

N° 357

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2023

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) relatif au bilan de la 15<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur la biodiversité (COP15) et à l'accord de Kunming-Montréal,*

Par M. Guillaume CHEVROLLIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LE RAPPORT.....	11
<b>I. LA DIFFICILE GENÈSE D'UN CADRE MONDIAL EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ .....</b>	<b>11</b>
A. DEPUIS LA PRISE DE CONSCIENCE FONDATRICE DE RIO, UNE AMBITION MULTILATÉRALE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ PRESQUE ENTIÈREMENT DÉNUÉE D'EFFETS.....	12
1. <i>La biodiversité longtemps éclipsée par le climat .....</i>	<i>14</i>
2. <i>L'introuvable indicateur pour favoriser la prise de conscience des menaces pesant sur la biodiversité.....</i>	<i>15</i>
3. <i>La biodiversité ou le souci mineur des politiques publiques .....</i>	<i>18</i>
B. DES CADRES MONDIAUX AMBITIEUX MAIS NON CONTRAIGNANTS ET DIFFICILEMENT TRANSPOSABLES.....	20
1. <i>Les objectifs d'Aichi, chronique d'un échec facile à prévoir .....</i>	<i>20</i>
2. <i>Un cadre « hors-sol » qui n'a pas suffisamment intégré les contraintes politiques des États .....</i>	<i>21</i>
C. UNE COP15 DONT LA PRÉPARATION A PÂTI DE LA PANDÉMIE ET DES DIFFICULTÉS MATÉRIELLES DE NÉGOCIATION .....	22
<b>II. UN ACCORD OBTENU SUR LE FIL : MALGRÉ UNE INDÉNIABLE AMBITION, TOUT RESTE À FAIRE.....</b>	<b>23</b>
A. DES AVANCÉES NOTABLES ET LA PROMESSE D'UN ÉLAN TRANSFORMATEUR EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ.....	24
1. <i>Un cadre à double détente : une vision pour 2050 et 23 cibles à atteindre d'ici à 2030.....</i>	<i>25</i>
a) <i>Les objectifs de long terme : un monde de vie en harmonie avec la nature .....</i>	<i>25</i>
b) <i>Un cadre pour 2030 qui ambitionne de mettre fin à la perte de biodiversité .....</i>	<i>28</i>
2. <i>Un cadre qui consacre la plupart des ambitions de la France .....</i>	<i>28</i>
B. ...DONT LE SUCCÈS DÉPENDRA DU BON VOULOIR DES ÉTATS.....	31
C. ...DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS CONSACRÉS À LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ .....	32
D. ...ET DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES .....	34
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
• <b>Examen du rapport en commission (15 février 2023) .....</b>	<b>37</b>
• <b>Audition de Mme Bérandère Couillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de l'écologie (1<sup>er</sup> février 2023) .....</b>	<b>44</b>
• <b>Audition de Mme Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée à l'environnement (9 novembre 2022) .....</b>	<b>60</b>

<b>PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DU 11 AU 14 DÉCEMBRE 2022 À MONTRÉAL (CANADA) .....</b>	<b>73</b>
<b>TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI .....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 1 LES 20 OBJECTIFS D'AICHI POUR LA BIODIVERSITÉ.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 2 LES 23 CIBLES MONDIALES DE KUNMING À MONTRÉAL POUR 2030 .....</b>	<b>80</b>
<b>ANNEXE 3 CADRE DE SUIVI DE L'ACCORD DE KUNMING-MONTRÉAL .....</b>	<b>86</b>

## L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, représentée par une délégation composée de Guillaume Chevrollier, Denise Saint-Pé et Jean-Michel Houllégatte, a participé à **la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP15)** à la Convention sur la **diversité biologique** des Nations Unies à **Montréal du 11 au 14 décembre 2022**.

Les rencontres, les échanges avec l'équipe française des négociateurs et la participation à plusieurs événements ont permis à cette délégation d'assister - aux premières loges - à cette séquence de diplomatie environnementale qui a permis l'émergence d'un **nouveau cadre mondial en faveur de la biodiversité**.

**L'Accord de Kunming-Montréal** fixe **23 cibles** ; il constitue la nouvelle feuille de route proposée aux États pour **enrayer le déclin alarmant de la biodiversité** et tendre vers une **civilisation écologique** et un **monde de vie en harmonie avec la nature**.

Si l'ambition est noble, la commission rappelle que le **cadre n'est pas contraignant** et qu'il repose sur une mise en œuvre par chacun des 195 États. La **robustesse de son cadre de suivi** et des **mécanismes de correction des trajectoires** en matière de biodiversité conditionneront l'atteinte effective des objectifs, afin d'**éviter le syndrome des « accords de papier »** et les ambitions qui restent lettre morte.

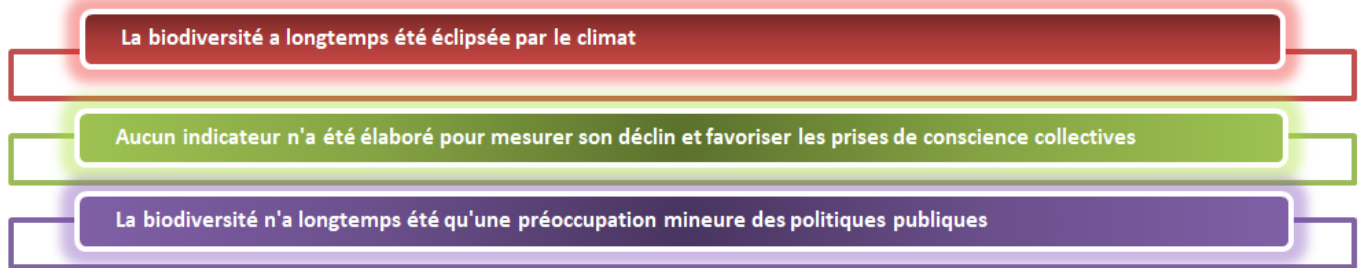
### **I. LA DIFFICILE GENÈSE D'UN CADRE MONDIAL EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ**

#### ***A. DEPUIS LA PRISE DE CONSCIENCE FONDATRICE DE RIO, UNE AMBITION MULTILATÉRALE PRESQUE ENTIÈREMENT DÉNUÉE D'EFFETS***

La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable de 1992 constitue la **matrice intellectuelle** qui a favorisé la **création de niveaux de coopération nouveaux** entre les États, les secteurs clefs de la société et les peuples.

Les **COP climat, biodiversité et désertification** sont les héritières de cette prise de conscience. Elles se sont progressivement imposées comme le **format le plus approprié** pour aborder, au plus haut niveau, les solutions et mesures pour **répondre aux urgences climatiques et environnementales**.

Cette architecture multilatérale a donné lieu à des **actions en faveur de la biodiversité qui ont cependant échoué à enrayer son déclin**, pour trois raisons principales.



## **B. DES CADRES MONDIAUX AMBITIEUX, MAIS NON CONTRAIGNANTS ET DIFFICILEMENT TRANSPOSABLES**

Le précédent cadre mondial en faveur de la biodiversité avait été élaboré lors de la COP10 à Nagoya (Japon) en 2010. À cette occasion, **20 cibles** connues sous le nom d'« **objectifs d'Aichi** » ont été fixées pour enrayer le déclin de la biodiversité.

**Agir sur l'ensemble des facteurs sous-jacents à la perte de biodiversité**, en réduisant les pressions qui s'exercent sur elle, favorisant l'utilisation durable des ressources et renforçant les avantages tirés des services écosystémiques : tels étaient les objectifs de ce cadre transversal. Au regard des connaissances scientifiques alors disponibles, la pertinence du cadre était indéniable, mais **l'ambition initiale s'est corrodée pour plusieurs raisons**.



Au cours de la décennie 2010-2020, la biodiversité a poursuivi son **déclin à un rythme sans précédent** et les pressions sur le vivant n'ont cessé de s'intensifier. Les chiffres sont alarmants : en moins d'un demi-siècle, les effectifs de plus de 32 000 espèces animales ont chuté des deux tiers, soit un **rythme de 100 à 1000 fois supérieur au taux naturel d'extinction**.

L'érosion de la biodiversité a eu en parallèle des incidences économiques pour le moins dommageables : la **valeur des services rendus par la nature** pour l'air, l'eau et l'alimentation est **évaluée à 125 000 milliards de dollars par an**, un montant supérieur au PIB mondial ! Les États n'ont pas su correctement **valoriser les externalités naturelles positives**.

L'analyse approfondie de cet échec a cependant permis de dégager des axes d'amélioration, a mis l'accent sur les erreurs à ne plus commettre et identifié les lacunes du cadre mondial antérieur. Forts de cette « cartographie des bancs de sable », les négociateurs de la COP15 ont pu **élaborer des mesures plus réalistes, compréhensibles, mieux intégrables et évaluables.**

## **II. UN ACCORD OBTENU SUR LE FIL : MALGRÉ UNE INDÉNIABLE AMBITION, TOUT RESTE À FAIRE**

### **A. DES AVANCÉES NOTABLES ET LA PROMESSE D'UN ÉLAN TRANSFORMATEUR EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ...**

---

**L'homme se définit non par ce qu'il crée, mais par ce qu'il choisit de ne pas détruire.**

*Edward Osborne Wilson, entomologiste*

---

L'accord de Kunming à Montréal s'appuie sur un **cadre à double détente**, articulé autour d'une **vision pour 2050** et de **23 cibles** à atteindre d'ici à **2030**.

Tirant les leçons de l'échec des objectifs d'Aichi, il est fondé sur la conviction qu'une **action politique urgente** est nécessaire à **l'échelle mondiale, régionale et nationale** pour parvenir à un **monde de vie en harmonie avec la nature** et enrayer la perte de biodiversité. C'est la raison pour laquelle **l'action est au cœur du dispositif**, en s'appuyant, pour y parvenir, sur des indicateurs chiffrés pour évaluer les résultats et mesurer le chemin restant à parcourir.

## Le cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal

### Réduire les menaces pesant sur la biodiversité

- Cible 1 : aménagement du territoire participatif en matière de biodiversité pour toutes les zones
- Cible 2 : restauration d'au moins 30 % des écosystèmes dégradés
- Cible 3 : protection d'au moins 30 % des terres et des mers
- Cible 4 : mettre un terme à l'extinction des espèces d'origine humaine
- Cible 5 : utilisation et commerce durables des espèces sauvages
- Cible 6 : réduire les impacts des espèces envahissantes sur la biodiversité
- Cible 7 : réduire de moitié le risque global lié aux pesticides
- Cible 8 : réduire l'impact du changement climatique et de l'acidification des océans

### Répondre aux besoins des populations par l'utilisation durable et le partage des bénéfices

- Cible 9 : gestion et utilisation durables des espèces sauvages procurant des avantages sociaux, économiques et environnementaux aux populations
- Cible 10 : gestion durable des superficies consacrées à l'agriculture
- Cible 11 : restaurer et améliorer les contributions de la nature aux populations
- Cible 12 : accroître la superficie et la qualité des trames vertes et bleues
- Cible 13 : partage juste et équitable des avantages découlant des ressources génétiques

### Outils et solutions pour la mise en œuvre et l'intégration

- Cible 14 : assurer la pleine intégration de la biodiversité dans les politiques
- Cible 15 : encourager les entreprises à évaluer leurs dépenses et leurs impacts sur la biodiversité
- Cible 16 : encourager les choix de consommation durable et réduire l'empreinte mondiale de la consommation
- Cible 17 : renforcer les mesures de biosécurité
- Cible 18 : éliminer ou réformer les subventions néfastes pour la biodiversité
- Cible 19 : augmenter substantiellement le niveau des ressources financières pour la biodiversité
- Cible 20 : renforcer la création et le développement des capacités et l'accès aux technologies
- Cible 21 : guider une gouvernance efficace et équitable de la biodiversité
- Cible 22 : assurer la représentation et la participation pleines et entières dans la prise de décision
- Cible 23 : assurer l'égalité des sexes dans la mise en œuvre du cadre

Au regard des ambitions initiales de la France, ce nouveau cadre mondial est un indéniable **succès de diplomatie environnementale**. Il opère, en effet, une synthèse qui fait la part belle aux objectifs défendus par la coalition de la Haute ambition pour la nature et les peuples, que la France copréside avec le Costa Rica. L'accord est fondé sur la conviction que la **biodiversité soutient tous les systèmes de vie sur terre** et que de puissants facteurs contribuent à sa dégradation, mais qu'il est possible de les atténuer et de progressivement les éliminer.



