent des contacts réguliers et s'efforcent de coordonner leurs travaux sur ce thème. La commission salue en particulier la mise en place d'un groupe de travail commun consacré à la biodiversité. Au vu des liens étroits entre l'agriculture et la biodiversité, elle juge indispensable que les deux offices concernés continuent à travailler en étroite collaboration dans ce domaine.

3.2.2.3 Agriculture dans le PA SBS

Dans son rapport de 2021, la CdG-E avait regretté que l'agriculture n'occupe qu'une place marginale dans le PA SBS I. La commission constate que les mesures et projets pilotes issus de la première phase du plan d'action ont malgré tout apporté une certaine plus-value en lien avec l'agriculture, même si elle demeure modeste. La commission prie le Conseil fédéral de s'assurer que les résultats des projets du PA SBS I (comme le système 3V) soient poursuivis et valorisés autant que possible dans le cadre du PA SBS II et, plus généralement, dans la politique agricole de la Confédération.

La CdG-E constate par ailleurs avec satisfaction que l'agriculture jouit d'une place plus importante dans le PA SBS II, comme la commission l'avait recommandé. Elle salue le fait que l'OFEV ait associé l'OFAG à la préparation du plan et que ce dernier contienne deux mesures portant sur le domaine agricole (M18 et M22). Cette évolution traduit la volonté d'associer davantage les autres domaines sectoriels à la protection de la biodiversité (cf. chap. 3.1), ce que la commission juge opportun.

La commission ne se prononce pas sur le contenu matériel des mesures du PA SBS II. Elle relève toutefois que la mise en œuvre des mesures relatives à l'agriculture dépendra de la priorité accordée à celles-ci par l'OFAG, puisque le Conseil fédéral n'a pas alloué à l'office de ressources financières supplémentaires à cet effet (cf. chap. 3.1.1.3). La commission invite l'OFAG à s'assurer que les mesures placées sous sa responsabilité soient priorisées et menées à bien selon le calendrier prévu.

Le succès des deux mesures du PA SBS II relatives à l'agriculture dépendra aussi fortement des décisions prises par le Parlement en lien avec la PA30+. La commission juge opportun que les mesures de protection de la biodiversité qui nécessitent une modification des bases légales soient débattues dans le cadre de ce projet. Dans la mesure où l'élaboration et la discussion de ces mesures prendra encore beaucoup de temps, elle juge aussi important que l'OFAG continue de travailler autant que possible sur des mesures et projets en faveur de la biodiversité qui puissent être mis en œuvre dans le cadre légal actuel. En outre, elle invite l'OFEV et l'OFAG à collaborer étroitement pour la mise en œuvre des autres mesures du PA SBS II qui présentent un lien avec la biodiversité.

La commission invite également le Conseil fédéral à poursuivre ses réflexions en vue d'un renforcement de la formation et du conseil en matière de biodiversité dans l'agriculture. Elle salue la volonté de l'OFAG de proposer dans la PA30+ des mesures pour encourager le conseil. Elle juge aussi important que l'OFAG continue d'entretenir des échanges étroits avec les cantons et les organisations de branche concernant la mise en place de formations sur le thème de la biodiversité et que l'office utilise la marge de manœuvre à sa disposition pour encourager autant que possible de telles formations.

Plus généralement, de l'avis de la CdG-E, il est central que la Confédération sensibilise autant que possible les acteurs concernés sur l'importance de la biodiversité pour la résilience du système agricole ; elle estime que les efforts de communication publique en ce sens doivent être renforcés (cf. à ce sujet aussi chap. 3.4).

3.3 Subventions dommageables à la biodiversité

Recommandation 3 de 2021

3.1 Le Conseil fédéral est prié d'analyser de manière approfondie les recommandations de l'étude de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) et de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) d'août 2020 portant sur les subventions fédérales dommageables à la biodiversité.

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

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.

La thématique des subventions dommageables à la biodiversité figure dans la SBS depuis 2012¹⁹⁷ et a été concrétisée dans le PA SBS I en 2017¹⁹⁸.

En 2020, une étude de la SCNAT et du WSL a dressé une vue d'ensemble de 162 subventions fédérales dommageables à la biodiversité¹⁹⁹. Dans son avis de 2021, le Conseil fédéral a indiqué qu'il tiendrait compte des résultats de cette étude dans le cadre de l'évaluation de la mesure correspondante du PA SBS I et qu'il examinerait différentes options de réforme afin de supprimer les fausses incitations nuisibles à la biodiversité, tout en prenant en considération les conflits d'intérêts politiques et économiques.

¹⁹⁷ Objectif 5 : « D'ici à 2020, les effets négatifs des incitations financières existantes sur la biodiversité sont mis en évidence et autant que possible évités. Des incitations positives nouvelles sont mises en place là où cela est judicieux. »

¹⁹⁸ Mesure 4.2.4 : « Évaluer l'impact des subventions fédérales »

¹⁹⁹ Gubler L, Ismail SA, Seidl I (2020), Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), Forum Biodiversité Suisse (SCNAT), Birmensdorf et Berne.

Lors du contrôle de suivi, la commission s’est penchée sur les résultats de cette analyse approfondie, s’est informée des mesures prises ou prévues sur la base de celle-ci et des perspectives, plus particulièrement concernant les subventions dans les domaines de l’agriculture et des transports. Elle a également examiné comment cet aspect était traité dans le PA SBS II.

3.3.1 Présentation des faits

3.3.1.1 Analyse approfondie des subventions dommageables

Dans le cadre du PA SBS I (mesure 4.2.4), l’OFEV a réalisé en 2022 une étude préliminaire visant à sélectionner les subventions devant faire l’objet d’une analyse plus approfondie en termes d’impact sur la biodiversité²⁰⁰. Pour procéder à cette sélection, les subventions ont été examinées à l’aune de deux critères : leur « pertinence écologique » et leur « potentiel de réforme »²⁰¹. Huit subventions ont été retenues, relevant des domaines de l’agriculture, de la gestion forestière et de la politique régionale²⁰², qui représentent environ 3,3 milliards de francs par an²⁰³. Sur cette base, le Conseil fédéral a chargé le DETEC (OFEV) et le DEFR (OFAG et Secrétariat d’Etat à l’économie [SECO]) de procéder à des évaluations approfondies de ces subventions.

²⁰⁰ Évaluation de l’impact des subventions fédérales sur la biodiversité. Étude préliminaire visant à sélectionner les subventions qui feront l’objet d’une analyse approfondie, rapport de l’OFEV du 3.6.2022. Cf. aussi Impact sur la biodiversité de diverses subventions fédérales à l’examen, communiqué de presse de l’OFEV du 3.6.2022

²⁰¹ Rapport de l’OFEV du 3.6.2022, chap. 3. L’OFEV a ensuite procédé à une sélection finale des subventions à analyser sur la base d’une consultation des offices fédéraux. Divers autres critères ont été considérés dans ce cadre : les restrictions liées au processus législatif, la présence d’un conflit d’objectifs, le fait qu’une subvention arrive prochainement à son terme, le rapport entre le consensus politique et la valeur de l’indice global et la répartition entre diverses politiques sectorielles.

²⁰² Il s’agissait des subventions suivantes : (1) convention-programme « Forêts », programme partiel « Gestion des forêts » (notamment les dessertes forestières en dehors des forêts protectrices), (2) crédits d’investissement forestier, (3) protection aux frontières dans le domaine agricole, (4) contributions à la sécurité de l’approvisionnement, (5) contributions aux améliorations structurelles dans le domaine agricole, (6) promotion des ventes de lait, de viande et d’œufs, (7) prêts dans le cadre de la nouvelle politique régionale et (8) remboursement de l’impôt sur les huiles minérales.

²⁰³ Selon l’OFEV, l’ensemble des subventions considérées comme « importantes pour la biodiversité » représentent près de 12 milliards de francs par année (env. 10 milliards sans la protection aux frontières).

En juin 2024, le Conseil fédéral pris connaissance des résultats des évaluations²⁰⁴. Sur cette base, il a décidé d'apporter des améliorations ciblées concernant cinq subventions. Pour les trois restantes, il a renoncé à prendre des mesures²⁰⁵.

Début 2025, l'OFEV a publié un rapport de progrès concernant l'impact des subventions sur la biodiversité²⁰⁶. Celui-ci présente les conclusions des évaluations concernant les huit subventions précitées et les mesures prises sur cette base, ainsi que divers autres développements en lien avec les subventions importantes pour la biodiversité (notamment dans les domaines de l'agriculture et des transports, cf. plus bas).

Dans ce rapport, sur la base des huit évaluations approfondies, l'OFEV arrive à la conclusion que des mesures simples – notamment une intégration précoce des sujets liés à la biodiversité dans les processus – permettent souvent de désamorcer les conflits d'objectifs liés aux subventions²⁰⁷. L'office considère qu'il n'est pas nécessaire de procéder à d'autres analyses approfondies à ce stade, car les principales subventions touchant à la biodiversité sont déjà examinées dans un contexte plus étendu, viennent tout juste d'être mises en place ou réformées ou arrivent bientôt à échéance²⁰⁸.

Le rapport de l'OFEV inclut aussi une analyse des processus de la Confédération liés aux subventions. L'office estime que les mécanismes pour examiner l'impact des subventions sur la biodiversité²⁰⁹ ont fait leurs preuves et qu'ils ont été améliorés ces dernières années. Néanmoins, selon le rapport, des améliorations pourraient être apportées pour renforcer la cohérence politique des processus. L'OFEV recommande

²⁰⁴ Biodiversité : améliorations ciblées de subventions fédérales, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.6.2024. Les rapports d'évaluation sont disponibles sur le site de l'OFEV : www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action > Mesures et projets pilotes phase I > Impact des subventions fédérales sur la biodiversité (consulté le 14.1.2026).

²⁰⁵ Le Conseil fédéral a chargé l'OFEV de procéder à diverses améliorations concernant le Programme partiel « Gestion des forêts » et les crédits d'investissement forestiers. Il a chargé l'OFAG d'examiner, dans le cadre du projet de PA30+, deux mesures visant à contrer les effets négatifs de la protection douanière sur la biodiversité en Suisse. Il a également chargé l'OFAG d'examiner diverses optimisations concernant les contributions aux améliorations structurelles dans l'agriculture (cf. plus bas). Enfin, il a adopté trois trains de mesures en lien avec la Nouvelle politique régionale (NPR). Le Conseil fédéral en revanche renoncé à prendre des mesures en lien avec les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, la promotion des ventes de lait, de viande et d'œufs et le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales.

²⁰⁶ Impact des subventions fédérales sur la biodiversité : tour d'horizon des progrès réalisés pour améliorer les incitations, rapport de l'OFEV du 29.1.2025

²⁰⁷ Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, résumé ; audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

²⁰⁸ Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 5 et annexes 1 et 2. Sur la base de l'étude préliminaire, 52 subventions ont été considérées comme « importantes pour la biodiversité ». la grande majorité concerne les domaines de l'agriculture, des transports et de la production d'énergie. 8 subventions ont été analysées lors des évaluations approfondies. Le rapport de l'OFEV présente également une vue d'ensemble des autres subventions.

²⁰⁹ Notamment : analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour les nouvelles subventions et les modifications, examen périodique des subventions, surveillance du CDF.

d'améliorer la transparence des allègements fiscaux importants pour la biodiversité²¹⁰, d'évaluer les expériences acquises par l'Administration fédérale des finances (AFF) lors de l'examen périodique des subventions²¹¹ et de compléter la banque de données des subventions de la Confédération avec des informations sur la biodiversité²¹².

Sur la base du rapport de l'OFEV, le Conseil fédéral a renoncé à procéder à des approfondissements concernant d'autres subventions pour l'instant. Il a en revanche chargé le Département fédéral des finances (DFF) et le DETEC d'examiner les possibilités d'améliorer la transparence des allègements fiscaux. Il a en outre chargé le DETEC de lui rendre à nouveau compte, d'ici fin 2028, des progrès réalisés pour améliorer l'impact des subventions sur la biodiversité et de lui proposer, le cas échéant, des analyses approfondies et/ou des réformes²¹³. Face à la CdG-E, l'OFEV a estimé qu'il faudrait porter à l'avenir une attention particulière aux politiques sectorielles importantes pour la biodiversité, comme l'agriculture ou l'énergie²¹⁴.

Interrogé par la CdG-E sur les résultats de l'analyse des subventions, le chef du DETEC a souligné que celle-ci avait mené à certaines adaptations. Néanmoins, selon lui, on ne peut pas en conclure que toutes les subventions concernées doivent être supprimées. Il a fait valoir que ces subventions étaient le résultat de décisions politiques, qui devaient aussi être prises en compte dans la pesée d'intérêts. Il a toutefois précisé qu'il attendait de l'OFEV qu'il présente au département de manière objective et équilibrée l'impact de ces subventions sur l'environnement, afin que celui-ci puisse ensuite procéder à la prise de décision politique²¹⁵.

3.3.1.2 Subventions dommageables dans le domaine de l'agriculture

Sur les huit subventions soumises à une analyse approfondie, quatre concernaient l'agriculture. En juin 2024, le Conseil fédéral a approuvé des améliorations ciblées pour deux d'entre elles²¹⁶. Concernant la *protection douanière pour les produits agricoles*, il a chargé l'OFAG d'examiner dans le cadre de la PA30+ deux mesures visant

²¹⁰ Notamment l'exonération de l'impôt sur les huiles minérales pour le trafic aérien international, les taux de TVA réduits dans divers domaines, le remboursement du supplément perçu sur le réseau pour les entreprises à forte consommation d'électricité et les allègements fiscaux octroyés dans le cadre de la Nouvelle politique régionale.

²¹¹ Les subventions sont examinées tous les six ans. Début 2022, l'Administration fédérale des finances (AFF) a ajouté des questions sur les intérêts publics antagonistes, les distorsions du marché et les externalités négatives au questionnaire relatif à l'examen périodique des subventions.