Étant donné les deux années de retard pris pour l'élaboration de ce nouveau cadre, **l'ambition d'atteindre toutes ces cibles en moins de huit années apparaît pour le moins optimiste.**

***B... DONT LE SUCCÈS DÉPENDRA DU BON VOULOIR DES ÉTATS...***

En raison du **caractère non contraignant de l'accord**, le cadre de mise en œuvre s'appuie sur une **logique de subsidiarité** et un **mécanisme décentralisé**. L'avantage de ce système est d'offrir aux États le choix des voies, des instruments et des moyens pour préserver la biodiversité et enrayer son déclin en fonction des spécificités propres à leur territoire, à leur système institutionnel et aux mécanismes de conservation de la nature qu'ils ont déjà mis en œuvre.

Ce mécanisme de déclinaison **complexifie, en revanche, les mécanismes d'évaluation de l'application du cadre** ainsi que la rectification des trajectoires si les mesures prises ne permettent pas l'atteinte des cibles. Remplir les objectifs suppose donc de **robustes mécanismes de responsabilité et de transparence** et une **évaluation rigoureuse** dans le cadre des prochaines COP consacrées à la biodiversité.

La **réussite de l'accord dépendra donc étroitement du niveau d'ambition des États**, des moyens consacrés aux politiques nationales en faveur de la biodiversité et de l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre. Ce dispositif, qui garantit la souplesse et l'agilité du cadre, porte en germe sa principale fragilité.

***C... DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS CONSACRÉS À LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ...***

La réussite de l'accord implique une **mobilisation financière sans précédent** pour la gestion des aires protégées, la restauration de la nature, les moyens de contrôle des atteintes à la biodiversité, le soutien aux transformations agricoles, la solidarité internationale en faveur des pays en développement, *etc.*

Quel que soit le niveau d'ambition, la mobilisation de moyens nouveaux sera nécessaire de la part des États, mais également des collectivités locales. En parallèle, un changement significatif de la trajectoire des dépenses publiques devra être engagé pour **réduire les subventions dommageables à la biodiversité**, qui sont 5 à 6 fois supérieures aux dépenses positives au niveau mondial selon l'OCDE et 4,4 fois plus élevées en France.

Dépenses mondiales en faveur  
de la biodiversité



de dollars par an

Subventions susceptibles  
de nuire à la biodiversité



de dollars par an

En parallèle, une réforme de la fiscalité pour **prendre en compte beaucoup plus substantiellement le « coût fiscal » de l'érosion de la biodiversité** et de l'artificialisation des sols est indispensable pour l'atteinte des objectifs fixés par la COP15.

#### *D.... ET DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES*

La réussite de l'accord de Kunming à Montréal implique de **veiller à ce que les effets des politiques environnementales ne soient pas annihilés** par des politiques agricoles, industrielles ou économiques qui nuisent à l'environnement. La biodiversité est une dimension qui doit s'intégrer dans toutes les politiques et ce dès leur conception.

Sans cet effort de cohérence, le cadre élaboré à Montréal ne sera qu'un accord de papier, une compilation d'intentions et un cap impossible à tenir.

## LE RAPPORT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, représentée par une délégation composée de Guillaume Chevrollier, Denise Saint-Pé et Jean-Michel Houllégatte, a **participé à la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP15)** à la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies à **Montréal du 11 au 14 décembre 2022**.

Les rencontres, les échanges avec l'équipe française des négociateurs et la participation à plusieurs événements ont permis à cette délégation d'assister - aux premières loges - à **cette séquence de diplomatie environnementale** qui a permis **l'émergence d'un nouveau cadre mondial en faveur de la biodiversité**.

L'Accord de Kunming fixe **23 cibles** ; il constitue la nouvelle feuille de route proposée aux États pour **enrayer le déclin alarmant de la biodiversité** et tendre vers une civilisation écologique et un monde de vie en harmonie avec la nature.

Si l'ambition est noble, la commission rappelle que le **cadre n'est pas contraignant** et qu'il repose sur une mise en œuvre par chacun des 195 États. La robustesse de son cadre de suivi et des mécanismes de correction des trajectoires en matière de biodiversité conditionneront l'atteinte effective des objectifs, afin d'éviter le syndrome des « accords de papier » et les ambitions qui restent lettre morte.

### I. LA DIFFICILE GENÈSE D'UN CADRE MONDIAL EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

Organisée du 3 au 14 juin 1992 à Rio de Janeiro, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) - connue du grand public sous l'appellation de « **Sommet de la Terre** » - s'est conclue par une **déclaration**, présentée plus loin, qui a fait date et **l'adoption de trois traités internationaux** :

- la Convention sur la **diversité biologique** (CDB) ;
- la Convention-cadre des Nations unies sur les **changements climatiques** (CCNUCC) ;
- la Convention des Nations unies sur la **lutte contre la désertification** (CNULD).

Des conférences des Parties (COP, *Conference of the parties*) ont été instituées pour chacune de ces conventions. La COP est un terme générique désignant **l'organe de décision suprême de chacune des conventions susmentionnées**, qui rassemble l'ensemble des États signataires, au cours de

rencontres qui durent généralement deux semaines, organisées en veillant à ce que les lieux de réunion respectent l'alternance entre continents.

À ce titre, la COP se voit reconnaître la **qualité juridique à prendre des décisions, à dresser des bilans d'application de chaque convention et à fixer de nouveaux objectifs**. Elle est assistée pour ce faire par un secrétariat, dont les missions principales consistent à organiser des réunions, préparer des rapports, aider les gouvernements membres dans la mise en œuvre des différents programmes de travail, ainsi que recueillir et diffuser l'information. Le secrétariat de la convention sur la diversité biologique est situé à Montréal, au Canada.

### La fréquence des réunions des 3 COP

*Climat* : les COP ont lieu **annuellement**, depuis la première rencontre à Berlin en 1995 jusqu'à la COP27 de novembre 2022 à Charm el-Cheikh.

*Biodiversité* : les COP sont organisées **tous les deux ans**, depuis la première à Buenos Aires en 1996 jusqu'à la COP15 à Montréal, sous présidence chinoise, en décembre 2022.

*Lutte contre la désertification* : les COP se réunissent **tous les deux ans**, depuis la première édition à Rome en 1997 jusqu'à la COP15 à Abidjan en mai 2022.

La **Convention sur la diversité biologique**, qui a le statut de traité international, a été ratifiée par 195 pays, ainsi que par l'Union européenne, mais pas par les États-Unis et le Vatican. La Convention **repose sur trois piliers** :

- la préservation et la conservation de la nature ;
- l'utilisation durable des ressources tirées de la nature ;
- le partage des avantages de l'exploitation des ressources génétiques.

#### **A. DEPUIS LA PRISE DE CONSCIENCE FONDATRICE DE RIO, UNE AMBITION MULTILATÉRALE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ PRESQUE ENTIÈREMENT DÉNUÉE D'EFFETS**

La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement<sup>1</sup> constitue la **matrice intellectuelle de la prise de conscience** de la nécessité d'œuvrer « *en vue d'accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement* », dans le but « *d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les États, les secteurs clefs de la*

<sup>1</sup> <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

société et les peuples » en reconnaissant que « la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance ». Condensée en quelques phrases, c'est toute la **philosophie des COP climat, biodiversité et désertification** qui est ainsi fondée.

Les principes proclamés se retrouvent encore aujourd'hui au centre des négociations diplomatiques en matière climatique et environnementale, à l'instar du **droit au développement** qui « doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures » (principe 3), de la reconnaissance que « la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément » (principe 4). Le principe 7 fonde le **principe de solidarité**, qui constitue un axe important des négociations et un système d'argumentation utilisé par un grand nombre de pays du Sud, en énonçant que « les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. » Le principe 8 incite les États à « réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables ».

Le rôle moteur et essentiel de la **participation du public et de la société civile** pour la protection de la nature est reconnu par le principe 10, qui proclame que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

Autant de principes dont se souviendra la Commission de préparation de la Charte de l'environnement présidée par Yves Coppens, animée de la conscience de « la réduction de la variété du vivant, la « perte de biodiversité », à un rythme qui semble n'avoir jamais connu d'équivalent au cours de l'histoire de la Terre, même à ses périodes de grandes extinctions. »<sup>1</sup>

Depuis la tenue du premier Sommet de la Terre à Stockholm en 1972, ces rencontres internationales à périodicité décennale visent à

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement, avril 2005, page 11.

**promouvoir au niveau international le développement durable en ancrant la notion dans le paysage politique mondial.** Après Nairobi en 1982, Rio de Janeiro en 1992, Johannesburg en 2002, au cours duquel le président Chirac a prononcé la célèbre formule « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs* », le dernier sommet en date a eu lieu en 2012 à Rio de Janeiro, mieux connu sous le nom de « Rio+ 20 », dont le principal résultat est l’amorçage de la réflexion autour des Objectifs de développement durable (ODD). Depuis lors, aucun sommet de la Terre n’a été organisé, les **COP s’étant imposées comme le format le plus approprié pour aborder au plus haut niveau les solutions et les mesures visant à lutter contre le changement climatique, l’érosion de la biodiversité et la progression de la désertification et des sécheresses.**

### 1. La biodiversité longtemps éclipsée par le climat

Bien qu’il soit désormais largement admis par la communauté scientifique que la **crise climatique et celle de la biodiversité sont étroitement liées**, l’urgence à agir en matière de lutte contre l’érosion de la biodiversité n’a – jusqu’à récemment – pas été ressentie avec la même acuité, autant par le politique que par la société civile.

Ceci peut s’expliquer par le fait que la prise de **conscience politique du caractère gémellaire de ces deux crises** est relativement récente. Ainsi que l’avait indiqué Bruno David, président du Muséum d’histoire naturelle, devant la commission en avril 2021, « *en matière de biodiversité, nous faisons face aujourd’hui, davantage que par rapport au climat, à un problème d’amnésie. Nous avons tous en mémoire des événements climatiques extrêmes (tempêtes, inondations, canicules, etc.). En revanche, l’érosion de la biodiversité est plus progressive et par conséquent moins notable. En 15 ans, plus de 50 % des moineaux ont disparu des rues de Paris. On ne le note pas parce que nous y voyons toujours des moineaux.* »<sup>1</sup>

À l’occasion du congrès mondial de la nature (Marseille) en septembre 2021<sup>2</sup>, le Président de la République avait insisté à plusieurs reprises sur la **nécessaire convergence des mesures climatiques et biodiversité** à l’occasion de son discours d’ouverture<sup>3</sup>, par l’emploi de formules telles que : « *à chaque fois qu’on recrée de la biodiversité, on apporte une solution au dérèglement climatique* », « *le combat pour la biodiversité est aussi un élément qui permet de répondre aux conséquences du dérèglement climatique* » ou

---

<sup>1</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20\\_210\\_405/devdur.html#toc11](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_210_405/devdur.html#toc11)

<sup>2</sup> Voir, pour plus de détails, le rapport d’information n° 67 (2021-2022) de Guillaume Chevrollier fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, consacré au Congrès mondial de la nature, intitulé Menaces sur la biodiversité mondiale : passer des promesses aux actes, déposé le 20 octobre 2021, accessible à l’adresse : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-067-notice.html>

<sup>3</sup> <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/09/03/ceremonie-douverture-du-congres-mondial-de-la-nature-de-liucn>

encore le constat de **l'insuffisance de l'action publique en matière de protection de la biodiversité** : « *ce que nous avons fait pour le climat, on doit le faire pour la biodiversité* ».

Cette convergence est nécessaire pour des raisons scientifiques : ce sont les mêmes causes (principalement la surexploitation des ressources et des écosystèmes par les sociétés humaines) qui conduisent conjointement à ces deux crises<sup>1</sup>. Des **boucles de rétroaction existent entre le changement climatique et l'extinction de la biodiversité** : les changements climatiques ont globalement un impact négatif sur la biodiversité et les écosystèmes. À l'inverse, les écosystèmes terrestres, forestiers et océaniques sont en mesure de capter et contrôler des flux de carbone ou d'azote qui peuvent accélérer ou freiner les changements climatiques. Ceci **plaide pour des politiques publiques à double bénéfice**, avec des mesures climatiques à co-bénéfices environnementaux et *vice versa*.

La cause de la biodiversité n'est pas aussi entendue que celle du changement climatique. Le moment charnière qu'ont constitué, pour le climat, la COP21 et l'adoption de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 reste devant nous et la **synchronisation des agendas climatiques et biodiversité** n'est toujours pas réalisée, alors que les **pressions qui s'exercent sur le vivant n'ont jamais été aussi fortes**. Le rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) de 2019 – souvent présenté comme le GIEC de la biodiversité – a ainsi alerté sur le fait que « *la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine* » et que « *le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier* ».

La commission formule donc le vœu que l'Accord de Kunming à Montréal constitue le *momentum* propice à **l'émergence d'une conscience plus forte des enjeux liés à la protection de la biodiversité** et de la nécessité de politiques publiques plus volontaristes.

## **2. L'introuvable indicateur pour favoriser la prise de conscience des menaces pesant sur la biodiversité**

Le **déclin de la biodiversité est invisible et silencieux**. Ses effets ne sont pas immédiatement perceptibles. Le terme de biodiversité, ou diversité

---

<sup>1</sup> Les enjeux de la convergence des efforts en matière climatique et de biodiversité sont bien présentés par la note de 2021 de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Pourquoi lier la résolution de la crise de la biodiversité à celle de la crise climatique ? (Isabelle Biegala, Olivier Dangles, Nicolas Hubert, Marie-Pierre Ledru, François Le Loc'h, et al.), [https://www.ird.fr/sites/ird\\_fr/files/2021-12/NoteIUCN\\_Biodiversite\\_%CC%81.pdf](https://www.ird.fr/sites/ird_fr/files/2021-12/NoteIUCN_Biodiversite_%CC%81.pdf). La bibliographie présentée en annexe de la note est, à cet égard, particulièrement instructive.

biologique, paraît simple au premier abord, mais il recouvre en réalité une pluralité de dimensions.

La biodiversité peut en premier lieu renvoyer à la **richesse des espèces**, c'est-à-dire au nombre d'espèces présentes au sein d'un écosystème. Elle peut ensuite faire référence à l'**abondance des espèces**, c'est-à-dire au nombre d'individus que comptent celles-ci, voire aux rapports d'abondances entre celles-ci, c'est-à-dire à leurs prédominances ou raretés respectives. Elle peut également viser le **poids et la biomasse des espèces**. Elle peut enfin renvoyer aux **réseaux d'interactions entre les espèces**, c'est-à-dire aux équilibres au sein des écosystèmes et à la capacité homéostatique de ces équilibres à se restaurer ou à se transformer après avoir été perturbés. Le point commun entre ces paramètres est qu'ils **échappent à la perception humaine** fondée sur l'observation visible et mesurable.

L'**érosion de la biodiversité** fait désormais l'objet d'un **large consensus scientifique**. La diminution du nombre de vertébrés est très significative : en moins d'un demi-siècle, les effectifs de plus de 32 000 populations de mammifères, d'oiseaux, d'amphibiens, de reptiles et de poissons ont chuté des deux tiers, soit un **rythme de 100 à 1 000 fois supérieur au taux naturel d'extinction**. C'est une disparition à bas bruit, moins visible et perceptible que le changement climatique, mais dont les effets sur les écosystèmes et l'économie n'en sont pas moins colossaux.

L'érosion de la biodiversité a des incidences très significatives sur le plan économique, avec des services écosystémiques perturbés et une dégradation du bien-être des populations. La **valeur des services rendus par la nature pour l'air, l'eau, l'alimentation est évaluée à 125 000 milliards de dollars par an**, soit un montant supérieur au PIB mondial. Selon le Forum économique mondial, près de la moitié du PIB à l'échelle de la planète est lié à la biodiversité, autrement dit à des écosystèmes en bonne santé et à même de fournir des services comme une eau de qualité, la pollinisation des cultures ou la lutte contre les ravageurs de cultures. Selon l'IPBES, **l'alimentation et les revenus de 20 % de la population mondiale dépendent des espèces sauvages**.

Le **rôle fondamental de la biodiversité** est **très largement sous-estimé**, tout comme les conséquences de son déclin. Il y a urgence, en matière de biodiversité, à développer les **mêmes instruments que pour le climat**, afin de mesurer les impacts et intégrer les risques de l'érosion de la biodiversité dans les systèmes de comptabilité publique et privée. Ainsi que l'a indiqué l'ambassadrice déléguée à l'environnement devant la commission le 9 novembre 2022<sup>1</sup>, *« l'un des problèmes les plus dirimants pour la protection de la biodiversité est qu'il n'existe pas d'éléments de langage fédérateurs, à l'instar des deux degrés pour le climat ou d'une tonne de carbone. La biodiversité est composite et parle difficilement au plus grand nombre. »*

---

<sup>1</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20\\_221\\_107/atdd.html#toc6](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_221_107/atdd.html#toc6)



Cinq facteurs principaux sont avancés pour expliquer la dégradation de la biodiversité : le changement d'usage des terres et des mers dû à l'emprise de l'agriculture et de l'urbanisation ; la surexploitation des espèces sauvages, avec pour marqueur le plus évident la surpêche ; le changement climatique, dont l'impact sur la biodiversité est de plus en plus significatif ; la pollution chimique et les espèces exotiques envahissantes. Ces **causes se laissent difficilement appréhender par un seul indicateur**, même composite.

Il est pourtant essentiel de rappeler, chaque fois que possible, le **caractère stratégique de la biodiversité pour le bien-être de l'homme, la santé de la planète et la prospérité économique** : nous dépendons notamment d'elle pour notre alimentation, nos médicaments, notre énergie ou encore la pureté de l'air et de l'eau.

Ainsi que l'a pointé *The Dasgupta Review, l'économie de la biodiversité*<sup>1</sup>, un rapport sur les **avantages économiques mondiaux de la biodiversité** et les **coûts et risques économiques liés à son déclin**, « *la biodiversité permet à la Nature d'être productive, résiliente et capable de s'adapter. Tout comme la diversification d'un portefeuille d'actifs financiers réduit le risque et l'incertitude, la diversification d'un portefeuille d'actifs naturels accroît la résilience de la Nature aux chocs, réduisant ainsi les risques pour les services qu'elle fournit. Réduire la biodiversité, c'est nuire à la Nature et à l'humanité.* » Filant la métaphore à l'aide de concepts de la théorie économique néo-classique, le rapport poursuit le constat de la minoration de l'importance de la biodiversité : « *la valeur de la Nature pour la société - à savoir, la valeur réelle des divers biens et services qu'elle fournit - ne se reflète pas dans les prix du marché parce qu'une grande partie de la Nature est accessible à tous gratuitement. Ces distorsions de prix nous ont amenés à investir relativement davantage dans d'autres actifs, comme le capital produit, et à sous-investir dans nos actifs naturels.* »

De même, insiste le professeur Partha Dasgupta, il s'agit bien plus d'une **défaillance institutionnelle** que d'une défaillance de marché, dans la mesure où les **États ont été impuissants à valoriser les externalités naturelles positives** : « *presque partout, les gouvernements exacerbent le problème en rémunérant davantage les populations pour l'exploitation que la protection de la Nature, et en privilégiant les activités économiques non durables. Selon une estimation prudente, le coût mondial total des subventions néfastes pour la Nature se situe entre 4 et 6 000 milliards de dollars par an. En outre, nous ne disposons pas des cadres institutionnels nécessaires pour protéger les biens publics mondiaux, tels que l'océan ou les forêts tropicales humides* ».

À l'heure actuelle, **l'importance vitale de la biodiversité** n'est pas suffisamment accessible à la compréhension de tous. La détermination d'un indicateur scientifiquement fondé est essentielle pour ancrer la prise de conscience et la mobilisation politique, comme cela a été le cas avec la hausse

---

<sup>1</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/970625/HMT\\_Dasgupta\\_Review\\_Headline\\_Messages\\_French.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/970625/HMT_Dasgupta_Review_Headline_Messages_French.pdf)

moyenne des températures et le volume de gaz à effet de serre émis. Certaines approches proposent de convertir les **bénéfices induits par la biodiversité en termes monétaires**. Mais comme l'a indiqué l'ambassadrice déléguée chargée de l'environnement lors de son audition du 9 novembre 2022 devant la commission, « traduire la biodiversité sur le plan monétaire semble complexe. Pour intégrer cet aspect dans des normes comptables, une mesure unique de la valeur biodiversité devrait être prise en compte. Or il en existe plusieurs, dont celle développée par la Caisse des dépôts sur la biodiversité, fondée sur la prise en compte du nombre d'espèces moyen par hectare. Des études donnent déjà une valeur à la biodiversité, mais tant qu'un indicateur unique ne sera pas reconnu par tous et intégré dans des modèles standardisés, il sera difficile de comptabiliser la biodiversité dans le PIB. »<sup>1</sup>

La commission plaide pour que soient élaborés, en faveur de la biodiversité, les **mêmes instruments que pour le climat**, afin de mesurer les incidences de l'érosion de la biodiversité, tant écosystémiques qu'en termes de comptabilité, afin de **bâtir des dynamiques politiques et sociales en faveur de sa protection**.

### 3. La biodiversité ou le souci mineur des politiques publiques

En France, le premier grand jalon législatif est posé par la loi relative à la protection de la nature de 1976<sup>2</sup>, qui contient des **dispositions novatrices et précurseurs en matière de droit de l'environnement** et qui évoque déjà, sans la nommer puisque le concept ne sera forgé que quelques années plus tard, la biodiversité à travers son article 1<sup>er</sup>, qui proclame que « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.* »

Le cadre législatif sera ensuite substantiellement renforcé par différentes lois, dont les plus emblématiques sont la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages de 1993<sup>3</sup> et la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016<sup>4</sup>, à l'origine notamment du **principe d'action préventive et de correction**, par priorité à la source, **des atteintes à l'environnement**, qui implique d'« éviter les atteintes à la biodiversité, à défaut les réduire et, en dernier recours, compenser les impacts résiduels », séquence connue du grand public sous le vocable « éviter-réduire-compenser » (ERC).

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221107/atdd.html#toc6>

<sup>2</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

<sup>3</sup> Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques

<sup>4</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

De plus, la **prise de conscience des menaces qui pèsent sur la biodiversité** a pris place **au plus haut de la hiérarchie des normes**, au sein de la Charte de l'environnement, qui intègre le bloc de constitutionnalité en 2005, dont un des considérants précise que *« la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles »*.

Ainsi, si la **prise en compte législative des enjeux de la protection de la nature et de la biodiversité** est ancienne, l'action publique et les résultats obtenus en la matière restent largement perfectibles. Ainsi que l'a indiqué le président Macron lors du congrès mondial de la nature en septembre 2021, *« nos lois sont aujourd'hui imparfaites et ne permettent pas de tout protéger en matière de biodiversité »*.

En ce domaine, la France ne fait pas figure d'exception : des dynamiques similaires en faveur d'une **meilleure prise en compte législative de l'environnement et de la biodiversité** sont à l'œuvre dans un grand nombre de pays. Les principes ambitieux posés par le législateur, voire le constituant, ne résistent cependant pas toujours aux **arbitrages et aux conciliations auquel le politique doit se résoudre**.

Cette situation peut s'expliquer par la nature même du droit de l'environnement, qui ne cesse d'**opérer des conciliations entre des principes potentiellement contradictoires**, et la manière dont sont conçues les politiques de développement durable. Cette approche repose sur trois piliers : la protection et la mise en valeur de l'environnement qui doit se concilier avec le développement économique et le progrès social.