²¹² Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 6 et 7

²¹³ Impact des subventions sur la biodiversité : le Conseil fédéral veut continuer à améliorer la transparence, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.1.2025

²¹⁴ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

²¹⁵ Audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024

²¹⁶ Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 3.1

à réduire l'impact négatif de cet instrument sur la biodiversité en Suisse²¹⁷. Concernant les *contributions aux améliorations structurelles*²¹⁸, le Conseil fédéral a chargé l'OFAG de passer au crible le système incitatif reposant sur des mesures écologiques volontaires et de concrétiser les exigences concernant les mesures de compensation écologique dans les améliorations foncières intégrales²¹⁹. Pour les deux autres instruments examinés, le Conseil fédéral a renoncé à prendre des mesures. Selon les analyses réalisées, les *contributions à la sécurité alimentaire* influent faiblement sur la biodiversité. L'impact de la *promotion des ventes de lait, de viande et d'œufs* n'a quant à lui pas pu être quantifié²²⁰.

Le rapport de l'OFEV de janvier 2025 montre qu'une grande partie des subventions fédérales considérées comme importantes pour la biodiversité et n'ayant pas encore été évaluées de manière approfondie relève du domaine de l'agriculture (34 sur 52). Selon le rapport, leur impact sur la biodiversité doit être pris en compte lors du développement des subventions agricoles dans le cadre de la PA30+ (cf. chap. 3.2)²²¹.

Enfin, le rapport de l'OFEV mentionne diverses autres évolutions récentes concernant certaines subventions agricoles liées à la biodiversité²²², notamment une augmentation des *contributions au système de production*²²³, un élargissement des *contributions pour cultures particulières*²²⁴, ainsi que la création des *contributions à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage* (cf. chap. 3.2.1.1).

3.3.1.3 Subventions dommageables dans le domaine des transports

En marge de l'analyse approfondie des huit subventions, l'OFROU et l'OFT ont pris diverses mesures visant à réduire les effets dommageables des subventions dans le

²¹⁷ Soutenir financièrement les activités de vulgarisation en matière de biodiversité et soutenir ou développer des outils numériques pour améliorer la durabilité dans les exploitations agricoles.

²¹⁸ Conformément à l'ordonnance du 2.11.2022 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS ; RS **913.1**), les contributions aux améliorations structurelles servent à améliorer les infrastructures agricoles telles que les chemins, les bâtiments et les limites de propriété. Les modifications décidées par le Conseil fédéral font notamment suite à un audit du CDF (Subventions pour les améliorations structurelles dans le domaine du génie rural, rapport du CDF du 30.6.2022).

²¹⁹ Ces adaptations pourraient nécessiter des modifications à l'échelon de l'OAS.

²²⁰ Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 3.1 ; audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

²²¹ Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 5

²²² Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 4.1.2

²²³ Ces contributions concernent notamment l'agriculture biologique, le non-recours aux produits phytosanitaires, l'amélioration de la fertilité du sol, l'utilisation efficiente de l'azote dans les grandes cultures, la production de lait et de viande basée sur les herbages. Elles sont passées de 508 millions de francs en 2022 à 686 millions de francs en 2023 (+35 %).

²²⁴ En 2022, le Conseil fédéral a étendu le versement de ces contributions à six espèces de légumineuses botaniques. De plus, en 2023, il a abrogé la limitation à l'alimentation animale du droit aux contributions pour les légumineuses à graines. Par conséquent, les légumineuses à graines destinées directement à l'alimentation humaine donnent désormais droit à des contributions.

domaine des transports. Elles se fondent sur un rapport établi en 2021 sur mandat de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N)²²⁵.

La CdG-E s'est informée sur le contenu de ces mesures et leur mise en œuvre²²⁶. Celles-ci visaient notamment l'intégration d'objectifs de biodiversité dans différents instruments de la politique des transports²²⁷, une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les dispositions d'exécution de l'ordonnance sur les chemins de fer et dans les études d'impact sur l'environnement ainsi que l'examen des exonérations de l'impôt sur les véhicules automobiles. La majeure partie de ces mesures a été mise en œuvre entre 2021 et 2023²²⁸. Une des mesures étudiées, portant sur une campagne anti-détritus de long des routes nationales, n'a pas été mise en œuvre²²⁹.

3.3.1.4 Perspectives dans le cadre du PA SBS II

La cible n°18 du GBF, adoptée en 2022, prévoit que les incitations préjudiciables à la biodiversité soient globalement réduites d'au moins 500 milliards de dollars par an et que les incitations positives soient renforcées. La CdG-E s'est informée sur la manière dont cette thématique serait abordée dans le deuxième plan d'action.

Une mesure du PA SBS II est consacrée aux subventions et incitations²³⁰. Elle vise à ce que, d'ici à 2030, les effets des subventions fédérales sur la biodiversité soient systématiquement évalués et pris en compte dans les décisions d'octroi de subventions. La mesure charge les départements et les offices compétents d'examiner les effets des subventions sur la biodiversité dans le cadre des dossiers en cours. Elle inclut également le mandat d'examen sur la transparence en matière d'allègements fiscaux décidé par le Conseil fédéral en 2025 (cf. chap. 3.3.1.1). Elle prévoit aussi l'organisation d'échanges d'expériences entre Confédération et cantons au sujet de la réforme des subventions. Enfin, le thème des subventions sera abordé dans les rapports nationaux que l'OFEV adressera à la CDB en 2026, 2028 et 2030²³¹.

²²⁵ Subventions dommageables à la biodiversité dans le domaine des transports, rapport de l'Office fédéral des routes (OFROU) et de l'Office fédéral des transports (OFT) sur mandat de la CTT-N du 13.8.2021, www.astra.admin.ch > Thèmes > Financement des routes > Rapports (consulté le 16.6.2025)

²²⁶ Rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 3.2 ; lettre de l'OFEV à la CdG-E du 6.11.2023 (*non publiée*)

²²⁷ Intégration des objectifs de biodiversité dans le plafond de dépenses pour les routes nationales (OFROU), dans les conventions de prestations conclues avec les exploitants d'infrastructures ferroviaires (OFT) et dans les conventions de prestations conclues avec les unités territoriales (OFROU)

²²⁸ Pour les détails, cf. rapport de l'OFEV du 29.1.2025, chap. 3.2. La mesure relative aux études d'impact sur l'environnement a été partiellement mise en œuvre : une directive pour les routes nationales a été révisée. Selon le rapport, la suite de la procédure est en discussion entre les offices concernés (OFEV, OFROU et OFT).

²²⁹ Néanmoins, selon de rapport de l'OFEV de 2025, l'OFROU réalise désormais des nettoyages plus fréquents au niveau des « hotspots ».

²³⁰ M10 (« Examen et actualisation des subventions et des incitations »), cf. PA SBS II du 12.12.2025, p. 58-59

²³¹ Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

L'OFEV est responsable de la mise en œuvre de cette mesure, en collaboration avec les offices fédéraux concernés. Les travaux seront coordonnés avec le rapport que le Conseil fédéral a demandé au DETEC pour fin 2028, qui présentera les progrès réalisés dans le domaine des subventions dommageables à la biodiversité (cf. chap. 3.3.1.1)²³².

3.3.2 Appréciation de la CdG-E

Synthèse de l'appréciation – mise en œuvre de la recommandation 3 :

Point 1 de la recommandation : La CdG-E constate que le Conseil fédéral a mandaté des analyses approfondies concernant certaines subventions dommageables à la biodiversité. L'OFEV présenté de manière transparente la méthodologie appliquée pour sélectionner les subventions devant faire l'objet d'un approfondissement et les résultats des évaluations correspondantes. La commission estime que la sélection réalisée par l'OFEV est pragmatique. Elle constate toutefois que le nombre de subventions finalement retenues (8 sur 156) est faible.

Point 2 de la recommandation : La commission relève que le Conseil fédéral a procédé à diverses adaptations apportées aux subventions dommageables à la biodiversité, sur la base des évaluations approfondies et d'autres examens. Pour la CdG-E, il est difficile d'évaluer l'impact concret de ces mesures sur la biodiversité. La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que les adaptations fassent l'objet d'un suivi étroit quant à leur mise en œuvre et leurs effets.

L'OFEV a également procédé à une analyse des processus de la Confédération liés aux subventions, ce que la CdG-E salue. La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que la thématique de la biodiversité soit intégrée de manière précoce lors de l'élaboration et de l'examen périodique des subventions.

Globalement, la CdG-E arrive à la conclusion que les mesures prises jusqu'à présent dans le domaine des subventions dommageables à la biodiversité, si elles constituent un pas dans la bonne direction, ne permettront pas d'atteindre les objectifs nationaux et internationaux. La commission est consciente que les subventions concernées sont le fruit de décisions politiques et visent souvent d'autres objectifs également importants pour le pays. Pour la CdG-E, il est toutefois indispensable que le Conseil fédéral cherche des voies pragmatiques pour mettre en œuvre les objectifs nationaux et internationaux, au minimum en renforçant la transparence concernant l'impact de chaque subvention sur la biodiversité.

Dans ce contexte, la CdG-E regrette que le Conseil fédéral n'ait pas fixé d'objectifs plus ambitieux dans le PA SBS II concernant l'analyse des subventions dommageables. La commission salue certes la volonté d'améliorer la transparence en ce qui concerne les allègements fiscaux. Elle estime néanmoins que l'injonction faite aux départements et offices d'« examiner les effets des subventions sur la biodiversité dans le cadre des dossiers en cours » demeure très générale.

²³² Audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025

Point 3 de la recommandation : La CdG-E constate que le Conseil fédéral a procédé à des adaptations ciblées de certaines subventions agricoles, mais que les modifications proposées jusqu'ici restent peu nombreuses et que leur impact ne sont pas clairs. Elle part du principe que l'OFAG soumettra dès que possible au Conseil fédéral et au Parlement les concrétisations correspondantes.

La CdG-E relève par ailleurs qu'une grande part des subventions importantes pour la biodiversité qui n'ont pas encore été examinées de manière approfondie relèvent du domaine de l'agriculture. Pour la commission, il est crucial que l'OFAG examine, dans le cadre de la préparation de la PA30+, si des ajustements ciblés permettraient de réduire l'impact néfaste de certaines subventions sur la biodiversité.

Au vu de ces éléments, la commission arrive à la conclusion que sa recommandation 3 est partiellement mise en œuvre. Une nécessité d'amélioration subsiste au niveau du suivi des adaptations déjà décidées, de l'analyse des autres subventions dommageables et, plus globalement, du renforcement de la transparence concernant l'impact des subventions sur la biodiversité.

L'appréciation détaillée de la commission est présentée ci-dessous.

3.3.2.1 Analyse approfondie des subventions dommageables

La CdG-E constate que le Conseil fédéral a procédé à une analyse approfondie des recommandations issues de l'étude de SCNAT et de WSL de 2021 et qu'il a présenté les conclusions de cette analyse. L'étude préliminaire visant à sélectionner les subventions devant faire l'objet d'évaluations ainsi que lesdites évaluations ont été publiées. Le Conseil fédéral a informé le public des mesures adoptées sur cette base.

Globalement, la CdG-E considère que la méthodologie appliquée par l'OFEV en 2022 pour sélectionner les subventions devant faire l'objet d'une évaluation approfondie est claire. Elle constate néanmoins que le nombre de subventions finalement retenues (8 sur 156, représentant environ un quart des dépenses) est faible. La commission note que l'OFEV, au regard des ressources limitées à sa disposition, a focalisé sa sélection sur des subventions présentant des possibilités de réformes simples. Cette approche est pragmatique, selon la CdG-E, mais elle signifie que la Confédération a pour le moment renoncé à examiner certaines subventions parce qu'elles nécessitaient des adaptations plus complexes.

La commission constate que le Conseil fédéral a procédé, sur la base des évaluations approfondies, à des adaptations ciblées pour cinq subventions²³³. Elle note par ailleurs que d'autres adaptations ponctuelles ont été apportées à certaines subventions durant les dernières années, notamment dans le domaine des transports. Il est toutefois difficile, pour l'instant, d'évaluer l'impact concret de ces adaptations sur la biodiversité. La CdG-E juge particulièrement important que les adaptations réalisées fassent l'objet d'un suivi étroit quant à leur mise en œuvre et leurs effets ; elle invite le Conseil fédéral à s'en assurer et à en rendre compte dans ses prochains rapports sur ce thème.

²³³ Concernant les subventions agricoles, le Conseil fédéral n'a pas pris de mesures directes mais a assigné des mandats d'examen complémentaires à l'OFAG (cf. plus bas).

La commission salue également l'analyse réalisée par l'OFEV, dans son rapport de 2025, au sujet des processus de la Confédération liés aux subventions. Elle partage l'avis de l'office qu'il est important que la thématique de la biodiversité soit intégrée de manière précoce lors de l'élaboration et de l'examen périodique des subventions, afin d'identifier les ajustements possibles, et invite le Conseil fédéral à s'assurer que les mécanismes de contrôle soient optimisés en conséquence.

Globalement, la CdG-E arrive toutefois à la conclusion que les mesures prises jusqu'à présent en lien avec les subventions dommageables à la biodiversité, si elles constituent un pas dans la bonne direction, ne permettront pas d'atteindre les objectifs nationaux et internationaux dans ce domaine²³⁴. C'est d'ailleurs aussi le constat qui ressort de l'analyse d'impact du PA SBS I²³⁵.

3.3.2.2 Subventions dommageables dans le domaine de l'agriculture

La CdG-E constate que les modifications apportées jusqu'ici aux subventions agricoles dommageables à la biodiversité demeurent relativement peu nombreuses. Sur la base de l'évaluation approfondie, le Conseil fédéral a chargé l'OFAG d'examiner des adaptations concernant deux subventions (protection douanière pour les produits agricoles et contributions aux améliorations structurelles). Celles-ci seront approfondies, pour l'essentiel, dans le cadre de la PA30+ et d'une révision d'ordonnance. En l'état actuel, l'issue de ces adaptations et leur impact ne sont pas clairs. La CdG-E part du principe que l'OFAG soumettra dès que possible au Conseil fédéral et au Parlement les propositions d'adaptations correspondantes.

La CdG-E relève qu'une grande partie des subventions importantes pour la biodiversité qui n'ont pas encore été examinées de manière approfondie (34 sur 52) relèvent du domaine de l'agriculture. Dans ce contexte, les orientations qui seront décidées concernant ces subventions dans le cadre de la PA30+ seront déterminantes.

Pour la CdG-E, il est crucial que l'OFAG saisisse cette opportunité pour examiner si des ajustements ciblés permettraient de réduire l'impact néfaste de certaines subventions sur la biodiversité. La CdG-E aurait jugé adéquat que le Conseil fédéral définisse plus précisément quelles subventions agricoles devraient faire l'objet d'un examen approfondi²³⁶. La commission part du principe que l'office fera part de ses propositions dans le message relatif à la PA30+ prévu pour 2027 (cf. chap. 3.2).

²³⁴ La Suisse s'était engagée en 2010, dans le cadre de la CDB, à adapter ou supprimer d'ici 2020 les subventions nuisibles à la biodiversité.

²³⁵ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 6, p. 36

²³⁶ A ce propos, le rapport de l'OFEV de janvier 2025 se limite à indiquer que « l'impact sur la biodiversité doit [...] être pris en compte lors du développement des subventions agricoles dans le cadre de la politique agricole 2030+ » (chap. 5, p. 19).

3.3.2.3 Perspectives dans le cadre du PA SBS II

Pour respecter la cible n°18 du GBF, il faudrait que la Suisse prenne des mesures très étendues en lien avec les subventions dommageables à la biodiversité d'ici 2030. De nombreuses subventions devraient être adaptées, réduites ou supprimées, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie ou des transports. La CdG-E est consciente que les subventions concernées sont le fruit de décisions politiques et visent aussi des objectifs importants pour notre pays – parfois ancrés au niveau constitutionnel – qui entrent dans certains cas en contradiction directe avec la protection de la biodiversité. Pour la commission, il est toutefois indispensable que le Conseil fédéral cherche des voies pragmatiques pour atteindre autant que possible les objectifs de la SBS et du GBF, au minimum en garantissant une plus grande transparence concernant l'impact de chaque subvention sur la biodiversité. Le gouvernement et le Parlement doivent pouvoir procéder à des pesées d'intérêts concernant les subventions concernées en toute connaissance de cause.

Dans ce contexte, la CdG-E regrette que le Conseil fédéral n'ait pas fixé d'objectifs plus ambitieux dans le PA SBS II concernant l'analyse des subventions dommageables à la biodiversité (mesure M10). La commission salue certes le mandat assigné au DFF et au DETEC pour améliorer la transparence en ce qui concerne les allègements fiscaux. Elle estime néanmoins que l'injonction faite aux départements et offices d'« examiner les effets des subventions sur la biodiversité dans le cadre des dossiers en cours » demeure très générale. Elle prie le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que cette demande ne reste pas lettre morte.

La commission peine également à comprendre que le Conseil fédéral ait renoncé – au-delà des mesures relatives aux allègements fiscaux mentionnées précédemment – à procéder à des approfondissements pour d'autres subventions dommageables, dans le prolongement des huit évaluations réalisées entre 2022 et 2024. Elle comprend certes que certaines subventions ne se prêtent pas à un tel examen, notamment si elles ont été adoptées récemment ou seront prochainement réformées. Elle estime toutefois que l'analyse présentée à ce sujet par l'OFEV dans son rapport de janvier 2025 manque de clarté²³⁷. En outre, elle est d'avis que le Conseil fédéral aurait pu définir de manière plus précise quelles subventions agricoles doivent être examinées en priorité dans le cadre de la PA30+ (cf. plus haut).

La commission procédera à un nouveau bilan sur ce point dans le cadre de son deuxième contrôle de suivi. Elle examinera notamment les conclusions du rapport de bilan que le DETEC élaborera d'ici fin 2028 à l'intention du Conseil fédéral.

²³⁷ De l'avis de la CdG-E, les informations fournies dans le rapport de l'OFEV de janvier 2025 au sujet des subventions n'ayant pas encore été examinées (chap. 4 et 5) sont relativement hétéroclites. Sur la base de celles-ci, il est difficile de comprendre comment l'office arrive à la conclusion qu'aucune autre analyse approfondie n'est recommandée.

3.4 Communication publique des autorités fédérales sur la biodiversité

La communication publique des autorités fédérales concernant le thème de la biodiversité ne faisait pas l'objet d'une recommandation spécifique dans le rapport de 2021. Néanmoins, lors du contrôle de suivi, la CdG-E a constaté que cet aspect jouait un rôle important du point de vue de la gestion, raison pour laquelle elle a décidé d'y consacrer un chapitre spécifique.

3.4.1 Présentation des faits

3.4.1.1 Mesures de la Confédération concernant la communication sur la biodiversité

L'objectif 7 de la SBS adopté en 2012 et confirmé par le Conseil fédéral en 2024 porte sur le développement et la diffusion des connaissances relatives à la biodiversité²³⁸.

Le PA SBS I prévoyait un projet pilote portant sur la communication, intitulé « démocratiser la sauvegarde de la biodiversité » (A5.1)²³⁹. Ce projet visait à analyser les causes du déficit de perception de la perte de la biodiversité comme un problème par la population suisse, à mettre en évidence des méthodes appropriées pour combler ce déficit et à appliquer ces méthodes au moyen de mesures passant par des canaux appropriés. Le but était notamment de conduire la population à l'adoption de comportements respectueux de la biodiversité et de la sensibiliser à l'importance du déclin en cours de la biodiversité²⁴⁰. Le projet prévoyait entre autres la réalisation d'un appel d'offres pour un support d'agence et une planification média, la création d'un concept de communication visuelle et un travail de relations publiques au niveau national.

En décembre 2020, le DETEC a toutefois décidé d'interrompre le projet. Selon les explications de l'OFEV, cette décision s'explique par les développements politiques liés au dépôt de l'initiative biodiversité et au contre-projet du Conseil fédéral²⁴¹. Invité par la CdG-E à fournir des précisions sur les raisons de cette interruption, l'office n'a pas fourni d'indications supplémentaires²⁴².

L'évaluation externe mandatée par l'OFEV en 2022 dans le cadre de l'analyse d'impact du PA SBS I (cf. chap. 3.1)²⁴³ a tiré un bilan négatif de cette interruption. Les

²³⁸ « [...] La société possède des connaissances suffisantes sur la biodiversité pour que chacun conçoive celle-ci comme une base essentielle de la vie et la prenne en compte dans ses décisions pertinentes. »

²³⁹ Le projet a parfois été aussi nommé « Mainstreaming biodiversité ».

²⁴⁰ PA SBS I du 6.9.2017, p. 37

²⁴¹ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action > Mesures et projets pilotes phase I (consulté le 9.12.2025)

²⁴² Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

²⁴³ Ecoplan, htp St.Gallen, KEK-CDC, Sigmaphan, WaldKultur : Synthese der Evaluationen von Los II im Rahmen der Evaluation ausgewählter Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»), rapport du 11.2.2022 (*en allemand uniquement*), chap. 3.9

experts ont estimé que les objectifs de ce projet ne pourraient pas être atteints uniquement par le biais de la communication publique de l'OFEV. Le rapport a formulé cinq recommandations, notamment celle de reprendre le projet²⁴⁴ ; à la connaissance de la CdG-E, celles-ci n'ont toutefois pas été mises en œuvre. Les experts ont aussi souligné que l'interruption de ce projet avait un impact négatif global sur la communication concernant les mesures et projets du PA SBS et donc sur leur impact²⁴⁵. Les autres évaluations externes réalisées lors de l'analyse d'impact ont confirmé les conséquences négatives de cette interruption et, plus globalement, la nécessité de renforcer la communication sur le thème de la biodiversité.

La CdG-E s'est informée auprès de l'OFEV sur les mesures prises en matière de communication sur la biodiversité après l'interruption de ce projet. L'office a indiqué²⁴⁶ qu'il avait développé sa communication en suivant deux axes. Le premier vise à valoriser les produits de l'OFEV consacrés à la biodiversité (publications, conférences de presse, site Internet) et le deuxième à encourager la communication par l'intermédiaire de tiers à travers les subventions prévues par la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²⁴⁷.

La CdG-E a également examiné dans quelle mesure la thématique de la communication avait ensuite été reprise dans le PA SBS II. Elle a constaté que celui-ci ne contenait pas de mesure spécifique sur ce thème. Le Conseil fédéral relève dans le plan qu'une nécessité d'agir subsiste à ce niveau et reconnaît l'importance de favoriser l'accès aux connaissances sur la biodiversité. Il indique toutefois que « vu les mesures en cours et en raison des ressources limitées », aucune action supplémentaire ne sera entreprise à ce sujet dans le cadre du PA SBS II²⁴⁸. Le plan d'action se limite à indiquer que l'OFEV et les autres offices fédéraux concernés sont chargés de la communication sur les mesures du PA SBS et sur la biodiversité. Une seule mesure du PA SBS II présente une interface avec le thème de la communication (M14, « Gestion optimisée des données et des informations sur la biodiversité »), mais elle porte en priorité sur l'échange d'informations techniques entre spécialistes²⁴⁹. Deux autres mesures portant sur l'enseignement et la formation (5.5 et 5.6), examinées en vue de la deuxième phase, n'ont pas été retenues faute de moyens (cf. chap. 3.1.1.2 et annexe 2).

²⁴⁴ Notamment la mise en place d'une « Alliance biodiversité » avec des partenaires économiques, la mise en place d'un concept de communication visuelle et la formulation d'objectifs de communication pour chaque mesure du PA SBS.

²⁴⁵ Rapport du 11.2.2022, chap. 4.4

²⁴⁶ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*)

²⁴⁷ L'art. 14a, al. 1, let. c, LPN prévoit que la Confédération peut allouer des subventions pour promouvoir les relations publiques en lien avec la protection de la nature et du paysage.

²⁴⁸ PA SBS II du 12.12.2025, pp. 33-34

²⁴⁹ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (*non publiée*) ; PA SBS II du 12.12.2025, pp. 66-67

3.4.1.2 Contenu des communiqués de presse de la Confédération sur la biodiversité

Afin d'évaluer la manière dont les autorités fédérales ont communiqué au sujet de la biodiversité, la CdG-E a également analysé une sélection de communiqués de presse publiés ces dernières années sur ce thème :

- communiqué du Conseil fédéral de juin 2023 concernant l'analyse d'impact du PA SBS I²⁵⁰ ;
- communiqué du Conseil fédéral de juin 2024 concernant les améliorations apportées aux subventions fédérales²⁵¹ ;
- communiqué du Conseil fédéral de novembre 2024 concernant le PA SBS II²⁵² ;
- communiqué du Conseil fédéral de janvier 2025 concernant l'impact des subventions sur la biodiversité²⁵³ ;
- communiqué d'Agroscope de juillet 2025 concernant les résultats du deuxième cycle de relevés du programme ALL-EMA²⁵⁴ ;
- communiqué du Conseil fédéral de décembre 2025 concernant l'adoption de mesures complémentaires dans le PA SBS II²⁵⁵.

La CdG-E a examiné si les communiqués concernés répondaient aux principes de l'information publique fixés dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁵⁶ et concrétisés dans les lignes directrices sur l'information et la communication²⁵⁷. Elle a en particulier analysé comment la situation de la biodiversité en Suisse y était présentée et si les principales mesures prises par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en lien avec la biodiversité y étaient mentionnées.

3.4.2 Appréciation de la CdG-E

Synthèse de l'appréciation :

Pour la CdG-E, la communication publique est un aspect central de l'action de la Confédération pour la protection de la biodiversité. Dans ce contexte, la commission regrette vivement que le DETEC ait interrompu, en 2020, le projet pilote du PA SBS I

²⁵⁰ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.6.2023

²⁵¹ Biodiversité : améliorations ciblées de subventions fédérales, communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.6.2024

²⁵² Biodiversité : adoption de la seconde phase du plan d'action par le Conseil fédéral, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.11.2024

²⁵³ Impact des subventions sur la biodiversité : le Conseil fédéral veut continuer à améliorer la transparence, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.1.2025

²⁵⁴ Biodiversité dans le paysage agricole : résultats de dix années de suivi, communiqué de presse d'Agroscope du 1.7.2025

²⁵⁵ Plan d'action biodiversité : nouvelles mesures en faveur de la diversité des espèces, communiqué de presse du Conseil fédéral du 12.12.2025

²⁵⁶ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS **172.010**), en particulier art. 10, al. 2

²⁵⁷ Information et communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) du 10.3.2025 ; www.admin.ch > Conseil fédéral > Attributions du Conseil fédéral > Obligation d'informer (consulté le 20.1.2026)

consacré à la communication publique. Cette interruption a eu un impact négatif sur l'atteinte de l'objectif 7 de la SBS et sur le plan d'action en général. La commission peine à comprendre les explications fournies pour justifier l'arrêt de ce projet.

La CdG-E est également surprise qu'aucune mesure du PA SBS II ne porte sur la communication et la sensibilisation à la biodiversité, alors que le Conseil fédéral reconnaît explicitement l'importance d'agir dans ce domaine. Elle estime qu'il aurait été adéquat que le plan d'action contienne une mesure transversale à ce sujet. L'absence de mesure augmente le risque que les objectifs de la SBS ne soient pas atteints en 2030. La commission salue certes les efforts de l'OFEV pour renforcer sa communication sur le thème de la biodiversité, mais estime que cela ne sera pas suffisant pour atteindre les objectifs.

Après analyse des communiqués de presse publiés ces dernières années sur le thème de la biodiversité, la CdG-E arrive à la conclusion que les autorités fédérales ont, globalement, informé de manière active, régulière et cohérente sur cette thématique et qu'elles ont fait part de leurs principales décisions à ce sujet. La commission estime toutefois que la communication des autorités n'a pas toujours été complète. Les communiqués ont adopté un ton plutôt neutre et mis l'accent sur les mesures prises et les évolutions positives, tandis que les informations négatives ont été moins mises en avant. Par ailleurs, les communiqués n'ont généralement pas fait mention de la situation globale de la biodiversité en Suisse. La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que toutes les informations importantes sur ce thème soient communiquées de manière complète, transparente et engagée.

L'appréciation détaillée de la commission est présentée ci-dessous.

3.4.2.1 Mesures de la Confédération concernant la communication sur la biodiversité

Globalement, la CdG-E est d'avis que la communication publique est un aspect central de l'action de la Confédération pour la protection de la biodiversité. Elle permet de sensibiliser la population à l'importance de cette thématique et d'inciter chaque personne à adopter un comportement respectueux de la biodiversité. Elle est aussi déterminante pour renforcer l'impact des mesures du PA SBS dans leur ensemble et garantir ainsi l'atteinte des objectifs de la SBS. La CdG-E estime donc que cet aspect revêt une importance systémique du point de vue de la gestion.