Si ces principes sont conçus pour être interdépendants et se renforcer mutuellement, **leur poursuite simultanée n'est pas toujours aisée** : les décisions publiques peuvent conduire, selon les circonstances, à favoriser un pilier au détriment d'un autre. Il apparaît que les intérêts sociaux et économiques bénéficient souvent de relais d'opinion mieux organisés, plus audibles et plus convaincants que ceux de la protection de l'environnement. La protection de la biodiversité emporte des effets lointains, difficilement mesurables et rarement imputables à une action publique donnée, contrairement par exemple à la création ou la sauvegarde d'emplois. La **gratification politique de la lutte contre l'érosion de la biodiversité reste encore à trouver**.

Au niveau international, l'acuité de cette question est encore plus forte. Contrairement au climat, pour lequel l'articulation entre les efforts locaux et les résultats globaux est mieux établie scientifiquement et par conséquent plus facile à appréhender sur le plan intellectuel, les **mécanismes et les dynamiques de la biodiversité sont encore mal connues**. Comme l'indiquait le président du Muséum d'histoire naturelle devant la

commission en avril 2021<sup>1</sup>, « le caractère multidimensionnel et non-déterministe de la biodiversité empêche la réalisation de prédictions. L'évolution biologique s'appréhende comme une histoire, qui n'est pas prédictible, à la différence de la physique ou de la chimie. Il convient donc de demeurer modeste à son encontre, sans avoir l'arrogance de penser pouvoir gérer la biodiversité ».

La **tentation d'agir en passager clandestin**, en laissant aux autres pays le soin de protéger l'environnement et la biodiversité, est **particulièrement forte pour les pays moins avancés**. Ceci est d'autant plus dommageable que la plupart des zones critiques de biodiversité sont situées dans les pays du Sud.

## **B. DES CADRES MONDIAUX AMBITIEUX MAIS NON CONTRAIGNANTS ET DIFFICILEMENT TRANSPOSABLES**

### **1. Les objectifs d'Aichi, chronique d'un échec facile à prévoir**

Le précédent cadre mondial en faveur de la protection de la biodiversité a été établi en octobre 2010, à l'issue de la **COP10 à Nagoya** au Japon, avec l'adoption d'un « plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 », un cadre décennal ayant vocation à **guider les efforts internationaux et nationaux de lutte contre la perte de biodiversité**, mieux connu sous le vocable des « Objectifs d'Aichi »<sup>2</sup>.

Cet accord avait alors été salué pour son **caractère transversal** et la définition de cibles élaborées à l'aune des connaissances scientifiques les plus récentes, afin d'**agir sur l'ensemble des causes sous-jacentes à la perte de biodiversité**, en cherchant à réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, favoriser l'utilisation durable des ressources et renforcer les avantages tirés des services écosystémiques. Le secrétariat exécutif de la Convention sur la diversité biologique avait alors salué, de façon grandiloquente, la naissance d'une « *nouvelle ère de vie en harmonie avec la nature* ».

Portés par une espérance forte en l'action transformatrice de l'action publique et par un élan généreux, les objectifs d'Aichi ont pâti d'une **feuille de route irréaliste** et de l'absence d'un cadre de suivi – avec des **indicateurs extrêmement ambitieux** et difficilement mesurables à atteindre « *d'ici à 2020 au plus tard* ». La **puissante ambition insufflée lors de la COP10 biodiversité**, structurée autour des 20 cibles d'Aichi, aurait pu inverser la tendance en matière de déclin de la biodiversité, si la dynamique avait été soutenue et suivie de façon à faciliter les transformations jugées nécessaires par le cadre mondial. Les négociateurs d'Aichi ont fait

---

<sup>1</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20\\_210\\_405/devdur.html#toc11](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_210_405/devdur.html#toc11)

<sup>2</sup> Voir en annexe : Les 20 objectifs d'Aichi pour la biodiversité.

abstraction du fait que les engagements de ce type ne sont que des **promesses qui doivent régulièrement être rappelées aux États qui les font.**

Les objectifs d'Aichi définis lors de la COP10 furent un échec cuisant : **aucun des objectifs n'a été atteint**, faute d'avoir accompagné efficacement leur mise en œuvre.

L'atteinte des cibles a été compliquée par une **conjonction de facteurs cumulatifs** : le manque d'objectifs chiffrés et d'indicateurs fiables, les difficultés de déclinaison au niveau de chaque État, l'absence d'un mécanisme de redevabilité et des moyens financiers insuffisants. L'ambition initiale n'a pas été soutenue au cours de la décennie précédente. La **dynamique en faveur de la biodiversité s'est corrodée** faute de points d'étape et de coordination entre les cibles mondiales et les actions mises en œuvre par les États. Pour Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée chargée de l'environnement, « *le cadre défini à Aichi a échoué faute de mécanismes d'accompagnement des cibles, de rapportage, de stock-taking ou encore d'état des lieux chemin faisant* »<sup>1</sup>.

## **2. Un cadre « hors-sol » qui n'a pas suffisamment intégré les contraintes politiques des États**

En 2020, la *cinquième édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique*<sup>2</sup>, élaborée par le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique avec la participation de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques et techniques, a dressé le **constat de l'échec des objectifs d'Aichi** : « *la biodiversité décline à un rythme sans précédent, et les pressions à l'origine de ce déclin s'intensifient. Aucun des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité ne sera entièrement réalisé.* »

Cette même publication insiste sur le fait qu'« *au niveau mondial, aucun des 20 objectifs n'a été pleinement atteint, bien que six d'entre eux soient en partie réalisés (objectifs 9, 11, 16, 17, 19 et 20)* ». Si les indicateurs relatifs aux politiques et aux mesures en faveur de la biodiversité montrent des tendances globalement positives, les indicateurs relatifs aux facteurs de perte de biodiversité et à l'état actuel de la biodiversité elle-même montrent une aggravation importante des tendances. Autrement dit, **l'action des États pour contrer la perte de biodiversité n'est pas à la hauteur des menaces qui pèsent sur les écosystèmes.**

L'alignement des objectifs nationaux sur les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité a été plutôt faible en ce qui concerne la portée et le niveau d'ambition : « *moins d'un quart (23 %) des objectifs nationaux sont bien alignés sur les Objectifs d'Aichi et seulement 10 % de tous les objectifs nationaux sont semblables aux Objectifs d'Aichi pour la biodiversité et sont en voie d'être réalisés.* »

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221107/atdd.html#toc6>

<sup>2</sup> <https://www.cbd.int/gbo5>

Or, la déclinaison du cadre mondial au niveau national est centrale, dans la mesure où la **mise en œuvre des mesures est laissée à la main des États**, en fonction des contraintes et latitudes d'action propres à leur cadre politique et institutionnel.

Le **changement transformateur n'a pas eu lieu** car les mécanismes de renforcement des ambitions nationales, mal conçus, n'ont pas fonctionné. Le cadre mondial n'a pas servi d'impulsion au principe « **la biodiversité dans toutes les politiques** », qui permet l'intégration explicite, dans les études d'impact et les politiques publiques, de la biodiversité dans les processus décisionnels, qu'ils soient gouvernementaux, locaux mais également économiques.

Cette **démarche d'évaluation des causes de l'échec d'Aichi** a ceci de positif qu'elle a permis de dégager les **axes d'amélioration**, les **erreurs à ne pas commettre** et les **lacunes du cadre mondial antérieur**. Forts de cette « cartographie des bancs de sable », les négociateurs de la COP15 ont pu se concentrer sur les écueils à éviter et mettre l'accent sur des **mesures plus réalistes, compréhensibles, mieux intégrées et évaluables**.

### **C. UNE COP15 DONT LA PRÉPARATION A PÂTI DE LA PANDÉMIE ET DES DIFFICULTÉS MATÉRIELLES DE NÉGOCIATION**

Initialement programmée en octobre 2020, conformément au rythme bisannuel des COP biodiversité, la **tenue de la COP15 a été repoussée à quatre reprises**, du fait de la pandémie et de la « stratégie zéro Covid » de la Chine, pays organisateur.

Les retards engendrés par la situation sanitaire et les difficultés à réunir les négociateurs ont conduit la Chine à organiser du 11 au 15 octobre 2021 une **première séquence protocolaire**, au format hybride, ouverte aux participations à distance, durant laquelle neuf chefs d'État et de Gouvernement sont intervenus. Cette séquence a débouché sur la **déclaration de Kunming**<sup>1</sup>, « *Vers une civilisation écologique : bâtir un avenir collectif pour toute vie sur Terre* ».

Cette déclaration d'intention, qui décline 17 engagements, ancre notamment la prise de conscience « *avec énormément d'inquiétude que les crises sans précédent et interdépendantes d'appauvrissement de la diversité biologique, de changements climatiques, de désertification et de dégradation des terres, de dégradation et de pollution des océans, ainsi que les risques accrus pour la santé humaine et la sécurité alimentaire représentent une menace pour l'existence de notre société, notre culture, notre prospérité et notre planète* » et l'engagement des signataires à « *garantir l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'un cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 efficace qui comprend l'offre des moyens nécessaires à sa mise en œuvre [...] ainsi que des mécanismes convenables de suivi,*

---

<sup>1</sup> <https://www.cbd.int/doc/c/0d7f/8909/94f335936938c625e3c2ebfd/kunmingdeclaration-30-09-fr.pdf>



*d'établissement de rapports et d'examen, afin de renverser l'appauvrissement actuel de la diversité biologique et de placer la diversité biologique sur la voie du rétablissement d'ici à 2030 au plus tard, en vue de la réalisation complète de la Vision 2050 de " Vivre en harmonie avec la nature" . »*

Cette première séquence a constitué une réponse aux **inquiétudes concernant les retards pris par l'adoption d'un cadre post-2020**. Le pays organisateur a souhaité ainsi rassurer sur sa volonté de jouer un rôle moteur pour la protection de la biodiversité et de définir un plan de mise en œuvre efficace, s'articulant avec le nécessaire renforcement des capacités.

Cependant, en raison de la persistance de dynamiques épidémiologiques défavorables à la tenue d'un événement rassemblant des représentants de l'ensemble des pays du monde, la Chine a annoncé, en juin 2022, être dans l'impossibilité d'organiser sur son sol la seconde phase de la quinzième conférence des Nations unies sur la biodiversité. Il était en effet compliqué pour un pays ayant déployé un arsenal de mesures restreignant la liberté de circulation d'accueillir cet événement.

Face à cette situation inédite, le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies a décidé d'organiser la COP15 à Montréal **du 7 au 19 décembre 2022**, où il a son siège, avec l'appui logistique et financier du gouvernement fédéral du Canada. La commission salue à ce propos la rapidité et l'efficacité des organisateurs qui ont permis à cette rencontre décisive pour la biodiversité de se réunir en un délai aussi contraint, même si elle déplore les **deux années de perdues pour la biodiversité**.

## **II. UN ACCORD OBTENU SUR LE FIL : MALGRÉ UNE INDÉNIABLE AMBITION, TOUT RESTE À FAIRE**

À l'issue de la séance plénière de clôture, le 19 décembre, la Conférence des Parties est parvenue à adopter un **nouveau cadre stratégique mondial pour mettre un terme à l'érosion de la biodiversité d'ici 2030**, le « Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal<sup>1</sup> ».

À travers un **patient travail de négociations en coulisse** et de rencontres bilatérales, la présidence chinoise a réussi la gageure de **concilier les principaux intérêts divergents**, notamment sur le montant des engagements financiers Nord-Sud, la protection de 30 % des terres et des mers, la réforme des subventions néfastes à la biodiversité ou encore la réduction des risques liés aux pesticides et aux produits chimiques hautement dangereux. En guise de méthode : **écouter, déléguer et proposer**. En marge des séquences traditionnelles, les négociateurs chinois ont organisé

---

<sup>1</sup> <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf> ou sa version en français qui n'a pas encore fait l'objet d'une traduction officielle à la date de publication du présent rapport : <https://www.cbd.int/doc/c/0bde/b7c0/00c058bbfd77574515f170bd/cop-15-l-25-fr.pdf>

des séances de travail spécifiques aux points d'achoppement les plus sensibles, associant des ministres de pays aux approches divergentes.