Dans ce contexte, la CdG-E regrette vivement que le DETEC ait interrompu le projet pilote du PA SBS I consacré à la communication publique en 2020. Comme les expertises externes l'ont montré, cette interruption a eu un impact négatif non seulement sur l'atteinte de l'objectif 7 de la SBS, mais également sur le PA SBS I en général. La commission peine à comprendre les explications qui lui ont été fournies pour justifier l'arrêt de ce projet, qui demeurent très générales.

Par ailleurs, au vu des conclusions de l'analyse d'impact du PA SBS I, la CdG-E est particulièrement surprise de constater qu'aucune mesure du PA SBS II ne porte sur le thème de la communication et de la sensibilisation à la biodiversité, alors même que le Conseil fédéral reconnaît explicitement l'importance d'agir dans ce domaine. Elle note que, sur ce point également, les explications fournies demeurent générales. La

commission imagine certes que des mesures de communication spécifiques seront mises en œuvre en lien avec certaines mesures du plan d'action et le salue. Elle est néanmoins d'avis qu'il aurait été adéquat que le PA SBS II contienne une mesure transversale sur ce thème. En effet, elle juge nécessaire que la Confédération analyse de manière globale la perception de la biodiversité par la population suisse afin de plancher, sur cette base, sur des mesures de communication adaptées.

La commission salue les efforts de l'OFEV pour renforcer malgré tout sa communication sur le thème de la biodiversité. Elle estime néanmoins qu'une sensibilisation efficace de la population sur ce thème ne peut pas se baser uniquement sur la communication institutionnelle des autorités fédérales et nécessite des mesures complémentaires. Par ailleurs, la CdG-E est d'avis que la communication de la Confédération en matière de biodiversité pourrait être améliorée sur certains points (cf. chap. 3.4.2.2).

Pour la CdG-E, l'absence de mesure liée à la communication publique dans le PA SBS II augmente le risque que les objectifs de la SBS ne soient pas atteints en 2030. Elle estime que le Conseil fédéral n'a pas tenu compte de manière adéquate des conclusions du premier plan d'action concernant cet aspect. En sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, elle estime donc qu'une nécessité d'agir subsiste sur le plan de la gestion des affaires. Elle invite le Conseil fédéral à veiller – dans le cadre des ressources disponibles – à ce que des mesures dans le domaine de la communication publique soient intégrées dans le PA SBS II. Elle tirera un bilan sur ce point dans le cadre du deuxième contrôle de suivi.

3.4.2.2 Contenu des communiqués de presse de la Confédération sur la biodiversité

Sur la base de l'analyse des communiqués de presse sélectionnés, la CdG-E arrive à la conclusion que les autorités fédérales ont, globalement, respecté les principes de communication fixés dans la loi et les directives en ce qui concerne le thème de la biodiversité. Elles ont informé de manière active, régulière et cohérente sur cette thématique et ont fait part de leurs principales décisions à ce sujet. La commission n'a pas identifié d'indices mettant en doute la véracité des informations communiquées. Par ailleurs, à la connaissance de la CdG-E, les documents déterminants pour les décisions des autorités (p. ex. rapports internes et externes) ont tous été publiés.

La commission est par ailleurs consciente que la biodiversité est un sujet vaste et complexe, et que la communication sur ce thème nécessite une pesée d'intérêts entre la nécessité, d'un côté, que l'information soit aussi complète et transparente que possible et, de l'autre, qu'elle reste concise et adaptée au public-cible. Elle reconnaît également que les départements disposent d'une marge d'appréciation dans la manière dont ils formulent leur communication publique.

Néanmoins, sur la base de son analyse, la CdG-E estime que la communication des autorités fédérales sur le thème de la biodiversité n'a pas toujours été *complète* durant ces dernières années, au sens des lignes directrices de la communication fédérale²⁵⁸.

Premièrement, la commission note que les autorités ont adopté un ton plutôt neutre face à la situation précaire de la biodiversité en Suisse et ont davantage mis l'accent sur les mesures prises ou les évolutions positives dans ce domaine. À l'inverse, les évolutions plus négatives ou l'absence d'effet de certaines mesures, si elles ont été évoquées ponctuellement, ont été moins mises en avant.

- *Exemple 1* : Le communiqué du Conseil fédéral de juin 2023²⁵⁹ souligne que de nombreuses mesures du PA SBS I ont été prises ou sont mises en œuvre. Il mentionne que leurs effets ne peuvent pas encore être évalués de manière définitive, mais ne fait pas mention des conclusions critiques de l'analyse d'impact de l'OFEV et du fait qu'une grande partie des objectifs de la SBS ne sont pas atteints.
- *Exemple 2* : Le communiqué d'Agroscope de juillet 2025²⁶⁰ indique que la biodiversité dans l'agriculture n'a guère changé ces dernières années, sans préciser qu'elle se situe à un niveau bien inférieur aux objectifs. Le texte met essentiellement l'accent sur les évolutions positives constatées par le programme ALL-EMA.

Deuxièmement, la commission estime que certaines informations importantes liées à la mise en œuvre de la SBS auraient dû être mentionnées de manière plus explicite dans les communiqués de presse de la Confédération.

- *Exemple 1* : Le communiqué du Conseil fédéral de juin 2023²⁶¹ ne mentionne pas le fait que l'accélération de plusieurs mesures et projets pilotes du PA SBS I en 2022 a mené à une réduction des objectifs de ceux-ci. Il ne fait pas non plus référence à l'impact négatif du manque de ressources sur la mise en œuvre du plan d'action (cf. chap. 3.1.1.1).
- *Exemple 2* : Le communiqué du Conseil fédéral de novembre 2024²⁶² indique qu'un total de 24 millions de francs est disponible pour le PA SBS II jusqu'en 2030. Il ne précise toutefois pas que cela représente une importante diminution par rapport à la première phase du plan d'action, ni quelles seront les conséquences d'une telle diminution (cf. chap. 3.1.1.3).

Troisièmement, la CdG-E note que les communiqués de presse se focalisent généralement sur les aspects procéduraux ou techniques et ne font pas mention de la situation

²⁵⁸ Selon les lignes directrices de la communication établies par la Conférence des services d'information de la Confédération (p. 9), « tous les faits et chiffres importants doivent être communiqués au public dans leur intégralité » ; « les faits gênants tels qu'erreurs, dysfonctionnements et échecs ne doivent pas être passés sous silence ».

²⁵⁹ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.6.2023

²⁶⁰ Biodiversité dans le paysage agricole : résultats de dix années de suivi, communiqué de presse d'Agroscope du 1.7.2025

²⁶¹ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.6.2023

²⁶² Biodiversité : adoption de la seconde phase du plan d'action par le Conseil fédéral, communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.11.2024

globale de la biodiversité en Suisse, à l'exception de celui d'Agroscope de juillet 2025²⁶³. La commission estime donc que les communiqués analysés ne contribuent que de manière limitée à sensibiliser la population sur l'état de la biodiversité.

- *Exemple 1* : Le communiqué du Conseil fédéral de novembre 2024²⁶⁴ se limite à mentionner la « perte de diversité biologique », sans plus de détails.
- *Exemple 2* : Le communiqué du Conseil fédéral de juin 2023²⁶⁵ indique que « la diversité des espèces continue de subir des pressions en Suisse ».
- *Exemple 3* : les communiqués du Conseil fédéral de juin 2024²⁶⁶, de janvier 2025²⁶⁷ et de décembre 2025²⁶⁸ ne font pas mention de la situation de la biodiversité en Suisse.

La CdG-E juge particulièrement important que le Conseil fédéral et les autorités fédérales portent à l'avenir une attention renforcée à la formulation de la communication publique sur le thème de la biodiversité. Sur la base des exemples précités, elle invite le Conseil fédéral à s'assurer que toutes les informations importantes – y compris les évolutions négatives de certains projets et les manquements dans la mise en œuvre de la SBS – soient communiquées de manière complète, transparente et engagée. Elle invite le Conseil fédéral à s'assurer que les autorités fédérales compétentes informent régulièrement le public sur la situation de la biodiversité en Suisse. La commission tirera un bilan de l'évolution des pratiques en la matière lors du deuxième contrôle de suivi.

4 Conclusions

À l'issue de son contrôle de suivi, la CdG-E tire un bilan contrasté de la mise en œuvre de ses 3 recommandations de 2021. La commission relève que le Conseil fédéral et les unités administratives concernées – en particulier l'OFEV et l'OFAG – sont conscients de l'importance de la protection de la biodiversité en Suisse : ils intègrent cet aspect dans leurs travaux et ont pris, ces dernières années, diverses mesures contribuant à cette protection. L'adoption du PA SBS II, en particulier, constitue une étape importante.

²⁶³ Biodiversité dans le paysage agricole : résultats de dix années de suivi, [communiqué de presse](#) d'Agroscope du 1.7.2025

²⁶⁴ Biodiversité : adoption de la seconde phase du plan d'action par le Conseil fédéral, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 20.11.2024

²⁶⁵ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 21.6.2023

²⁶⁶ Biodiversité : améliorations ciblées de subventions fédérales, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 19.6.2024

²⁶⁷ Impact des subventions sur la biodiversité : le Conseil fédéral veut continuer à améliorer la transparence, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 29.1.2025

²⁶⁸ Plan d'action biodiversité : nouvelles mesures en faveur de la diversité des espèces, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 12.12.2025

La CdG-E constate toutefois que les mesures prises jusqu'à présent n'ont pas eu un impact suffisant. Globalement, la situation en matière de biodiversité ne s'est pas significativement améliorée ces dernières années et demeure critique en Suisse ; diverses études l'ont montré, notamment dans le domaine agricole. Pour la CdG-E, il est probable que les mesures prises jusqu'ici par la Confédération ne suffiront pas pour permettre d'atteindre les objectifs qui sont assignés à la Suisse en matière de protection de la biodiversité, tant au niveau national (SBS) qu'international (GBF). En conséquence, la commission juge nécessaire que le Conseil fédéral examine quelles mesures supplémentaires peuvent être prises dans le cadre légal actuel pour améliorer la protection de la biodiversité et, si nécessaire, quelles adaptations doivent être apportées au cadre légal.

La CdG-E est consciente que la marge de manœuvre du Conseil fédéral dans ce domaine est limitée pour plusieurs raisons. Premièrement, il doit tenir compte du cadre légal, qui n'a pas toujours été développé comme il le proposait. Deuxièmement, dans sa prise de décision, il doit considérer divers intérêts importants pour la Suisse qui sont également fixés dans le cadre légal et qui entrent parfois en contradiction avec la protection de la biodiversité (p. ex. dans le domaine de l'agriculture, de l'énergie ou des transports). Troisièmement, en raison de la situation tendue des finances fédérales, les ressources à sa disposition sont limitées. Malgré tout, la commission estime que des possibilités existent à plusieurs niveaux pour améliorer l'action des autorités fédérales en matière de biodiversité et atteindre les objectifs fixés par la Convention sur la diversité biologique et la Stratégie biodiversité suisse. Elle estime en particulier que des progrès sont possibles en ce qui concerne la sensibilisation du public et la transparence de l'activité des autorités fédérales sur ce thème.

Les principales conclusions de la commission sont résumées ci-après (chap. 4.1). La CdG-E présente ensuite une vue d'ensemble des points qui demeurent ouverts de son point de vue (chap. 4.2). Le chap. 4.3 est consacré aux prochaines étapes.

4.1 Mise en œuvre des recommandations

La CdG-E arrive à la conclusion que ses trois recommandations de 2021 sont partiellement mises en œuvre.

Mise en œuvre de la Stratégie biodiversité suisse (recommandation 1, chap. 3.1)

La CdG-E constate que des évolutions importantes ont eu lieu ces dernières années en ce qui concerne la mise en œuvre de la SBS. L'OFEV a procédé à une analyse d'impact du premier plan d'action ; sur cette base, le Conseil fédéral a adopté fin 2025 un deuxième plan d'action, contenant 22 mesures dans différents domaines.

La commission tire un bilan mitigé de l'*analyse d'impact du PA SBS I*, qui contient des informations importantes mais manque selon elle de clarté. Au vu des résultats de cette analyse, la commission juge compréhensible que le Conseil fédéral ait prolongé la durée du premier plan d'action d'un an et qu'il ait pris des mesures pour accélérer sa mise en œuvre. Elle regrette toutefois que cette accélération ait été accompagnée d'une réduction des objectifs pour les mesures et projets. À l'issue du PA SBS I, la majeure partie des objectifs de la SBS n'étaient pas atteints.

La CdG-E a par ailleurs examiné la manière dont le *deuxième plan d'action* (PA SBS II) a été préparé. À ce sujet, la commission estime que le Conseil fédéral a tiré certains enseignements des faiblesses du premier plan d'action, notamment concernant le pilotage et la coordination avec les objectifs internationaux. Elle tire également un bilan globalement positif de la manière dont l'OFEV a élaboré les mesures du PA SBS II et a veillé à leur continuité par rapport au premier plan, même si les informations à ce sujet sont parfois sommaires. Elle regrette néanmoins que le Conseil fédéral ait renoncé à développer des mesures portant sur la formation et l'éducation. Enfin, elle salue la décision d'élargir le PA SBS à d'autres offices fédéraux, même si elle note que la réussite des mesures concernées repose en grande partie sur la volonté propre de ces offices.

La CdG-E regrette par ailleurs que le Conseil fédéral ait décidé de *diminuer les ressources allouées à l'OFEV* pour le PA SBS II en raison de la situation tendue des finances fédérales, alors même que l'analyse d'impact recommandait leur renforcement. Selon la commission, cette diminution accroît les risques que le plan d'action ne soit pas mis en œuvre dans les délais ou que ses objectifs ne soient pas atteints. La commission relève par ailleurs que le Conseil fédéral n'a pas mis de moyens supplémentaires à disposition des autres offices pour leur participation au PA SBS. Dans ce contexte, la commission salue la décision de l'OFEV de renforcer les ressources dédiées au PA SBS par des compensations internes. Elle juge également approprié que l'office procède à une priorisation des mesures du plan d'action.

La CdG-E déplore également que la Confédération ne dispose toujours pas d'un *set d'indicateurs complet permettant d'évaluer l'effet des mesures* en lien avec la biodiversité. Elle juge indispensable que le Conseil fédéral développe rapidement des indicateurs portant sur les mesures du PA SBS et, de manière plus globale, sur l'atteinte des objectifs de la SBS.