Juste avant l'issue de la COP15, alors que les chances d'un accord n'étaient pas assurées, la présidence chinoise a proposé, le 18 décembre 2022, de sa propre initiative, un **projet d'accord « clef en main »**, compromis aux formules et cibles soigneusement pesées afin d'aboutir à un cadre mondial équilibré et acceptable, autant par les pays désirant à tout prix un accord que par ceux s'inscrivant dans une démarche de surenchère dilatoire sur les mécanismes de solidarité Nord-Sud.

Malgré l'ultime opposition d'un représentant de la République démocratique du Congo, au motif que les ressources financières prévues par l'accord étaient insuffisantes, **l'adoption de l'accord a fait l'objet d'un vif enthousiasme par les parties prenantes.**

Les déclarations officielles n'ont pas manqué de qualifier d'« historique » l'adoption de ce nouveau cadre aux ambitions fortes. À cette occasion, la France a salué « *un accord ambitieux, réaliste et applicable* ». Le ministre canadien de l'environnement et du changement climatique, Steven Guilbeault, s'est félicité de cette « *grande victoire pour la planète et l'humanité tout entière, marquant un changement de cap pour mettre un frein à la disparition incessante des habitats et des espèces.* » L'enthousiasme de Huang Runqiu, président de la COP15 et ministre chinois chargé de l'écologie et de l'environnement, était pareillement grand : « *Enfin, nous avons atteint notre destin. Nous avons adopté le Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal.* » Au nombre des formules journalistiques fréquemment employées, revient souvent l'idée de « *négociations de la dernière chance* », de « *COP de la décennie* » et d'un « *nouveau pacte pour la nature* », qui reprend les termes du secrétaire général de l'ONU, António Guterres.

Gardons-nous cependant de tout optimiste : selon le média Actu Environnement<sup>1</sup>, entre les 5 et 18 décembre derniers, le temps médiatique moyen consacré en France au déroulement de la COP15 par des chaînes de télévision ou des stations de radio (généralistes ou d'informations en continu) n'a été que de 0,3 %. L'événement est resté, vu de France, relativement confidentiel.

#### **A. DES AVANCÉES NOTABLES ET LA PROMESSE D'UN ÉLAN TRANSFORMATEUR EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ...**

Tirant le bilan de l'échec des objectifs d'Aichi, ce nouveau cadre mondial se veut à la fois **ambitieux et transformateur**. Le cadre vise en effet « *à catalyser, permettre et galvaniser une action urgente et transformatrice de la part des gouvernements, des administrations infranationales et locales, et avec la participation de l'ensemble de la société, afin d'arrêter et d'inverser la perte de*

---

<sup>1</sup> <https://www.actu-environnement.com/dit-aujourd'hui/1205.html>



*biodiversité, d'atteindre les résultats qu'il définit dans sa vision, sa mission, ses buts et ses cibles [...] ».*

Contrairement à l'approche principielle et quasi-philosophique du cadre issu de la COP10 qui visait l'atteinte de cibles non quantifiables, celui de la COP15 « *est axé sur l'action et les résultats, et vise à guider et à promouvoir à tous les niveaux la révision, l'élaboration, la mise à jour et la mise en œuvre des politiques, des objectifs, des cibles, des stratégies nationales en matière de biodiversité et des plans d'action, et à faciliter le suivi et l'examen des progrès à tous les niveaux, de manière plus transparente et responsable.* »

## **1. Un cadre à double détente : une vision pour 2050 et 23 cibles à atteindre d'ici à 2030**

### *a) Les objectifs de long terme : un monde de vie en harmonie avec la nature*

L'atteinte des 23 cibles mondiales définies pour 2030 n'est pas conçue comme une fin en soi, mais un moyen de parvenir à un **monde de vie en harmonie avec la nature** où « *la biodiversité est appréciée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, ce qui permet de maintenir les services écosystémiques, de préserver la santé de la planète et de procurer des avantages essentiels à tous les peuples* ».

Ce cadre s'articule autour d'une **théorie du changement**, fondée sur la reconnaissance « *qu'une action politique urgente est nécessaire à l'échelle mondiale, régionale et nationale pour parvenir à un développement durable, de sorte que les facteurs de changement indésirables qui ont exacerbé la perte de biodiversité soient réduits et/ou inversés pour permettre la reconstitution de tous les écosystèmes et réaliser la vision de la Convention, à savoir vivre en harmonie avec la nature d'ici à 2050.* »<sup>1</sup>

Les objectifs pour 2050 du cadre de Kunming à Montréal sont au nombre de quatre :

- Objectif A :
  - L'intégrité, la connectivité et la résilience de tous les écosystèmes sont maintenues, améliorées ou restaurées, ce qui **accroît considérablement la superficie des écosystèmes naturels d'ici à 2050** ;
  - L'**extinction d'origine humaine des espèces menacées connues est stoppée** et, d'ici à 2050, le taux et le risque d'extinction de toutes les espèces sont divisés par dix, et l'abondance des espèces sauvages indigènes est portée à des niveaux sains et résilients ;

---

<sup>1</sup> Cf. Accord de Kunming à Montréal.

- La **diversité génétique au sein des populations d'espèces sauvages et domestiquées est maintenue**, ce qui préserve leur potentiel d'adaptation.

Cet objectif repose sur les bénéfices attendus de l'**augmentation surfacique des espaces** terrestres et maritimes faisant l'objet d'une mesure de protection afin de garantir le bon fonctionnement des écosystèmes et des mesures visant à **enrayer le déclin des espèces menacées**.

- Objectif B :

- La **biodiversité est utilisée et gérée de manière durable** et les contributions de la nature aux populations, y compris les fonctions et les services des écosystèmes, sont valorisées, maintenues et renforcées, et celles qui sont en déclin sont restaurées, ce qui favorise la réalisation du développement durable, au profit des générations actuelles et futures d'ici à 2050.

Cet objectif vise les mesures de **restauration des écosystèmes dégradés**, de renaturation et de solutions fondées sur la nature, afin de **garantir les importants services écosystémiques rendus par la biodiversité** : alimentation grâce à la pollinisation des cultures, épuration de l'eau, régulation des maladies et du climat, *etc.*

À titre d'exemple des bénéfices induits par la biodiversité, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, **une bouchée sur trois des aliments que nous consommons dépend des pollinisateurs** tels que les abeilles, les chauves-souris et les oiseaux.

Cet objectif fait écho au projet de règlement européen sur la restauration de la nature, actuellement en cours d'examen au Parlement européen.

- Objectif C :

- Les **avantages monétaires et non monétaires découlant de l'utilisation des ressources génétiques** et de l'information de séquençage numérique sur les ressources génétiques, ainsi que des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques, selon le cas, **sont partagés de manière juste et équitable**, y compris, le cas échéant, avec les peuples autochtones et les communautés locales, et augmentent considérablement d'ici à 2050, tout en veillant à ce que

les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques soient protégées de manière appropriée, contribuant ainsi à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, conformément aux instruments d'accès et de partage des avantages convenus au niveau international.

Cet objectif fait **écho au protocole de Nagoya** sur l'Accès aux ressources génétiques et le Partage juste et équitable des Avantages découlant de leur utilisation (APA), adopté en 2010 lors de la COP10 et entré en vigueur le 12 octobre 2014, 90 jours après le dépôt du cinquantième instrument de ratification.

Ce dispositif, qui constitue l'un des trois piliers de la Convention sur la diversité biologique, permet notamment de **lutter contre la biopiraterie** et d'assurer que les **gains et les avantages tirés des ressources génétiques** et des savoirs traditionnels par les industries pharmaceutiques, cosmétiques, phytogénétiques ou zootechniques **fassent l'objet d'un partage**, sous forme de redevances ou de transferts de savoirs, afin de contribuer au développement des communautés autochtones.

- Objectif D :

- Des **moyens de mise en œuvre adéquats**, y compris des ressources financières, le renforcement des capacités, la coopération technique et scientifique, ainsi que l'accès aux technologies et leur transfert, afin de mettre pleinement en œuvre le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal, **sont garantis et équitablement accessibles à toutes les Parties**, notamment aux pays en développement, en particulier aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement, ainsi qu'aux pays à économie en transition, en **comblant progressivement le déficit de financement de la biodiversité de 700 milliards de dollars par an**, et en alignant les flux financiers sur le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal et la Vision 2050 pour la biodiversité.

Ce dernier objectif fait référence à l'une des causes majeures de l'échec des objectifs d'Aichi : le **manque de moyens financiers et humains**.

Les moyens actuellement consacrés aux mesures nécessaires pour enrayer le déclin de la biodiversité sont insuffisants, avec un déficit de financement mondial de la biodiversité colossal.

Outre le comblement de ce déficit, un autre puissant levier d'action repose sur la **diminution drastique des subventions néfastes à la biodiversité** : du fait de l'incohérence des flux financiers publics et privés, certaines subventions peuvent entrer en contradiction avec les dépenses en faveur de la biodiversité. Ainsi, selon le Programme mondial du PNUD sur la nature pour le développement<sup>1</sup>, « *près de 90 % des subventions et des avantages fiscaux agricoles sont destinés à des activités qui peuvent nuire à la nature* ».

Les États, les banques de développement et les acteurs financiers doivent donc s'appuyer sur ces deux canaux pour espérer inverser la tendance et tendre vers un **avenir positif pour la nature**.

*b) Un cadre pour 2030 qui ambitionne de mettre fin à la perte de biodiversité*

Afin de mettre en œuvre la vision pour 2050, l'objectif du cadre pour la période allant jusqu'à 2030 consiste à « *prendre des mesures urgentes pour enrayer et inverser la perte de biodiversité afin de mettre la nature sur la voie de la reconstitution dans l'intérêt des personnes et de la planète en conservant et en utilisant durablement la biodiversité, et en assurant le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, tout en fournissant les moyens de mise en œuvre nécessaires.* » Étant donné le retard de deux années déjà pris pour l'élaboration du nouveau cadre pour la biodiversité, force est de relever le **caractère optimiste de l'ambition en moins de huit années**.

**23 cibles mondiales<sup>2</sup> doivent faire l'objet de mesures urgentes** au cours de la décennie. Face à l'urgence et l'étroitesse de la fenêtre d'action, les actions « *doivent être lancées immédiatement et achevées d'ici à 2030 [...] en tenant compte des circonstances, priorités et conditions socio-économiques nationales* ».

## **2. Un cadre qui consacre la plupart des ambitions de la France**

Au regard des ambitions défendues par la France, le cadre mondial pour 2030 peut être considéré comme un **succès de diplomatie environnementale** à créditer au compte de l'équipe des négociateurs de notre pays, à côté du rôle moteur et décisif joué par la Chine, le Canada, mais également l'Union européenne et quelques autres pays.

Le cadre mondial opère en effet une **synthèse qui fait la part belle aux objectifs** défendus par la coalition de la Haute ambition pour la nature

<sup>1</sup> <https://www.undp.org/fr/blog/les-voies-suivre-vers-un-avenir-positif-pour-la-nature>

<sup>2</sup> Voir en annexe : Les 23 cibles mondiales de Kunming à Montréal pour 2030.

et les peuples (HAC), que la France copréside avec le Costa Rica. La commission se félicite que l'accord ait pris la mesure de la **situation de dégradation avancée dans laquelle se trouve la biodiversité**, notamment dans la section A en rappelant que la biodiversité « *soutient tous les systèmes de vie sur terre* », et propose un cadre cohérent animé du souci d'inverser la tendance.