Enfin, pour la commission, il est nécessaire que le Conseil fédéral établisse une conception générale concernant la *protection de la biodiversité pour la période 2030-2050*, afin de garantir une sécurité de planification pour l'ensemble des acteurs concernés. Elle a décidé de déposer un postulat en ce sens.

Protection de la biodiversité dans l'agriculture (recommandation 2, chap. 3.2)

Pour la CdG-E, la protection de la biodiversité en Suisse passe en particulier par des mesures efficaces dans le domaine de l'agriculture. La commission note que le Conseil fédéral et l'OFAG sont conscients de cet enjeu et ont montré leur volonté d'agir dans ce domaine.

La CdG-E constate que le Conseil fédéral, comme elle le recommandait, *évalue régulièrement l'efficacité des mesures prises* en matière de biodiversité dans l'agriculture, notamment à travers le programme ALL-EMA d'Agroscope. Les études réalisées montrent que la qualité de la biodiversité demeure globalement insatisfaisante, notamment dans les zones agricoles de plaine. Elles mettent en évidence un besoin d'améliorer l'efficacité des contributions fédérales à la biodiversité dans l'agriculture.

Face à cette situation, la CdG-E relève que le Conseil fédéral a proposé ces dernières années *différentes mesures visant à développer les contributions à la biodiversité* et, plus généralement, à renforcer la biodiversité dans le domaine agricole. Le Conseil

fédéral a donc tiré les enseignements du bilan mitigé des mesures prises par le passé. Le Parlement a toutefois approuvé la réduction des risques liés aux pesticides et la fusion des contributions à la biodiversité et au paysage, et a rejeté les autres propositions. La CdG-E s'informerá d'ici quelques années au sujet de leur impact. La commission constate par ailleurs que l'OFAG s'efforce d'encourager la protection de la biodiversité dans l'agriculture à travers divers autres instruments.

La CdG-E doute néanmoins que les mesures prises jusqu'ici soient suffisantes pour que la situation en matière de biodiversité dans l'agriculture s'améliore significativement. Elle invite l'OFAG à continuer de développer autant que possible des mesures et projets en faveur de la biodiversité dans le cadre légal actuel. Elle juge également opportun que le Conseil fédéral soumette au Parlement, dans le cadre du projet de PA30+, des propositions pour améliorer l'efficacité des « surfaces de promotion de la biodiversité » (SPB) et leur mise en réseau. La commission l'invite en particulier à poursuivre ses réflexions en vue d'un renforcement de la formation et du conseil.

Enfin, la CdG-E arrive à la conclusion que *la place de l'agriculture a été renforcée dans le PA SBS II*. Elle constate que l'OFAG a été associé à la préparation du nouveau plan et que celui-ci contient deux mesures portant spécifiquement sur l'agriculture. Elle relève toutefois que le succès de ces mesures dépendra de la priorité accordée à celles-ci par l'OFAG et des décisions du Parlement en lien avec la PA30+. Plus globalement, la CdG-E tire un bilan positif de la collaboration entre l'OFEV et l'OFAG sur le thème de la biodiversité ces dernières années.

Subventions dommageables à la biodiversité (recommandation 3, chap. 3.3)

La CdG-E constate que le Conseil fédéral a procédé, comme elle le recommandait, à des *analyses approfondies concernant certaines subventions dommageables à la biodiversité*. Elle estime que la sélection réalisée par l'OFEV est pragmatique, mais note que le nombre de subventions finalement analysées est faible.

La commission constate par ailleurs que le Conseil fédéral a procédé, sur la base de ces évaluations, à diverses *adaptations aux subventions dommageables à la biodiversité*. La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que celles-ci feront l'objet d'un suivi étroit quant à leur mise en œuvre. Elle salue en outre le fait que le Conseil fédéral ait procédé à une analyse des processus de la Confédération liés aux subventions.

Globalement, la CdG-E arrive à la conclusion que les mesures prises jusqu'à présent dans le domaine des subventions dommageables, si elles constituent un pas dans la bonne direction, ne permettront pas d'atteindre les objectifs nationaux et internationaux sur ce point. Elle juge indispensable que le Conseil fédéral cherche des voies pragmatiques pour mettre en œuvre ces objectifs, au minimum en renforçant la transparence concernant l'impact de chaque subvention sur la biodiversité. Dans ce contexte, la commission regrette que le Conseil fédéral n'ait pas fixé d'objectifs plus ambitieux dans le PA SBS II concernant l'analyse des subventions dommageables. Elle estime que l'injonction faite à l'administration d'« examiner les effets des subventions sur la biodiversité dans le cadre des dossiers en cours » demeure très générale.

Dans le *domaine agricole*, la CdG-E constate que le Conseil fédéral a procédé à des adaptations ciblées de quelques subventions, mais que les modifications proposées jusqu'ici restent peu nombreuses et que leur impact n'est pas clair. Elle part du principe que l'OFAG concrétisera celles-ci dès que possible. Par ailleurs, elle juge crucial que l'office examine, dans le cadre de la préparation de la PA30+, si des ajustements ciblés permettraient de réduire l'impact néfaste d'autres subventions agricoles sur la biodiversité.

Communication publique des autorités fédérales sur la biodiversité (chap. 3.4)

Du point de vue de la haute surveillance, la communication publique est un élément déterminant de l'activité de la Confédération pour la protection de la biodiversité. Par conséquent, la CdG-E a décidé d'approfondir cet aspect lors du contrôle de suivi.

La commission s'est penchée sur les *mesures prévues dans le PA SBS en matière de communication sur la biodiversité*. Elle regrette vivement que le DETEC ait interrompu, en 2020, le projet pilote du PA SBS I consacré à la communication publique. Cette interruption a eu un impact négatif sur l'atteinte des objectifs de la SBS. La commission peine à comprendre les raisons de cet arrêt.

La CdG-E est également surprise qu'aucune mesure du PA SBS II ne porte sur la communication et la sensibilisation à la biodiversité, alors que le Conseil fédéral reconnaît explicitement l'importance d'agir dans ce domaine. L'absence de mesure augmente le risque que les objectifs de la SBS ne soient pas atteints d'ici 2030. La commission salue les efforts de l'OFEV pour renforcer sa communication sur le thème de la biodiversité, mais estime qu'ils ne suffisent pas pour atteindre les objectifs.

Par ailleurs, la CdG-E a analysé les *communiqués de presse de la Confédération consacrés à la biodiversité*. Elle arrive à la conclusion que les autorités fédérales ont, globalement, informé de manière active, régulière et cohérente sur cette thématique et qu'elles ont fait part de leurs principales décisions à ce sujet. La commission estime toutefois que la communication des autorités n'a pas toujours été complète. Les communiqués ont adopté un ton plutôt neutre et mis l'accent sur les mesures prises et les évolutions positives, tandis que les informations négatives ont été moins mises en avant. Par ailleurs, les communiqués n'ont généralement pas fait mention de la situation globale de la biodiversité en Suisse.

4.2 Points ouverts

La CdG-E liste ci-après les éléments pour lesquels une nécessité d’agir subsiste de son point de vue à l’issue de son contrôle de suivi, ou auxquels le Conseil fédéral devrait accorder selon elle une attention particulière à l’avenir, afin de garantir une mise en œuvre adéquate de ses recommandations et, plus généralement, des mesures de protection de la biodiversité en Suisse.

Analyse d’impact du PA SBS (chap. 3.1.2.1) : La commission invite le Conseil fédéral à s’assurer que les faiblesses de l’analyse d’impact du PA SBS I ne se répètent pas dans le rapport d’évaluation du PA SBS II. Elle prie par ailleurs le Conseil fédéral de s’assurer que les résultats des mesures du PA SBS II soient présentés de manière complète et transparente, par exemple sous la forme d’un rapport global.

Poursuite des mesures du PA SBS (chap. 3.1.2.2) : La commission invite le Conseil fédéral à s’assurer que la poursuite ou non des mesures à l’issue du PA SBS II fasse l’objet d’une vue d’ensemble systématique. L’abandon ou la modification de mesures devrait faire systématiquement l’objet d’une communication publique transparente. La commission prie par ailleurs le Conseil fédéral de réexaminer l’ajout de mesures portant sur la formation et l’éducation en vue de la phase suivante du PA SBS.

Priorisation des mesures du PA SBS (chap. 3.1.2.3) : Au vu des ressources limitées de l’OFEV, la commission juge important que la priorisation de la mise en œuvre des mesures du PA SBS II soit réalisée selon des critères clairs, qu’elle soit régulièrement discutée dans les organes de conduite du PA SBS et qu’elle fasse l’objet d’une communication appropriée.

Participation des autres offices fédéraux au PA SBS (chap. 3.1.2.4) : La commission invite le DETEC, le DEFR et le DFI à s’assurer que les offices associés au PA SBS II collaborent activement à la mise en œuvre du plan d’action et à prioriser, lorsque cela est possible, les projets portés par ces offices en lien avec le plan d’action.

Développement d’un set d’indicateurs pour évaluer les effets du PA SBS (chap. 3.1.2.5) : La commission juge indispensable que le Conseil fédéral développe rapidement des indicateurs portant sur les mesures du PA SBS (*output* et *outcome*) et, de manière plus globale, sur l’atteinte des objectifs de la SBS (*impact*). Elle invite le Conseil fédéral à s’assurer que l’ensemble des offices associés au plan d’action collaborent à la mise en place et à la mesure de ces indicateurs.

Evaluation de la SBS (chap. 3.1.2.5) : La CdG-E part du principe que le Conseil fédéral publiera les résultats de l’évaluation de la SBS dans un rapport spécifique. En outre, elle juge important que cette évaluation inclue un volet consacré à la contribution du PA SBS, ainsi qu’une analyse des mesures de protection de la biodiversité intégrées aux conventions-programmes avec les cantons.

Conception générale relative à la protection de la biodiversité après 2030 (chap. 3.1.2.6) : La commission juge nécessaire que le Conseil fédéral établisse une conception générale concernant la protection de la biodiversité pour la période 2030-2050, afin de garantir une sécurité de planification pour l’ensemble des acteurs concernés. Elle a déposé un postulat en ce sens.

Mesures visant à renforcer la protection de la biodiversité dans l'agriculture (chap. 3.2.2.1) : La commission invite le Conseil fédéral et l'OFAG à utiliser autant que possible la marge de manœuvre de la législation actuelle pour encourager les mesures favorables à la biodiversité agricole. En outre, elle juge opportun que le Conseil fédéral et l'OFAG formulent des propositions de mesures pour améliorer la qualité des SPB et leur mise en réseau dans le cadre du projet de PA30+. Ces mesures doivent augmenter l'efficacité des contributions à la biodiversité tout en veillant à ce qu'elles ne causent pas une charge disproportionnée aux agricultrices et agriculteurs.

Agriculture dans le PA SBS (chap. 3.2.2.3) : La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que les résultats des projets du PA SBS I soient poursuivis et valorisés autant que possible dans le cadre du PA SBS II et, plus généralement, dans la politique agricole de la Confédération. Par ailleurs, elle prie l'OFAG de s'assurer que les mesures du PA SBS II placées sous sa responsabilité soient priorisées et menées à bien selon le calendrier prévu.

Formation et conseil en matière de biodiversité dans l'agriculture (chap. 3.2.2.3) : La commission invite le Conseil fédéral à poursuivre ses réflexions en vue d'un renforcement de la formation et du conseil en matière de biodiversité dans l'agriculture. Elle juge aussi important que l'OFAG continue d'entretenir des échanges étroits avec les cantons et les organisations de branche concernant la mise en place de formations sur le thème de la biodiversité et que l'office utilise la marge de manœuvre à sa disposition pour encourager autant que possible de telles formations.

Suivi des adaptations apportées aux subventions dommageables à la biodiversité (chap. 3.3.2.1) : La commission juge important que les adaptations apportées jusqu'ici aux subventions dommageables à la biodiversité fassent l'objet d'un suivi étroit quant à leur mise en œuvre et leurs effets ; elle invite le Conseil fédéral à s'en assurer et à en rendre compte dans ses prochains rapports sur ce thème.

Intégration du thème de la biodiversité dans les processus liés aux subventions (chap. 3.3.2.1) : La commission juge important que la thématique de la biodiversité soit intégrée de manière précoce lors de l'élaboration et de l'examen périodique des subventions fédérales, afin d'identifier les ajustements possibles. Elle invite le Conseil fédéral à s'assurer que les mécanismes de contrôle soient optimisés en conséquence.

Subventions dommageables dans le domaine agricole (chap. 3.3.2.2) : La commission part du principe que l'OFAG soumettra dès que possible au Conseil fédéral et au Parlement les propositions d'adaptations faisant suite à l'examen approfondi des subventions dans le domaine agricole (protection douanière pour les produits agricoles, contributions aux améliorations structurelles). Elle invite également l'OFAG à examiner dans le cadre du PA30+ si des ajustements ciblés permettraient de réduire l'impact néfaste de certaines subventions sur la biodiversité.

Subventions dommageables dans le PA SBS II (chap. 3.3.2.3) : Pour la commission, il est indispensable que le Conseil fédéral cherche des voies pragmatiques pour atteindre autant que possible les objectifs de la SBS et du GBF en matière de subventions dommageables à la biodiversité, au minimum en garantissant une plus grande transparence concernant l'impact de chaque subvention. Elle prie le Conseil fédéral de s'assurer que l'injonction faite aux départements et offices dans le cadre du PA SBS II d'«

examiner les effets des subventions sur la biodiversité dans le cadre des dossiers en cours » soit mise en œuvre.

Mesures concernant la communication dans le PA SBS II (chap. 3.4.2.1) : La commission invite le Conseil fédéral à veiller – dans le cadre des ressources disponibles – à ce que des mesures dans le domaine de la communication publique soient intégrées dans le PA SBS II.

Communication de la Confédération sur le thème de la biodiversité (chap. 3.4.2.2) : La commission invite le Conseil fédéral et les autorités fédérales à porter à l’avenir une attention renforcée à la formulation de la communication publique sur le thème de la biodiversité. Elle invite le Conseil fédéral à s’assurer que toutes les informations importantes soient communiquées de manière complète, transparente et engagée. Elle l’invite également à s’assurer que les autorités fédérales compétentes informent régulièrement le public sur la situation de la biodiversité en Suisse.

4.3 Prochaines étapes

Avec le présent rapport, la CdG-E met un terme à son premier contrôle de suivi. Elle invite le Conseil fédéral à tenir compte de ses considérations dans ses activités futures ayant trait à la protection de la biodiversité.

Dans la mesure où ses recommandations ne sont pas encore entièrement mises en œuvre et qu’une nécessité d’agir subsiste sur plusieurs points, la commission procédera, d’ici deux à trois ans, à un deuxième contrôle de suivi.

Le 18 mai 2026

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil des États

La présidente : Maya Graf

La secrétaire : Ursina Jud Huwiler

La présidente de la sous-commission
DFI/DETEC : Heidi Z’graggen

Le secrétaire de la sous-commission
DFI/DETEC : Baptiste Ruedin

Pour le secrétariat des CdG : Nicolas
Gschwind, Sandra Ingold

Abréviations

| | |
|-----------|---|
| AFF | Administration fédérale des finances |
| Agroscope | Centre de compétences de la Confédération pour la recherche agronomique |
| AIR | Analyse d'impact de la réglementation |
| ALL-EMA | Programme « Arten und Lebensräume Landwirtschaft / Espèces et milieux agricoles » |
| ARE | Office fédéral du développement territorial |
| CBrP | Contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage |
| CCSols | Centre de compétences sur les sols |
| CDB | Convention des Nations unies sur la diversité biologique ; Convention du 5.6.1992 sur la diversité biologique (RS 0.451.43) |
| CdF | Commissions des finances des Chambres fédérales |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CdG | Commissions de gestion des Chambres fédérales |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des États |
| CER-E | Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États |
| CER-N | Commission de l'économie et des redevances du Conseil national |
| Ch. | Chiffre |
| Chap. | Chapitre |
| CoorP | Coordination du programme |
| CP | Comité du programme |
| CSIC | Conférence des services d'information de la Confédération |
| CTT-N | Commission des transports et des télécommunications du Conseil national |
| DDPS | Département de la défense, de la protection de la population et des sports |
| DEFR | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche |
| DéICdG | Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFF | Département fédéral des finances |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| DP | Direction de programme |
| EPT | Equivalents plein temps |
| FF | Feuille fédérale |
| GBF | Cadre mondial de la biodiversité, <i>Global Biodiversity Framework</i> |
| GS | Groupe d'accompagnement stratégique |
| IPBES | Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques |

| | |
|-----------|--|
| LAgr | Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1) |
| LCITES | Loi fédérale du 16 mars 2012 sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (Loi sur les espèces protégées ; RS 453) |
| LOGA | Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010) |
| LParl | Loi du 13 décembre 2022 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement ; RS 171.10) |
| LPN | Loi du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451) |
| Mo. | Motion |
| MONET | Monitoring du développement durable de l'Office fédéral de la statistique |
| NPR | Nouvelle politique régionale |
| OAS | Ordonnance du 2 novembre 2022 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (RS 913.1) |
| OEA | Objectifs environnementaux pour l'agriculture |
| OFAG | Office fédéral de l'agriculture |
| OFCL | Office fédéral des constructions et de la logistique |
| OFEN | Office fédéral de l'énergie |
| OFEV | Office fédéral de l'environnement |
| OFROU | Office fédéral des routes |
| OFT | Office fédéral des transports |
| OPD | Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs ; RS 910.13) |
| OPN | Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.1) |
| OSAV | Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires |
| PA22+ | Politique agricole à partir de 2022 |
| PA30+ | Politique agricole à partir de 2030 |
| PA SBS | Plan d'action Stratégie biodiversité suisse |
| PAN-RPGAA | Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture |
| PER | Prestations écologiques requises |
| PNR | Programme national de recherche |
| Po. | Postulat |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| SBS | Stratégie biodiversité suisse |
| SCNAT | Académie suisse des sciences naturelles |
| SECOI | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| SPB | Surfaces de promotion de la biodiversité |
| WSL | Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage |

Liste des personnes auditionnées

| | |
|----------------------|--|
| Hofer, Christian | Directeur de l'OFAG |
| Romang, Hans | Chef de la division Biodiversité et paysage, OFEV |
| Rösti, Albert | Conseiller fédéral, chef du DETEC |
| Schneeberger, Katrin | Directrice de l'OFEV |
| Vogel, Samuel | Chef du secteur Systèmes agroenvironnementaux et éléments fertilisants, OFAG |

Liste des mesures du PA SBS I et du PA SBS II

PA SBS I (2017-2024)

| | N° | Intitulé |
|----------------------------------|-------|--|
| Mesures urgentes | 4.1.1 | Entretien et assainir les aires protégées existantes |
| | 4.1.2 | Créer et entretenir des réserves forestières |
| | 4.1.3 | Assurer la présence de vieux bois et de bois mort en quantité et en qualité suffisantes |
| | 4.1.4 | Assurer la conservation spécifique d'espèces prioritaires au niveau national |
| Mesures exploitant des synergies | 4.2.1 | Concevoir l'infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire |
| | 4.2.2 | Élaborer une Stratégie Sol Suisse |
| | 4.2.3 | Adapter la production agricole aux conditions naturelles locales |
| | 4.2.4 | Évaluer l'impact des subventions fédérales |
| | 4.2.5 | Prendre en compte les services écosystémiques dans les décisions ayant un impact sur le territoire |
| | 4.2.6 | Intégrer des critères de biodiversité dans les normes de durabilité existantes |
| | 4.2.7 | Dispositions en faveur de la biodiversité dans les règlements type en matière de construction. |
| | 4.2.8 | Œuvrer pour la biodiversité dans le cadre de la coopération internationale et honorer les engagements en matière de financement de la biodiversité |
| | 4.2.9 | Mettre à profit les connaissances acquises au niveau international dans la politique nationale en faveur de la biodiversité |
| Projets pilotes | A1.1 | Vision Château d'eau 2.0 |
| | A1.2 | Mettre en valeur l'infrastructure écologique dans les parcs d'importance nationale |
| | A1.3 | Là où la forêt est encore sauvage |
| | A1.4 | Étudier le potentiel d'une mutualisation des surfaces propices à la biodiversité |
| | A2.1 | Atténuation des changements climatiques : une utilisation durable est bonne pour les marais suisses |
| | A2.2 | Développer la biodiversité et la qualité paysagère dans les agglomérations |

| | |
|------|---|
| A3.1 | Déclasser des terrains pour favoriser la biodiversité |
| A4.1 | Éviter l'électrocution d'oiseaux dans l'ensemble de la Suisse |
| A4.2 | Élaborer un système d'incitation pour la délimitation et l'entretien d'aires de conservation de certaines espèces |
| A4.3 | Désamorcer les sources de conflit entre les transports et la petite faune |
| A5.1 | Démocratiser la sauvegarde de la biodiversité |
| A5.2 | Suivre la valeur de l'eau à la trace |
| A5.3 | La nature sur le pas de la porte |
| A6.1 | Affecter des sites de la Confédération à la constitution de l'infrastructure écologique |
| A7.1 | Restaurer la connectivité entre les milieux naturels et les développer le long du réseau des routes nationales |
| A8.1 | Rendre les pylônes moyenne tension du rail sûrs pour les oiseaux |
| A8.2 | Rendre les voies ferroviaires perméables |
| A8.3 | Créer des hotspots de la biodiversité sur le périmètre des gares |
| A8.4 | Améliorer la qualité des milieux naturels le long des voies ferrées |
| 5.1 | Assurer la conservation des surfaces particulièrement importantes pour la biodiversité et développer sa force obligatoire |
| 5.2 | Elaborer et développer des instruments et des programmes sectoriels pour éviter l'appauvrissement génétique |
| 5.3 | Mettre en place et développer des collections ex-situ pour assurer la conservation des ressources génétiques prioritaires et des espèces menacées |
| 5.4 | Renforcer le thème de la biodiversité dans les institutions suisses de recherche |
| 5.5 | Renforcer le thème de la biodiversité dans l'enseignement général et la formation professionnelle |
| 5.6 | Renforcer le thème de la biodiversité dans la formation continue et le conseil en fonction des spécificités des secteurs d'activité |
| 5.7 | Renforcer les mesures de lutte contre le commerce illégal d'animaux et de plantes |
| 5.8 | Optimiser et moderniser la gestion des données |

PA SBS II (2025-2030)

| | N° | Intitulé |
|---|-----------|--|
| Mesures OFEV | M1 | Forêts riches en biodiversité et résilientes |
| | M2 | Lacs riches en biodiversité et résilients face aux changements climatiques |
| | M3 | Socle de connaissances sur la consommation respectueuse de la biodiversité |
| | M4 | Restauration d'écosystèmes capables de fournir des services |
| | M5 | Rôle de modèle des pouvoirs publics |
| | M6 | Surfaces de grande valeur écologique et mise en réseau |
| | M7 | Biodiversité à l'heure des changements climatiques |
| | M8 | Conservation des espèces |
| | M9 | Diversité génétique |
| | M10 | Examen et actualisation des subventions et des incitations |
| | M11 | Solutions reposant sur la nature et sur les écosystèmes |
| | M12 | Lutte contre la mortalité des insectes |
| | M13 | Gestion intégrée des risques dans le domaine de la biodiversité |
| | M14 | Gestion optimisée des données et des informations sur la biodiversité |
| | M15 | Zones urbanisées pour les êtres humains et la nature |
| Mesures dans la compétence des autres offices | M16 | Intégration de la biodiversité dans les processus et instruments d'aménagement du territoire (ARE) |
| | M17 | Commerce international d'espèces sauvages (OSAV) |
| | M18 | Services écosystémiques dans l'agriculture (OFAG) |
| | M19 | Production d'énergie respectueuse de la biodiversité (OFEN) |
| | M20 | Promotion de la biodiversité le long des routes nationales (OFROU) |
| | M21 | Développement de la biodiversité le long des chemins de fer (OFT) |
| | M22 | SPB dans l'agriculture (OFAG) |

Reprise des mesures du PA SBS I dans le PA SBS II

Sources : PA SBS II, site Internet de l'OFEV²⁶⁹, analyse d'impact de l'OFEV du 21.6.2023, audition du DETEC, de l'OFEV et de l'OFAG du 27.8.2024, audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25.3.2025, lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025

Note : les mesures et projets marqués d'un * présentaient des retards importants lors de l'évaluation intermédiaire de 2021 ; les mesures et projets marqués d'un ** présentaient encore de légers retards fin 2022 (source : analyse d'impact de l'OFEV du 21.6.2023)

Mesures urgentes (4.1.1 à 4.1.4)

Les 4 mesures urgentes sont poursuivies hors du PA SBS II dans le cadre des conventions-programmes avec les cantons, en particulier la convention-programme « Protection de la nature » et le programme partiel « Biodiversité en forêt ». Les moyens alloués à ces programmes ont été pérennisés dès 2025.

Selon les indications de l'OFEV, « des aspects essentiels des mesures urgentes ont été repris sur le fond, sans être toujours intégrés tels quels, mais sous une forme adaptée ou développée, en tenant compte des compétences cantonales et des conventions-programmes »²⁷⁰. Les mesures 4.1.1 et 4.1.2 correspondent déjà depuis 2017 aux priorités des conventions-programmes « Protection de la nature » et « Biodiversité en forêt » et ont été renforcées financièrement grâce aux mesures urgentes. La mesure 4.1.3 est complétée et renforcée par des instruments existants comme les îlots de sénescence et par de nouveaux instruments tels que la promotion des arbres biotopes. La mesure 4.1.4 est renforcée et poursuivie dans les deux programmes par le biais d'indicateurs de qualité spécifiques et d'incitations financières²⁷¹.

Mesures exploitant des synergies (4.2.1 à 4.2.9)

5 mesures ont été poursuivies ou prises en considération dans le PA SBS II.

²⁶⁹ www.bafu.admin.ch > Thèmes, Biodiversité > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action > Mesures et projets pilotes phase I (consulté le 12.12.2025)

²⁷⁰ Lettre de l'OFEV à la CdG-E du 16.6.2025 (non publiée)

²⁷¹ L'évaluation intermédiaire de 2021 tirait un bilan mitigé de la mise en œuvre de la mesure 4.1.4 : « En raison du manque de personnel, les mesures accompagnant cette mesure urgente (notamment la création de plans d'action visant à conserver les espèces prioritaires au niveau national) ont eu moins de succès que les autres mesures urgentes. C'est pourquoi les objectifs inscrits dans le plan de gestion de projets n'ont pas pu être atteints pour la mesure urgente 4.1.4. Certes le plan d'action « Forêts claires » a été publié, mais l'élaboration d'autres plans d'action n'a pas été possible. » (cf. [rapport](#) de l'OFEV du 21.6.2023, p. 20)

| Mesure PA SBS I | Intitulé | Intégration dans le PA SBS II, explications de l'OFEV |
|------------------------|---|--|
| 4.2.1 | Concevoir l'infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire * / ** | Poursuivie (M4 et M6) ; également dans le cadre de la convention-programme « Protection de la nature » |
| 4.2.3 | Adapter la production agricole aux conditions naturelles locales * / ** | Poursuivie en partie (M4) ; également abordée dans un projet de suivi |
| 4.2.4 | Évaluer l'impact des subventions fédérales * / ** | Poursuivie (M10) |
| 4.2.6 | Intégrer des critères de biodiversité dans les normes de durabilité existantes | Prise en considération (M3) |
| 4.2.7 | Dispositions en faveur de la biodiversité dans les règlements type en matière de construction | Poursuivie (M15) |

4 mesures ne sont pas poursuivies dans le cadre du PA SBS II.

| Mesure PA SBS I | Intitulé | Explications de l'OFEV |
|------------------------|--|---|
| 4.2.2 | Élaborer une Stratégie Sol Suisse | Mesure mise en œuvre, notamment à travers l'adoption de la Stratégie Sol Suisse, la mise en service du Centre de compétences sur les sols (CCSols) et l'adaptation de l'ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol) |
| 4.2.5 | Prendre en compte les services écosystémiques dans les décisions ayant un impact sur le territoire * | Mesure considérée comme achevée. Le projet a été terminé fin 2025 ; le rapport sera publié et les résultats seront communiqués aux experts du domaine par différents canaux. Selon l'OFEV, la valorisation des services écosystémiques sera développée à travers certaines mesures du PA SBS II (notamment M12 et mandats d'examen assignés à l'OFAG). |

| | | |
|-------|--|---|
| 4.2.8 | Œuvrer pour la biodiversité dans le cadre de la coopération internationale et honorer les engagements en matière de financement de la biodiversité | Mesure considérée comme achevée. L'OFEV cite notamment le fait que la Suisse de doubler son financement international de la biodiversité ²⁷² . Par ailleurs, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'examiner des mesures possibles pour exploiter des sources existantes et supplémentaires pour le financement international ²⁷³ . |
| 4.2.9 | Mise à profit des connaissances acquises au niveau international dans la politique nationale en faveur de la biodiversité * / ** | Mesure considérée comme achevée. L'OFEV mentionne notamment la participation active de la Suisse à l'IPBES (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques), l'intégration des connaissances internationales dans les plans directeurs de recherche Environnement de l'OFEV et la prise en compte de plusieurs rapports de synthèse de SCNAT relatives aux connaissances internationales dans l'élaboration du PA SBS II. Selon l'office, la prise en compte des connaissances internationales dans la politique nationale en matière de biodiversité est garantie. |