Ainsi que le rappelait devant la commission Sylvie Lemmet en novembre dernier<sup>1</sup>, la France et l'Union européenne plaident pour l'intégration dans le cadre mondial de plusieurs objectifs structurants. En les énumérant, l'on constate que la plupart se retrouvent dans l'accord final :

- la **protection de 30 % des terres** et des mers, l'augmentation de la surface des écosystèmes naturels, leurs connectivités et leur intégrité et la restauration de 3 milliards d'hectares de terres dégradées : les **cibles 2 et 3** répondent à cette préoccupation, avec notamment 30 % des écosystèmes faisant l'objet d'une restauration effective ;
- le **taux et le risque d'extinction des espèces** et la diversité génétique des espèces : la **cible 4** vise précisément à mettre un terme à l'extinction d'origine humaine et à restaurer la diversité génétique au sein des populations ;
- l'arrêt et l'**inversion du déclin de la biodiversité** : l'ensemble du cadre et toutes les mesures sont articulées pour y répondre ;
- une **réduction quantifiée des risques et des usages liés aux pesticides et aux engrais** : la **cible 7** vise une réduction de moitié au moins du risque global lié aux pesticides et aux produits chimiques hautement dangereux ;
- une **augmentation des pratiques agroécologiques** : la **cible 10** vise la gestion de manière durable des superficies consacrées à l'agriculture et l'augmentation substantielle de pratiques respectueuses de la biodiversité - l'intensification durable et l'agroécologie étant nommément désignées ;
- des **dispositions concernant les flux financiers** et une mobilisation de l'ensemble des sources de financement : la **cible 18** vise l'élimination ou la réforme des subventions néfastes à la biodiversité et la **cible 19** vise l'augmentation substantielle des ressources financières en mobilisant au moins 200 milliards de dollars des États-Unis d'ici à 2030, avec des contributions Nord-Sud d'au moins 20 milliards de dollars par an d'ici 2025 et au moins 30 milliards de dollars d'ici 2023 ;

---

<sup>1</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20\\_221\\_107/atdd.html#toc6](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_221_107/atdd.html#toc6)

- une **obligation pour les entreprises** de faire **connaitre leur impact et leurs dépendances en matière de biodiversité** : la cible 15 répond précisément à cette préoccupation, mais sur un mode incitatif et non contraignant.

Les pays en développement souhaitent, pour leur part, que le *Digital Sequence Information*, l'accès et le partage des avantages issus des ressources numériques, soit pris en compte et qu'un financement plus volontariste soit mis en œuvre du Nord vers le Sud : ils ont obtenu gain de cause à travers la cible 13 visant à assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des informations de séquençage numérique et la cible 19 qui accroît de manière substantielle les **engagements Nord-Sud en faveur de la biodiversité**, actuellement de l'ordre de 5 à 6 milliards de dollars par an selon l'OCDE<sup>1</sup>, à au moins 20 milliards d'ici 2025 et au moins 30 milliards d'ici 2030, soit une multiplication par trois puis par cinq. Souhaitant être exemplaire sur ce point avant la COP15, la France a **doublé son financement en matière de biodiversité** à travers l'Agence française de développement (AFD), et en augmentant de 40 % sa contribution au Fonds pour l'Environnement mondial (FEM).

Certains pays, peu réalistes, plaidaient pour des **transferts s'élevant à 100 milliards de dollars par an**, mais cette progression était manifestement démesurée au regard des flux financiers internationaux et des engagements que les pays du Nord étaient prêts à assumer. Comme le rappelait Sylvie Lemmet devant la commission, « *la guerre en Ukraine a ravivé les tensions géopolitiques, réduisant les marges de manœuvre des pays donateurs. Le renchérissement des prix agricoles n'incite pas à plus d'ambition en matière d'agroécologie.*<sup>2</sup> »

Bérangère Couillard, secrétaire d'État chargée de l'écologie, a déclaré devant la commission<sup>3</sup> que les **objectifs défendus par son ministère à la COP15 étaient atteints** : « *la France a porté et obtenu des engagements historiques et concrets auprès de tous les pays du monde* ». Elle a salué notamment comme une avancée notable la réduction des subventions aux activités néfastes, à hauteur de 500 milliards de dollars par an d'ici à 2030. Elle s'est réjouie du rôle moteur de la France sur le montant des engagements financiers des États donateurs.

Au titre des **regrets par rapport à l'ambition initiale**, elle mentionne l'absence de cibles chiffrées d'ici à 2050, les insuffisances du cadre pour protéger les espèces menacées, le manque de dispositif de redevabilité des États, le versement des ressources financières internationales en faveur de la

---

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/fr/environnement/ressources/biodiversite/aper-%C3%A7u-g-%C3%A9n-%C3%A9ral-du-financement-de-la-biodiversit-%C3%A9-%C3%A0-l-%C3%A9chelle-mondiale.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221107/atdd.html#toc6>

<sup>3</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20 230 130/atdd.html#toc3](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20%20230%20130/atdd.html#toc3)

biodiversité transitant par le fonds pour l'environnement mondial (FEM) et non *via* un fonds spécifique dédié et le fait que l'objectif de 50 % de réduction des pesticides porte seulement sur les risques et non les usages.

La commission estime cependant que **viser la toxicité des pesticides est plus pertinent pour réduire les menaces pesant sur la biodiversité** qu'une approche quantitative qui ne prend en compte que les usages.

### **B. ...DONT LE SUCCÈS DÉPENDRA DU BON VOULOIR DES ÉTATS...**

Le cap pour l'action coordonnée en faveur de la biodiversité étant fixé, il échoit désormais à chacun des 195 États ayant adopté le « Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal » la responsabilité de le mettre en œuvre, à travers les **stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité** et à l'Union européenne, 196<sup>e</sup> partie, de fédérer les initiatives à l'échelle du continent européen.

La **mise en œuvre de ce cadre s'appuie sur une logique de subsidiarité, décentralisée au niveau national**, ce qui donne aux États le choix des voies, des instruments et des moyens pour préserver la biodiversité et enrayer son déclin en fonction des spécificités propres à leur territoire, à leur système institutionnel et aux mécanismes de conservation de la nature déjà mis en œuvre, mais **complexifie les mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre du cadre** et la rectification des trajectoires si les mesures prises ne permettent pas l'atteinte des cibles.

Le cadre prévoit également le renforcement des capacités pour soutenir les moyens de mise en œuvre du cadre mondial au bénéfice des pays en développement, pour tenir compte du différentiel de maturité entre les États en matière de conservation de la nature.

La réussite de la mise en œuvre passe par des **mécanismes de responsabilité et de transparence**, mais également par des indicateurs partagés, qui puissent être produits par l'ensemble des États selon une méthodologie unifiée. Le cadre mondial vise « *des mécanismes efficaces de planification, de suivi, d'établissement de rapports et d'examen formant un système synchronisé et cyclique* ». En revanche, conformément au **caractère non contraignant de l'accord**, « *les mécanismes seront mis en œuvre de manière à faciliter les choses, sans être intrusifs et non punitifs, en respectant la souveraineté nationale et en évitant de faire peser une charge excessive sur les Parties* ».

C'est pour la commission l'un des points d'attention majeurs du cadre élaboré à Montréal : s'il apparaît d'ici quelques années que les efforts cumulés des États ne permettent pas l'atteinte des objectifs, le **cadre ne prévoit pas de mécanisme adéquat pour rectifier les trajectoires et rehausser les ambitions**.

L'échéance bisannuelle des COP biodiversité n'est *a priori* pas favorable à la détermination de recommandations supplémentaires ou de mesures correctrices, compte tenu des délais incompressibles nécessités par la déclinaison, par chacun des États, des mesures au sein de ses stratégies et plans d'action. Il faut rappeler la **limite du cadre de Kunming-Montréal**, qui **laisse le niveau d'ambition à l'appréciation des États**, en fonction des moyens consacrés aux politiques nationales en faveur de la biodiversité, mais également de l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre.

Pour faciliter le suivi, les parties ont néanmoins adopté un **cadre de suivi** (*Monitoring framework*), afin d'évaluer les progrès, les correctifs à apporter et les lacunes de la mise en œuvre du cadre mondial. Ce dispositif s'appuie sur des groupes d'indicateurs pour saisir la portée globale des objectifs et cibles, pour servir à la **planification** et au **suivi des progrès**, présentés en annexe.

Le cadre issu des négociations prévoit que les **données de chaque indicateur sont accessibles au public et mis à jour régulièrement**, au moins tous les cinq ans si possible. Un mécanisme sera également mis en place pour assurer le suivi de la méthodologie de production et d'élaboration des indicateurs. Il reviendra à la **COP16, prévue en 2024 en Turquie, de tirer un premier bilan de la situation** et des mesures mises en œuvre par les États à l'aide des indicateurs, en compilant les indicateurs phares, les indicateurs de composante et les indicateurs complémentaires.

La COP17, programmée selon toute vraisemblance en 2026 en Europe de l'Est, permettra de tirer le bilan à mi-parcours et d'évaluer le respect des tendances et des trajectoires. Ces échéances présentent une importance particulière : la commission plaide pour que l'élaboration des indicateurs fasse l'objet du plus grand soin, afin que les Parties disposent des **instruments d'évaluation les plus fiables possibles**. Outre la volonté des États, les indicateurs sont le second élément permettant de **mesurer la crédibilité de la mise en œuvre du cadre**.

### **C. ...DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS CONSACRÉS À LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ**

Le sujet des **engagements financiers en faveur de la biodiversité a été, à juste titre, un axe fort des négociations**, tant au niveau des moyens consacrés par chacun des États aux politiques de conservation de la biodiversité, de la réforme des subventions néfastes à la biodiversité que de la solidarité financière internationale. De **très importants moyens financiers, budgétaires et humains** sont en effet nécessaires à la fois pour la gestion des aires protégées, la restauration de la nature et le bon fonctionnement des écosystèmes, les plans d'actions pour protéger les espèces menacées, le renforcement de la protection judiciaire de l'environnement et des moyens



de contrôle des atteintes à la biodiversité, le soutien aux transformations agricoles, la mise en œuvre de nouvelles normes comptables, les plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, la solidarité internationale en faveur des pays en développement, *etc.*

Selon l'accord de Kunming à Montréal, « *la mise en œuvre intégrale du cadre mondiale exigera la **fourniture de ressources financières adéquates, prévisibles et facilement accessibles** de toutes les sources, en fonction des besoins. Elle exige en outre une coopération et une collaboration pour le renforcement des capacités et le transfert de technologies nécessaires pour permettre aux Parties, en particulier les pays en développement, de mettre pleinement en œuvre le cadre.* »

À l'échelle de la France, d'après un rapport de novembre 2022<sup>1</sup> consacré au **financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030**, établi par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, « *les financements actuels sont limités au regard des objectifs poursuivis par la stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030. Sur la base d'une hiérarchisation des mesures de la SNB, la mission a recensé un **besoin de financement brut pour l'État et ses opérateurs de 619 M€ en 2023 et jusqu'à 890 M€ en 2027** (soit + 39 % par rapport au niveau de 2021)* ». La tendance n'incite pas à l'optimisme malgré les efforts accomplis : les politiques de biodiversité mobilisent toujours des **financements fragmentés, limités et manquant de cohérence**.

Quel que soit le niveau d'ambition du nouveau cadre national pour la biodiversité, la couverture des actions de préservation de la biodiversité nécessitera des crédits nouveaux de l'État, déclinés au niveau national comme au niveau déconcentré, ainsi que des collectivités locales. Le rapporteur souligne également la **mauvaise orientation des dépenses publiques en faveur de la biodiversité** : « *le niveau actuel comme les besoins nouveaux de financement en faveur de la biodiversité restent très inférieurs au montant des subventions dommageables. Malgré l'engagement de la France depuis 2010 de les réduire, la mission estime que **les subventions dommageables à la biodiversité** de l'État et de l'UE restent globalement stables et représentent un minimum de 10,2 Md€ en 2022, soit un montant **4,4 fois supérieur à celui de leurs dépenses favorables**.* »

À l'échelle mondiale, le constat n'est pas plus satisfaisant : selon l'OCDE dans son étude précitée<sup>2</sup>, le financement de la biodiversité à l'échelle mondiale, toutes sources confondues, est estimé entre 78 et 91 milliards de dollars par an, soit un **montant équivalant à quelque 0,1 % du PIB mondial**. Cette somme doit être mise en regard avec le fait que les pouvoirs publics

---

<sup>1</sup>[https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF %20internet/2.RapportsPublics/2023/2022-M-025-03\\_Rapport\\_financement\\_SNB\\_pour\\_2030.pdf](https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2023/2022-M-025-03_Rapport_financement_SNB_pour_2030.pdf)

<sup>2</sup><https://www.oecd.org/fr/environnement/ressources/biodiversite/aper%C3%A7u-g%C3%A9n%C3%A9ral-du-financement-de-la-biodiversit%C3%A9-%C3%A0-l%C3%A9chelle-mondiale.pdf>

consacrent à peu près 500 milliards de dollars par an à des actions de soutien susceptibles de nuire à la biodiversité, soit cinq à six fois plus que la totalité des dépenses en sa faveur.

La commission plaide pour **l'amélioration des efforts de budgétisation environnementale**, comme elle l'a fait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023<sup>1</sup>, afin de disposer de meilleurs référentiels pour analyser, évaluer et piloter les dépenses publiques qui portent atteinte à la biodiversité, sans omettre les subventions. L'impossibilité d'appréhender les effets d'une mesure sur la biodiversité conduit en effet à une sous-évaluation systématique des incidences des dépenses publiques et des subventions sur la biodiversité.

En tout état de cause, le **niveau des moyens financiers et l'orientation de la fiscalité** en faveur de la biodiversité seront **déterminants pour l'atteinte des cibles** du cadre mondial pour la biodiversité. Le rehaussement significatif des engagements publics, nationaux comme locaux, et la diminution drastique des dépenses néfastes sont concomitamment nécessaires afin que le cadre ne reste pas lettre morte et que les cibles puissent être atteintes.

Il s'agit pour la commission du **principal levier pour guider les efforts en matière de biodiversité**, en mettant fin à la schizophrénie des finances publiques et d'un système où coexistent des dépenses bénéfiques et des dépenses défavorables qui neutralisent les effets de ces premières.

#### *D. ...ET DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES*

L'atteinte des cibles dépend non seulement du degré d'ambition des États et du bon outillage financier en faveur de la biodiversité, mais également de la cohérence des politiques menées : il est nécessaire de **veiller à ce que les effets des politiques environnementales ne soient pas contrebalancés par des politiques agricoles, industrielles ou économiques qui nuisent à la biodiversité**. Sans cet effort de cohérence, le cadre élaboré à Montréal ne serait qu'un accord de papier, une compilation de bonnes intentions et un cap impossible à tenir.

Il est aujourd'hui essentiel de transformer l'essai : les États doivent veiller à **appréhender la biodiversité dans toutes les politiques publiques, dès leur conception**. Pour la commission, les études d'impact doivent évaluer systématiquement les incidences des mesures sur la biodiversité, y compris quand elles ne sont qu'indirectes. Quand, pour des raisons inhérentes à l'intérêt général poursuivi, une atteinte à la biodiversité ne peut

---

<sup>1</sup> Avis budgétaire pour 2023 de Guillaume Chevrollier : « Environnement, biodiversité et expertise en matière de développement durable » ; <http://www.senat.fr/rap/a22-119-11/a22-119-11.html>

être évitée, il serait souhaitable de la réduire et de la compenser, en veillant à la qualité de la compensation.

À ce titre, la commission insiste sur le **rôle fondamental des scientifiques**, qui permettent de mieux appréhender les mécanismes de la biodiversité, les effets des activités anthropiques sur les écosystèmes, la richesse des contributions de la nature aux populations et l'efficacité des techniques de préservation de la biodiversité. Le renforcement de la communication, de l'éducation et de la sensibilisation est fondamental pour opérer des changements de comportement, promouvoir des modes de vie durables et les valeurs de la biodiversité

La **cohérence**, la **complémentarité** et la **coopération** sont les maîtres mots d'un accord permettant l'atteinte des résultats qu'il s'est fixé. Le soutien de la société civile et des populations doit également être promu car il peut également constituer un puissant catalyseur pour la mise en œuvre du cadre et la pérennisation de la dynamique insufflée à la COP15.



## TRAVAUX EN COMMISSION

### Examen du rapport en commission (15 février 2023)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous en venons désormais au second point de notre ordre du jour, avec l'examen du rapport d'information de notre collègue Guillaume Chevrollier consacré au bilan de la COP15 biodiversité et à l'accord de Kunming à Montréal. Ce rapport fait suite au déplacement d'une délégation de la commission au Canada du 11 au 14 décembre dernier, composée du rapporteur, de Denise Saint-Pé et de Jean-Michel Houllégatte. Je signale que Ronan Dantec a également participé aux travaux de la COP15.

Avant de céder la parole au rapporteur, je souhaite dire combien je suis attaché à la participation de notre commission aux COP climat et biodiversité. Cela permet aux commissaires d'appréhender les dynamiques mondiales qui inspirent les diplomaties climatique et environnementale et d'apprécier, au sein même des enceintes où s'élaborent les grandes orientations mondiales, les mécaniques des accords, les intérêts divergents et les clivages parfois puissants qui peuvent exister entre pays, bien mieux que ne le permet un suivi médiatique de ces questions. La présence d'une délégation sénatoriale est un signal fort de l'intérêt de notre commission pour la protection de la biodiversité et le moyen pour les commissaires d'avoir accès à une information de première main.

Les rencontres sur place avec des parlementaires canadiens, des ONG françaises et internationales, des acteurs africains de la biodiversité au quotidien, mais aussi les négociateurs de l'équipe qui accompagnait le ministre sont autant de moyens d'enrichir les points de vue et l'expertise de notre commission en matière de coopération environnementale.

Le 1<sup>er</sup> février dernier, nous avons déjà eu l'occasion de tirer un premier bilan de la COP15 avec la secrétaire d'État chargée de l'écologie, Bérangère Couillard. Il revient désormais à Guillaume Chevrollier de nous présenter son analyse de l'accord de Kunming à Montréal, les dynamiques en faveur de la biodiversité, les enjeux de la déclinaison du cadre mondial à travers la stratégie nationale biodiversité 2030 ainsi que les points de vigilance pour ne pas reproduire l'échec des objectifs d'Aichi.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – La commission s'intéresse pour la troisième fois à la 15<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur la biodiversité, que certains médias ont présentée comme « la COP de la décennie » ou « de la dernière chance ». L'intérêt que porte notre commission à cet événement est parfaitement légitime, car l'enjeu est de taille : il ne s'agit de rien de moins que de la définition du nouveau cadre international pour la biodiversité à l'horizon de 2030 pour les 195 États parties à la Convention sur

la diversité biologique, c'est-à-dire la nouvelle feuille de route mondiale pour enrayer le déclin de la biodiversité.

Nous avons entendu en novembre dernier Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée chargée de l'environnement, qui nous a dressé un panorama complet des enjeux et des difficultés géopolitiques et sanitaires préalables à la COP15, en mettant l'accent sur la diversité des attentes et des ambitions des pays membres de la Convention sur la diversité biologique, au nombre de 195, auxquels s'ajoute l'Union européenne, le grand absent étant les États-Unis. Au cours de son audition organisée il y a deux semaines, Bérandère Couillard, secrétaire d'État chargée de l'écologie, a présenté le bilan de la COP15 du point de vue du Gouvernement, au regard des ambitions défendues par la France et des stratégies de diplomatie environnementale de notre pays. La conclusion d'un accord ambitieux n'était pas écrite d'avance, mais le rôle moteur de la présidence chinoise, les efforts conjoints du Canada, pays organisateur, et de quelques autres États, dont la France, ont permis l'adoption d'un cadre mondial ambitieux pour la biodiversité. Le crédit de notre pays dans les enceintes multilatérales me paraît renforcé à l'issue de cette séquence ; la France a joué un rôle moteur et fédérateur, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Nous avons constaté une forte mobilisation gouvernementale et parlementaire de notre pays, puisqu'il y avait de nombreux ministres et une délégation de chaque chambre. Reste maintenant à renforcer notre crédibilité, en déclinant de manière exemplaire le cadre mondial et les 23 cibles adoptées à Montréal au sein de ses politiques environnementales.

Je vais désormais vous présenter mon analyse de l'accord, des dynamiques catalysées dans l'accord de Kunming à Montréal et des points de vigilance pour que ce cadre ne soit pas un accord de papier et que cet accord fasse l'objet d'une véritable déclinaison au travers des plans et des stratégies nationales en faveur de la biodiversité. Je mettrai l'accent particulièrement sur les enjeux pour la stratégie nationale pour la biodiversité 2030, en cours d'élaboration par le Gouvernement, qui devrait être présentée en mars prochain.

Une délégation de la commission, composée de Denise Saint-Pé, de Jean-Michel Houllegatte et de moi-même, s'est rendue pendant trois jours, du 11 au 14 décembre, au Palais des congrès de Montréal, où avaient lieu les négociations et les événements annexes. Nous y avons retrouvé notre collègue Ronan Dantec, présent avec son organisation.

Diverses rencontres nous ont permis de mieux comprendre les dynamiques et les forces en présence : nos échanges avec une sénatrice canadienne, une représentante allemande du *Bundesamt für Natur* – équivalent de l'Office français de la biodiversité –, des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes, l'équipe de négociateurs des ministres Béchu et Couillard, le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature et le directeur général de l'OFB ont été

riches et fructueux. Le temps de notre séjour canadien, nous avons vécu à l'heure de la COP biodiversité, en suivant au jour le jour l'avancée des négociations, les points bloquants, les retournements de situation. Je salue à ce propos l'opiniâtreté des négociateurs et leur volonté d'aboutir.

Le premier constat qui s'impose aux participants à la COP15, c'est l'effervescence des échanges, même si elle est moindre qu'aux COP climat. Le Palais des congrès bruissait de rencontres et d'évènements, la dynamique en faveur de la biodiversité était perceptible, avec une société civile présente et des ONG mobilisées.

La dynamique en faveur de la biodiversité ne va pas de soi, elle est le fruit d'un patient travail de diplomatie environnementale. Depuis la prise de conscience fondatrice du sommet de la Terre à Rio, en 1992 et l'entrée en vigueur de la Convention sur la diversité biologique, l'ambition multilatérale en faveur de la biodiversité n'est pas parvenue à enrayer le déclin préoccupant du vivant.

J'y vois trois raisons principales.

D'abord, la biodiversité a longtemps été éclipsée par le climat : l'urgence à agir dans ce domaine, pourtant à l'origine de toute forme de vie, n'a jusqu'à récemment pas été ressentie avec la même acuité. La prise de conscience de la nécessaire convergence de l'action en faveur du climat et de la biodiversité est récente. Chaque fois que l'on recrée de la biodiversité, on apporte une solution au changement climatique, car des boucles de rétroaction existent entre le changement climatique et l'extinction de la biodiversité : la hausse des températures a globalement un effet négatif sur la biodiversité et les écosystèmes et le mauvais état des écosystèmes terrestres, forestiers et océaniques réduit leur capacité à freiner les effets du changement climatique.

Ensuite, la communauté scientifique n'a pas été en mesure d'élaborer un indicateur pour favoriser la prise de conscience des menaces pesant sur la biodiversité : du point de vue de l'expérience humaine, le déclin de la biodiversité est invisible et silencieux, il ne peut s'appréhender que de manière médiate, à travers des indicateurs. Contrairement au réchauffement du climat, dont la prise de conscience est facilitée par la hausse des températures, désormais perceptible par tous, et par l'indicateur « tonne équivalent carbone », l'érosion de la biodiversité, plus difficile à appréhender, est systématiquement sous-estimée, alors qu'elle est essentielle pour le bien-être de l'homme, la santé de la planète et la prospérité économique. Les États ont en outre été impuissants à valoriser les externalités naturelles positives.

Enfin, la biodiversité a longtemps constitué le parent pauvre des politiques publiques : si la prise de conscience législative des enjeux de la protection de la nature et de la biodiversité date d'il y a presque cinquante ans, l'action publique et les résultats obtenus restent largement perfectibles.