²⁷² Dans le cadre de l'évaluation intermédiaire de 2021, des représentants des organisations de protection de l'environnement et de développement se sont montrés critiques sur ce point. Selon elles, la méthode de calcul élaborée pour les contributions en faveur de la biodiversité ne correspond que partiellement à une augmentation effective des moyens. En outre, l'évaluation intermédiaire de 2021 a décelé une coordination insuffisante, entre les offices fédéraux concernés, du thème de la biodiversité dans la coopération internationale, du point de vue du contenu et de la stratégie (cf. [rapport](#) de l'OFEV du 21.6.2023, p. 18)

²⁷³ Financement international en faveur du climat et de la biodiversité : le Conseil fédéral vise une contribution appropriée, [communiqué de presse](#) du Conseil fédéral du 12.12.2025

Projets pilotes (A1.1 à A8.4)

13 projets pilotes ont été approfondis, intégrés à d'autres projets ou pris en compte sous une forme adaptée dans le PA SBS II.

| Projet PA SBS I | Intitulé | Intégration dans le PA SBS II |
|-----------------|--|--|
| A1.2 | Mettre en valeur l'infrastructure écologique dans les parcs d'importance nationale | Les résultats offrent une base pour la mesure M6. |
| A1.4 | Étudier le potentiel d'une mutualisation des surfaces propices à la biodiversité * / ** | |
| A2.1 | Atténuation des changements climatiques : une utilisation durable est bonne pour les marais suisses | Le projet ne sera pas poursuivi ; les produits développés dans ce cadre seront mis à disposition des cantons. Le PA SBS II poursuit la thématique de manière générale (M7 et M11). |
| A2.2 | Développer la biodiversité et la qualité paysagère dans les agglomérations | Poursuivi (M15) |
| A4.1 | Éviter l'électrocution d'oiseaux dans l'ensemble de la Suisse ** | Les succès et enseignements sont pris en compte, notamment en lien avec les mâts de lignes ferroviaires (M5 et M21). |
| A 4.3 | Désamorcer les sources de conflit entre les transports et la petite faune ** | Poursuivi en collaboration avec l'OFT et l'OFROU (M20 et M21) |
| A 5.2 | Suivre la valeur de l'eau à la trace | Le projet partiel consacré aux milieux fontinaux a été clos ; l'OFEV en tire un bilan positif. Le projet partiel consacré à la truite sera poursuivi (M2). |
| A6.1 | Affecter des sites de la Confédération à la constitution de l'infrastructure écologique | Poursuivi (M5) ; les succès et enseignements sont pris en compte (M20 et M21) |
| A7.1 | Restaurer la connectivité entre les milieux naturels et les développer le long du réseau des routes nationales ** | Les succès et enseignements sont pris en compte (M5 ; M20) |

| | | |
|------|---|--|
| A8.1 | Rendre les pylônes moyenne tension du rail sûrs pour les oiseaux | Les succès et enseignements sont pris en compte (M5 ; M21) |
| A8.2 | Rendre les voies ferroviaires perméables ** | |
| A8.3 | Créer des hotspots de la biodiversité sur le périmètre des gares | |
| A8.4 | Améliorer la qualité des milieux naturels le long des voies ferrées | |

6 projets pilotes ont été abandonnés ou suspendus. Selon les explications de l’OFEV, cela s’explique principalement par le fait que leurs objectifs ont été repris dans d’autres instruments ou en raison de l’évolution du contexte politique (notamment initiative biodiversité). Les raisons spécifiques sont données ci-après.

| Projet PA SBS I | Intitulé | Justification de l’abandon |
|-----------------|---|---|
| A1.1 | Vision Château d’eau 2.0 | Abandonné par l’OFEV au printemps 2021. Diverses initiatives reprennent l’objectif du projet (p. ex. Po. 18.3010, Mo. 20.4268, table ronde consacrée à l’énergie hydraulique) |
| A1.3 | Là où la forêt est encore sauvage * / ** | L’OFEV a suspendu le projet en 2021, notamment en raison des réserves émises par les cantons. La question des forêts de grande valeur écologique a été reprise dans la nouvelle « Stratégie intégrale pour la forêt et le bois » adoptée par le Conseil fédéral en décembre 2025 ²⁷⁴ . Dans ce cadre, un indicateur sur l’état naturel de la forêt sera développé (M1 du PA SBS II). L’objectif de la mesure sera donc mis en œuvre en synergie par le plan de mesures de cette stratégie et le PA SBS II. |
| A3.1 | Déclasser des terrains pour favoriser la biodiversité | <i>Analyse d’impact 2023</i> : En raison d’un manque de ressources, l’OFEV a décidé au printemps 2021 de donner la priorité à d’autres travaux et d’effectuer uniquement des travaux de clarification. |

²⁷⁴ [Stratégie intégrale pour la forêt et le bois 2050 du 12.12.2025](#) ; www.bafu.admin.ch > Thèmes > Forêts et bois > Politique forestière et politique du bois > [Stratégie intégrale pour la forêt et le bois 2050](#) ; cf. en particulier axe prioritaire « Biodiversité en forêt »

| | | |
|------|---|--|
| | | 2025 : Selon l'OFEV, les travaux ont bien avancé au niveau cantonal et plus aucune action supplémentaire n'est requise au niveau du PA SBS. |
| A4.2 | Élaborer un système d'incitation pour la délimitation et l'entretien d'aires de conservation de certaines espèces | Abandonné par l'OFEV au printemps 2021. La situation initiale a changé du fait du dépôt de l'initiative biodiversité et du contre-projet proposé par le Conseil fédéral. Le projet ne tient plus compte de ce cadre politique. |
| A5.3 | La nature sur le pas de la porte | Le projet a été intégré au projet A2.2. |
| A5.1 | Démocratiser la sauvegarde de la biodiversité * / ** | Le secrétariat général du DETEC a décidé de mettre fin au projet en décembre 2020, après le dépôt de l'initiative biodiversité et l'adoption du contre-projet du Conseil fédéral (cf. à ce sujet chap. 3.4.1). |

Mesures à examiner pour le PA SBS II (5.1 à 5.8)

5 mesures ont été prises en considération dans le PA SBS II. Certaines d'entre elles sont également concrétisées dans le cadre de projets en-dehors du plan d'action.

| Mesure PA SBS I | Intitulé | Intégration dans le PA SBS II |
|-----------------|---|--|
| 5.1 | Assurer la conservation des surfaces particulièrement importantes pour la biodiversité et développer sa force obligatoire | Prise en considération (M5, M6, M12) L'OFEV a notamment mentionné les efforts du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), de l'OFT, de l'OFROU et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour créer et entretenir des surfaces de promotion de la biodiversité. |
| 5.2 | Elaborer et développer des instruments et des programmes sectoriels pour éviter l'appauvrissement génétique | Prises en considération (M1, M9, M15) L'OFEV a également mentionné le programme pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (PAN-RPGAA) de l'OFAG ainsi que la conservation d'espèces sauvages apparentées à des plantes cultivées dans la banque de gènes nationale d'Agroscope. |
| 5.3 | Mettre en place et développer des collections ex-situ pour assurer la conserva- | |

| | | |
|-----|---|--|
| | tion des ressources génétiques prioritaires et des espèces menacée | |
| 5.7 | Renforcer les mesures de lutte contre le commerce illégal d'animaux et de plantes | Mise en œuvre dans le cadre de la révision de la loi sur les espèces protégées ²⁷⁵ ; l'exécution sera renforcée dans le cadre du PA SBS II (M17). |
| 5.8 | Optimiser et moderniser la gestion des données | Prise en considération (M14) |

3 mesures n'ont pas été reprises dans le PA SBS II. Si l'une d'elles est désormais poursuivie dans le cadre d'un autre programme de recherche, les deux autres (concernant le domaine de l'éducation et du conseil) ont été abandonnées en raison du manque de moyens financiers.

| Mesure PA SBS I | Intitulé | Justification de l'abandon |
|-----------------|---|--|
| 5.4 | Renforcer le thème de la biodiversité dans les institutions suisses de recherche | Poursuite dans le cadre du programme national de recherche (PNR) 82 « Biodiversité et services écosystémiques » ²⁷⁶ . Par ailleurs, l'OFEV a pu assurer de son soutien financier le Forum Biodiversité Suisse de la SCNAT jusqu'en 2028. |
| 5.5 | Renforcer le thème de la biodiversité dans l'enseignement général et la formation professionnelle | Dériorisation en raison du manque de moyens financiers et du programme d'assainissement des finances fédérales. Compte tenu du contexte et sous réserve des décisions du Parlement, l'OFEV a indiqué à la CdG-E qu'il ne voyait pas d'options pour poursuivre ces mesures en dehors du PA SBS II. Il a précisé que cet abandon pourrait entraîner une perte de connaissances dans plusieurs branches professionnelles importantes. |
| 5.6 | Renforcer le thème de la biodiversité dans la formation continue et le conseil en fonction des spécificités des secteurs d'activité | |

²⁷⁵ Loi fédérale du 16.3.2012 sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (Loi sur les espèces protégées, LCITES ; RS [453](#))

²⁷⁶ www.nfp82.ch

Vue d'ensemble des moyens fédéraux alloués à la biodiversité

Sources principales : Analyse d'impact de l'OFEV du 21 juin 2023, audition de l'OFEV et de l'OFAG du 25 mars 2025, rapport agricole 2025, Monitoring du développement durable de l'OFS (MONET 2030)²⁷⁷

| | Instruments | Montant alloué par année |
|---|---|--|
| Budget global OFEV | PA SBS | 4 millions de francs (depuis 2025) <i>Remarque : Jusqu'en 2024, env. 10 millions de francs par année étaient prélevés sur le budget global de l'OFEV pour les projets et mesures du PA SBS I. Les mesures urgentes du PA SBS I, quant à elles, sont désormais financées par le biais des conventions-programmes avec les cantons (cf. plus bas)</i> |
| | Biodiversité (hors PA SBS) | 13,5 millions de francs |
| Conventions programmes avec les cantons (état 2023) | Protection de la nature | env. 77 millions de francs |
| | Revitalisation des eaux | env. 33 millions de francs |
| | Forêts | env. 23 millions de francs |
| | <i>Remarque : entre 2017 et 2024, entre 33 et 58 millions de francs par année ont été consacrés aux mesures urgentes du PA SBS I, directement définies dans les conventions-programmes²⁷⁸. Depuis 2025, les montants correspondants ont été pérennisés dans l'enveloppe régulière des conventions-programmes. Il est difficile d'estimer la part des montants ci-dessus ayant un impact direct sur la protection de la biodiversité.</i> | |

²⁷⁷ www.bfs.admin.ch > Statistiques > Développement durable > [Le système d'indicateurs MONET 2030](#) (consulté le 5.12.2025)

²⁷⁸ Biodiversité : le Conseil fédéral approuve le financement de mesures urgentes, communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.5.2016. Pour ces mesures urgentes, le Conseil fédéral avait alloué en 2016 135 millions de francs pour la période 2017-2020 (compensation OFEV : 80 millions), puis en 2019 232 millions de francs pour la période 2021-2024 (compensation OFEV : 20 millions).

| | | |
|---|--|--|
| Autres dépenses de l'OFEV ayant un impact sur la biodiversité (état 2023) | Faune sauvage, chasse et pêche | env. 13 millions de francs |
| | Parc national | 4 millions de francs |
| Domaine agricole (OFAG) | Paielements directs, contributions à la biodiversité | Entre 430 et 450 millions de francs par année ²⁷⁹ |
| | Programme d'utilisation durable des ressources dans l'agriculture | env. 15 millions de francs |
| | Mesures écologiques dans les projets de génie rural | env. 1,4 millions de francs |
| | Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (PAN-RPGAA) | env. 4 millions de francs |
| | Total | env. 618 à 638 millions de francs <i>Remarque : cette somme inclut des programmes qui concernent seulement partiellement ou indirectement la protection des biodiversité (p. ex. conventions-programmes avec les cantons)</i> |

²⁷⁹ Le rapport agricole 2025 fait état d'un montant de 433 millions de francs, celui de 2023 de 450 millions de francs. Une [fiche d'information](#) de l'OFEV de 2024 évoque le montant de 450 millions de francs. Lors de l'audition du 25.3.2025, l'OFEV a mentionné le chiffre de 441,8 millions de francs. L'analyse d'impact de l'OFEV du 21.6.2023 évoque quant à elle le chiffre de 430 millions de francs.

Analyse des critiques médiatiques formulées au sujet de l'analyse d'impact de l'Office fédéral de l'environnement

Contexte

Dans un article de mai 2024²⁸⁰, le journal en ligne « Republik » a formulé des critiques concernant l'analyse d'impact du PA SBS I publiée par l'OFEV en juin 2023²⁸¹ (cf. chap. 3.1.1.1). Il a reproché au DETEC d'avoir influencé pour des raisons politiques le contenu du rapport, qui aurait été présenté de manière exagérément positive, notamment par la suppression ou la modification de certains passages.

Démarches de la CdG-E

La commission a confronté les différentes accusations formulées dans l'article aux passages concernés du rapport de l'OFEV et aux expertises externes ayant servi de base pour la rédaction de ce rapport²⁸². La commission a vérifié si des indices clairs laissaient penser que des faits importants issus des études mandatées par l'OFEV auraient été modifiés ou omis dans la version finale du rapport.

Appréciation globale

La CdG-E n'a pas identifié d'indices confirmant que des faits importants auraient été modifiés ou omis dans l'analyse d'impact de 2023. La commission arrive à la conclusion que le rapport de l'OFEV présente de manière globalement transparente les conclusions critiques de l'évaluation intermédiaire de 2021 et rend compte de l'atteinte des objectifs de la SBS. Elle relève en outre que les expertises externes sur lesquelles ce rapport se fonde sont accessibles au public. Sur la base des informations à sa disposition, la CdG-E ne peut pas confirmer une intervention problématique du DETEC dans le cas concret.

La manière dont les conclusions de ce rapport ont été évaluées sur le plan politique et ont été communiquées au public font partie de la marge de manœuvre du DETEC en sa qualité de département compétent. À ce propos, la CdG-E estime toutefois que le communiqué de presse relatif à l'analyse d'impact²⁸³ aurait pu être amélioré. De son point de vue, le DETEC aurait dû, dans ce communiqué, faire mention de manière plus explicite des conclusions critiques de l'évaluation intermédiaire de 2021 et du fait que certains objectifs avaient été revus à la baisse pour accélérer la mise en œuvre du PA SBS I (cf. chap. 3.1.1.1). Sur un plan général, la commission estime que la communication publique des autorités fédérales sur le thème de la biodiversité doit être améliorée (cf. chap. 3.4).

²⁸⁰ Röstis Beschönigungsbehörde. In : Republik, 6.5.2024

²⁸¹ Impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, rapport de l'OFEV du 21.6.2023, www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > SBS et plan d'action (consulté le 18.12.2025)

²⁸² Les rapports externes sont disponibles sur www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Politique de la biodiversité > SBS et Plan d'action (consulté le 18.12.2025)

²⁸³ Le Conseil fédéral prend connaissance de l'analyse d'impact du Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, communiqué de presse du Conseil fédéral du 21.6.2023

En outre, les critiques formulées au sujet de l'analyse d'impact reflètent certains enjeux de portée générale pertinents pour la haute surveillance. Ils concernent notamment la nécessité d'établir des perspectives à long terme pour le PA SBS (cf. chap. 3.1.2.6) et de renforcer la prise en compte de l'agriculture dans le PA SBS (cf. chap. 3.2).

Examen détaillé des critiques formulées

Critique 1

*Extraits de l'article*²⁸⁴ : « [...] Les principales conclusions, en particulier celles qui portaient sur l'agriculture et l'énergie hydraulique, ont été reformulées ou effacées dans l'analyse d'impact de l'OFEV [...]. Une version antérieure de l'analyse d'impact soulignait [...] que, dans le paysage agricole, les pratiques agricoles actuelles avaient un impact négatif sur la biodiversité en raison des apports élevés d'azote et de produits phytosanitaires qu'elles impliquaient. Toutefois, dans la version publiée de l'analyse d'impact, le paragraphe portant sur l'agriculture commence ainsi: « In der Agrarlandschaft gestaltet sich die Entwicklung bei den Biodiversitätsförderflächen positiv ». La part de ces surfaces a donc augmenté, selon l'analyse d'impact. La mention des apports d'azote et de produits phytosanitaires n'apparaît que plus loin dans le texte, et leur lien avec les pratiques agricoles actuelles n'est pas mentionné du tout. Les autorités passent ainsi sous silence le fait que l'agriculture est l'une des principales causes de la perte de la biodiversité. »

Constats: L'analyse d'impact de l'OFEV²⁸⁵ indique que la principale cause de la perte de biodiversité est la « mise à contribution des ressources naturelles », sans citer directement l'agriculture. L'OFEV mentionne ensuite clairement que les mesures de SPB actuelles ne permettent pas de compenser suffisamment la perte de biodiversité dans le paysage agricole. La phrase concernant l'impact négatif des apports d'azote et des produits phytosanitaires demeure située dans le chapitre dédié au « paysage agricole ». Une des expertises externes évalue la mise en œuvre de la mesure du PA SBS I portant sur le domaine de l'agriculture (mesure 4.2.3)²⁸⁶ ; le document est disponible sur le site de l'OFEV.

Appréciation de la CdG-E : L'affirmation selon laquelle l'analyse d'impact dissimulerait le fait que l'agriculture est un facteur majeur de la perte de biodiversité est exagérée. Le rapport indique explicitement que les mesures actuelles dans le domaine agricole ne sont pas suffisantes, même s'il met d'abord en avant certaines évolutions positives. Le lien entre l'impact négatif de l'azote et des produits phytosanitaires et les pratiques agricoles est clair, dans la mesure où la phrase concernée reste dans le paragraphe consacré au paysage agricole.

²⁸⁴ Le texte cité entre guillemets est traduit de l'allemand (langue originale de l'article).

²⁸⁵ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 6.2, pp. 32-33

²⁸⁶ Ecoplan, htp St.Gallen, KEK-CDC, Sigmaphan, WaldKultur : Synthese der Evaluationen von Los II im Rahmen der Evaluation ausgewählter Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz («Wirkungsanalyse 2022»), rapport du 11.2.2022 (*en allemand uniquement*), chap. 3.6

L'affirmation selon laquelle l'évolution des SPB est positive est correcte puisque, sur le plan quantitatif, leur surface a augmenté dans la période sous revue. Par ailleurs, ces surfaces ont un impact globalement positif sur la biodiversité (cf. chap. 3.2).

Le fait que les causes de la perte de biodiversité liées à l'agriculture sont approfondies seulement ponctuellement dans l'analyse d'impact de l'OFEV et dans les expertises externes s'explique par le fait que l'agriculture représentait un aspect marginal du PA SBS I. En conséquence, il est compréhensible que cet aspect ne soit pas traité outre mesure dans l'analyse d'impact. La CdG-E estime néanmoins que la prise en compte de l'agriculture dans le PA SBS est un enjeu central ; elle aborde cet aspect au chap. 3.2.

Critique 2

Extraits de l'article : « Le développement de l'énergie hydraulique a également été rayé des causes de la dégradation de la biodiversité dans les Alpes, alors qu'il était encore explicitement mentionné dans la version antérieure de l'analyse d'impact. »

Constats: Le paragraphe du rapport de l'OFEV consacré aux Alpes²⁸⁷ ne mentionne pas l'énergie hydraulique comme cause de l'impact sur la biodiversité. D'autres causes sont mentionnées, notamment l'agriculture. L'énergie hydraulique est abordée en tant que domaine politique extérieur à la SBS, sous l'angle de l'assainissement de la force hydraulique, et ne fait donc pas partie des mesures du PA SBS I. Dans les expertises externes, aucune mention n'est faite de l'énergie hydraulique.

Appréciation de la CdG-E : L'énergie hydraulique ne fait pas partie des mesures du PA SBS. Il semble en conséquence compréhensible que cet aspect ne soit pas traité en profondeur dans l'analyse d'impact, mais évoqué comme domaine politique extérieur à la SBS.

Critique 3

Extraits de l'article : « D'autres thèmes ont également été supprimés, ou embellis, par exemple les faits qui attestent du danger croissant qui pèse sur la biodiversité ou qui indiquent que les mesures prises jusqu'à maintenant sont insuffisantes et que la Suisse n'atteint pas ses objectifs. »

Constats: En lien avec l'objectif 3 de la SBS visant à améliorer la situation des espèces prioritaires²⁸⁸, l'OFEV relève une aggravation du degré de menace pour certains groupes d'organismes au cours des dernières décennies et souligne que cet objectif n'est que partiellement atteint. Plus généralement, en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de la SBS²⁸⁹, l'analyse d'impact conclut que « l'état général de la biodiversité en Suisse reste insatisfaisant » et que « dans leur majorité, les objectifs de la Stratégie biodiversité ne sont pas atteints ». Le détail de l'atteinte (ou non) des objectifs de la SBS figure au chap. 6 du rapport.

²⁸⁷ [Rapport](#) de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 6.2, p. 32

²⁸⁸ [Rapport](#) de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 6.2, p. 34

²⁸⁹ [Rapport](#) de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 8, p. 50

Toutes les expertises externes indiquent qu'il est difficile d'évaluer immédiatement l'impact des mesures du PA SBS sur la biodiversité. Certaines expertises estiment que les mesures sont pertinentes et posent des bases importantes pour l'atteinte des objectifs de la SBS, tandis que d'autres notent une variabilité dans leur pertinence ou encore un manque de vision globale de la SBS en ce qui concerne l'intégration des projets pilotes.

Appréciation de la CdG-E : Les critiques sur ce point sont très générales. L'analyse d'impact de l'OFEV laisse entrevoir que la biodiversité en Suisse est de plus en plus menacée et l'office est nuancé sur l'état de la biodiversité. L'OFEV reconnaît que l'objectif 3 de la SBS (améliorer la situation des espèces prioritaires) n'est pas encore pleinement atteint. Le rapport de l'OFEV ainsi que les expertises externes concluent clairement à un état insatisfaisant de la biodiversité en Suisse et indiquent que la majorité des objectifs de la SBS ne sont pas atteints.

La CdG-E arrive à la conclusion que les critiques sur ce point ne peuvent pas être confirmées. Néanmoins, la commission considère que l'aspect des perspectives à long terme de la SBS est un enjeu central. Elle juge également important que des indicateurs clairs soient développés pour analyser l'impact du PA SBS et la réalisation des objectifs de la SBS. Elle aborde ces points au chap. 3.1.

Critique 4

Extraits de l'article : « [...] L'OFEV a commandé cinq expertises externes et une expertise interne, dont les résultats figurent dans l'analyse d'impact du plan d'action. Le DETEC n'a visiblement pas voulu garder telles quelles les conclusions des évaluations, commandées à grands frais fin 2021. Elles ont en effet révélé que seul un tiers des mesures étaient sur la bonne voie. [...] L'OFEV a procédé lui-même à une nouvelle évaluation et est parvenu à des résultats plus réjouissants. Selon cette évaluation interne, plus de la moitié des mesures étaient sur la bonne voie fin 2022. [...] Cette évaluation est trompeuse : l'administration fédérale n'a pas accéléré la mise en œuvre des projets, mais simplement revu ses objectifs à la baisse. Le DETEC ne le conteste pas. L'analyse d'impact précise : « L'accélération des travaux de mise en œuvre s'est toutefois accompagnée d'une réduction des objectifs et, par conséquent, d'une efficacité des mesures et projets en faveur de la biodiversité inférieure à celle visée ou prévue par le PA SBS. » »

Constats: L'analyse d'impact de l'OFEV présente de manière transparente les conclusions de l'évaluation de 2021, ainsi que l'évolution de la mise en œuvre des projets et mesures du PA SBS à fin 2022²⁹⁰. Le rapport mentionne que l'accélération des travaux de mise en œuvre s'est accompagnée d'une réduction des objectifs et, par conséquent, d'une baisse de l'efficacité des mesures et projets en faveur de la biodiversité. Le rapport fournit également des informations concernant les projets suspendus, reportés ou abandonnés. Les expertises externes abordent les raisons des problèmes de mise en œuvre de certaines mesures du PA SBS I : elles citent notamment le manque de ressources, ou des objectifs parfois trop ambitieux, voire irréalistes.

²⁹⁰ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 4

Appréciation de la CdG-E : L'analyse d'impact de l'OFEV indique clairement que l'accélération des travaux a été accompagnée d'une réduction des objectifs, qui pourrait affecter l'efficacité globale des mesures. Face à la CdG-E, le Conseil fédéral a reconnu que les objectifs de la SBS n'ont pas été atteints, sans toutefois mentionner que l'accélération des travaux s'était accompagnée d'une baisse des objectifs. De l'avis de la commission, l'accélération de la mise en œuvre et la diminution des objectifs aurait dû faire l'objet d'une communication plus transparente. La commission présente son appréciation sur ces aspects aux chap. 3.1 et 3.4.

Critique 5

Extraits de l'article : « Quatre des cinq expertises externes commandées par l'OFEV en vue d'établir les effets du plan d'action constatent une grande lacune dans la communication sur la diversité des espèces et les mesures prises pour la préserver. Bien qu'elles aient recommandé de combler cette lacune le plus rapidement possible, cela n'a pas encore été fait. L'analyse d'impact de l'OFEV ne consacre plus que deux phrases à ce sujet [p. 27]. La communication faïtière sur le PA SBS doit être renforcée, dit-on du bout des lèvres. »

Constats: Dans l'analyse d'impact, l'OFEV aborde l'aspect de la communication interne et externe dans les chapitres consacrés aux potentielles optimisations de la mise en œuvre du PA SBS et aux recommandations²⁹¹. L'office souligne que dans plusieurs projets, la planification de la communication des résultats est insuffisante ou inexistante. Ce manquement limite l'impact des projets, car le transfert d'informations aux groupes cibles est crucial pour maximiser les effets des résultats. Les expertises externes mettent en évidence à plusieurs reprises la nécessité de renforcer la communication.

Appréciation de la CdG-E : La CdG-E n'identifie pas de manquement fondamental en lien avec l'analyse d'impact sur ce point. Le rapport mentionne cet aspect et le sujet est approfondi dans les rapports d'expertise. L'OFEV reconnaît que la communication interne et externe est insuffisante dans plusieurs projets du PA SBS, ce qui limite leur impact global. Toutefois, bien que les rapports d'expertise fournissent des recommandations d'amélioration, l'analyse d'impact manque de détails sur les solutions envisagées pour y faire face. La CdG-E estime que, sur un plan général, la communication publique autour de la biodiversité doit être améliorée ; elle fait part de son appréciation à ce sujet au chap. 3.4.

²⁹¹ Rapport de l'OFEV du 21.6.2023, chap. 4.5.4 et 4.5.5

Liens Internet relatifs aux indicateurs mentionnés dans le tableau (état au 12 janvier 2026, uniquement disponibles en allemand):

- [Rote Listen Natürliche Lebensräume](#)
- [Rote Listen Entwicklung](#)
- [Meldungen nach Art. 8 NagV](#)
- [Monet Biodiversitätsausgaben](#)
- [Invasive gebietsfremde Arten](#)
- [Swiss Bird Index®](#)
- [Tagfalter-Index](#)
- [Gesamtumweltbelastungs-Fussabdruck](#)
- [Einstellung zu Biodiversität](#)
- [Waldreservate](#)
- [Landschaftszerschneidung](#)
- [Berufsfischerei](#)
- [Biodiversitätsförderflächen](#)
- [Biologischer Zustand der Fliessgewässer](#)