Les effets des politiques environnementales sont parfois amoindris par les arbitrages et les conciliations qui sont au fondement même des politiques publiques. La poursuite simultanée des objectifs économiques, sociaux et environnementaux n'est pas chose aisée.

Avant le cadre élaboré à Montréal, la COP10, qui s'est tenue à Nagoya au Japon en 2010, avait déjà construit un cadre mondial ambitieux, articulé autour des 20 objectifs d'Aichi, afin de guider les efforts internationaux et nationaux de lutte contre la perte de biodiversité. Mais aucun de ces objectifs n'a été atteint. Cet échec était prévisible : la feuille de route était irréaliste, les indicateurs extrêmement ambitieux et non chiffrés, aucun mécanisme de suivi n'avait été prévu et le cadre était difficilement transposable par les États. La dynamique en faveur de la biodiversité s'est corrodée, les moyens financiers ont été insuffisants et l'action des États n'a pas été suffisamment volontariste. Les négociateurs avaient oublié que les engagements de ce type ne sont que des promesses qui doivent être régulièrement rappelées aux États qui les font...

Toutefois, même si l'on peut parler de « décennie perdue », cet échec n'aura pas été vain, car il a permis d'initier une démarche d'évaluation, afin de dégager des axes d'amélioration, les erreurs à ne pas commettre et les lacunes du cadre mondial antérieur. La COP15 bénéficiait ainsi d'un retour d'expérience, faisant office de guide méthodologique.

La COP15 s'est inscrite dans cette volonté d'amélioration. Le contexte sanitaire en a compliqué l'organisation, qui a pris deux années de retard : le cadre décennal doit être mis en œuvre en huit ans, ce qui renforce le défi qui se présente aux États et aux acteurs de la protection de la biodiversité.

L'accord de Kunming à Montréal s'appuie sur une indéniable ambition, en visant un élan transformateur en faveur de la biodiversité. Son adoption a été largement saluée, les 23 cibles s'articulent autour des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et un cadre de suivi a été élaboré pour un pilotage plus fin des trajectoires. Le cadre s'appuie sur une vision pour 2050, pour parvenir à un monde de vie en harmonie avec la nature avec quatre grands objectifs : l'augmentation surfacique des écosystèmes naturels, la gestion et l'utilisation durables de la biodiversité avec la restauration des écosystèmes, le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et la mobilisation de moyens financiers et humains de mise en œuvre adéquats.

Le cadre pour 2030 ambitionne quant à lui de mettre fin à la perte de biodiversité au travers de 23 cibles mondiales, dont les plus emblématiques consistent en la protection de 30 % des terres et des mers et la protection des écosystèmes - cibles 2 et 3 -, la diminution du taux et du risque d'extinction des espèces - cible 4 -, la réduction de moitié du risque global lié aux pesticides et la réduction de la pollution plastique - cible 7 -, l'augmentation



des pratiques agroécologiques – cible 10 –, l’augmentation des flux financiers en faveur de la biodiversité avec au moins 20 milliards de dollars par an de financement Nord-Sud d’ici à 2025 et au moins 30 milliards d’ici à 2030, tout en réformant les subventions néfastes à la biodiversité ainsi qu’une incitation pour les entreprises de faire connaître leurs impacts et leurs dépendances en matière de biodiversité – cibles 18 et 19.

Au regard des ambitions défendues par la France, l’accord de Kunming à Montréal constitue un indéniable succès. Les regrets sont relativement limités du côté de la secrétaire d’État : l’absence de cibles chiffrées d’ici à 2050, les insuffisances du cadre pour protéger les espèces menacées, le versement des financements internationaux pour la biodiversité *via* le fonds pour l’environnement mondial et non un fonds spécifique. Mais ce ne sont que des motifs mineurs, le cadre offrant une armature robuste pour l’action internationale en faveur de la biodiversité.

Ce cadre appelle néanmoins de ma part trois points de vigilance principaux.

En premier lieu, son succès dépendra du bon vouloir des États : la logique de mise en œuvre du cadre repose sur la subsidiarité, décentralisée au niveau national, ce qui donne aux États le choix des instruments et des moyens d’action, mais complexifie les mécanismes d’évaluation et de mise en œuvre du cadre. L’accord est en effet non contraignant ; il suppose par conséquent des mécanismes de responsabilité et de transparence. Car si l’action des États ne s’approche pas suffisamment des cibles, le cadre ne prévoit pas de mécanisme spécifique pour rectifier les trajectoires et rehausser les ambitions. Le mécanisme de suivi prévu, fondé sur des indicateurs, permet d’évaluer les progrès et les correctifs à apporter, mais avec des délais incompressibles de déclinaison nationale.

En second lieu, le succès de l’accord dépend aussi des moyens financiers et humains consacrés à la biodiversité : cette problématique a constitué un axe fort des négociations, tant l’enjeu est majeur. D’importants moyens financiers sont en effet essentiels pour la bonne gestion des aires protégées, la restauration de la nature et le bon fonctionnement des écosystèmes, les plans d’actions pour protéger les espèces menacées, le renforcement de la protection judiciaire de l’environnement et des moyens de contrôle des atteintes à la biodiversité, le soutien aux transformations agricoles, la mise en œuvre de nouvelles normes comptables, les plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, la solidarité internationale en faveur des pays en développement, etc. ; l’inventaire pourrait être encore plus long... À cela s’ajoute la nécessité de mieux orienter les dépenses publiques en faveur de la biodiversité. Selon l’OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), à l’échelle mondiale, les pouvoirs publics consacrent environ 500 milliards de dollars par an à des actions de soutien susceptibles de nuire à la biodiversité, soit cinq à six fois plus que la totalité des dépenses en sa faveur. L’enjeu est de taille...

En troisième lieu, le succès du cadre dépendra enfin de la cohérence des politiques publiques : il me paraît nécessaire de veiller à ce que les effets des politiques environnementales ne soient pas neutralisés par des politiques agricoles, industrielles ou économiques qui nuisent à la biodiversité. « La biodiversité dans toutes les politiques » ne doit pas être une formule creuse mais un principe d'action publique, dès la conception des politiques publiques. Si le cadre d'action des États n'est pas cohérent, complémentaire et coopératif, l'accord de Montréal connaîtra le même sort que les objectifs d'Aichi.

En définitive, l'accord de Kunming à Montréal me paraît constituer un ensemble de possibles, un cap et une boussole dont les États doivent s'emparer, dans le cadre d'une mise en œuvre qui tient compte des enjeux institutionnels, économiques et sociaux propres à chaque État. Le succès dépendra également de l'accompagnement scientifique et de l'évaluation des mesures en faveur de la biodiversité, car on ne protège bien que ce que l'on connaît bien ; le défi de la transmission de la connaissance est donc un enjeu important. Ce nouveau cadre mondial fournit l'ensemble des outils, des approches et des indicateurs pour inverser les courbes en matière de biodiversité, mais il ne sera véritablement transformateur que si les États le font vivre, à travers leurs politiques publiques, leurs financements et en veillant aux incidences environnementales de chaque décision. Il faudra une mobilisation de l'État et des collectivités territoriales, car la biodiversité est un pari mutuel que nous devons collectivement gagner, parlementaires, élus locaux et ensemble des citoyens.

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – Ce déplacement nous a permis de mieux comprendre le fonctionnement des « boîtes noires » que sont les COP et les liens qu'entretiennent les acteurs institutionnels avec les ONG. Le fonds vert comporte des mesures d'accompagnement de la stratégie nationale de la biodiversité, avec la protection des espèces, la conservation et la restauration des espèces menacées, la lutte contre les espèces exotiques et la pollution plastique ou encore les restaurations écologiques. Ce fonds comporte un volet important d'accompagnement de la biodiversité. Les collectivités doivent donc s'en saisir, dans la dynamique de la COP15, car les actions locales seront déterminantes.

**M. Ronan Dantec.** – J'étais présent pour mon ONG Climate Chance, qui présentait une initiative mondiale.

Cette COP a intégré plus clairement la question de l'effondrement de la biodiversité au sein de l'« agenda » international comme une vraie priorité. C'est un peu le pendant du sommet de Copenhague pour la biodiversité, mais avec un résultat plus positif, car la biodiversité restera « en haut de l'agenda ». On n'a tenu aucun des objectifs d'Aichi, donc rien ne dit que l'on tiendra ces objectifs, qui sont ambitieux. C'est une petite COP par rapport aux COP climat, c'est un petit monde, dans lequel les ONG de

protection de l'environnement occupent une place importante. La France est un État moteur : elle a envoyé quatre ministres ! Cela crée une dynamique.

Sur les financements entre Nord et Sud, attendons de voir. Il faudra vérifier qui paie, comme l'a dit Bérangère Couillard...

Je souhaite enfin partager mon sentiment à la suite d'un échange extrêmement intéressant avec les ONG environnementales québécoises. Les choses fonctionnent différemment au Québec. Ici, nous sommes dans l'affrontement ; là-bas, la priorité est à la recherche permanente du compromis. Les ONG ne sont pas moins ambitieuses ni moins actives que les nôtres, mais le Gouvernement fédéral paie des ONG pour trouver des médiateurs et des compromis. C'est comme si Laurent Wauquiez, par exemple, payait Greenpeace pour trouver des compromis. Et ils trouvent de vrais compromis ! Cela m'a beaucoup plu.

**M. Jean-François Longeot, président.** – La culture du compromis et du consensus en France pourrait faire l'objet de longs développements philosophiques...

*La commission adopte à l'unanimité le rapport d'information ainsi que ses recommandations et en autorise la publication.*

**Audition de Mme Bérange Couillard,  
secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la  
cohésion des territoires, chargée de l'écologie  
(1<sup>er</sup> février 2023)<sup>1</sup>**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, après une matinée consacrée à la manière dont la science permet de mieux appréhender la complexité de la biodiversité, à travers les exemples concrets du déclin des insectes et des effets de la pollution lumineuse, l'audition de cet après-midi offre l'occasion d'envisager les actions politiques et les moyens financiers à mettre en œuvre pour enrayer son déclin. Connaître avant d'agir : notre séquence du jour, en deux actes, est à mes yeux l'illustration d'un sain principe qui devrait fonder l'ensemble des politiques publiques.

Malgré les multiples reports de date, les difficultés de négociation dans un contexte pandémique, les disparités d'ambition entre les pays, le contexte géopolitique peu porteur *a priori* pour l'environnement, la COP15 sur la biodiversité s'est achevée, le 19 décembre dernier, par un accord que nombre d'observateurs s'accordent à qualifier d'« historique ». Madame la secrétaire d'État, comment en est-on arrivé là ? Un parcours semé d'embûches, une présidence chinoise que l'on qualifiait pudiquement de « distante », une crise énergétique et un contexte inflationniste qui ne prédisposaient pas les États à la générosité multilatérale : les augures étaient loin d'être favorables à ce que 195 pays, avec leur agenda politique propre, leurs dynamiques internes et des sensibilités citoyennes à la biodiversité très contrastées, parviennent à élaborer un cadre mondial commun pour enrayer le déclin de la biodiversité. Pourtant, ce fut le cas : l'accord de Kunming-Montréal est devenu la feuille de route et le guide méthodologique des pays désireux de lutter contre l'érosion de la biodiversité et d'enrayer les dynamiques délétères qui pèsent sur les écosystèmes, pour « forger un pacte de paix avec la nature », comme l'a joliment formulé le secrétaire général des Nations unies en ouverture des travaux de la COP15.

Madame la ministre, vous avez participé aux négociations à Montréal aux côtés de Christophe Béchu et de l'ambassadrice chargée de l'environnement, Sylvie Lemmet. Une délégation de notre commission, composée de Guillaume Chevrollier, Denise Saint-Pé, Jean-Michel Houllégatte et Ronan Dantec, en qualité d'observateurs, s'est également rendue sur le site de la COP15, quelques jours avant la conclusion de l'accord. Nos collègues m'ont indiqué que les négociations avaient été ardues, avec de puissants clivages Nord-Sud, notamment sur le montant des engagements financiers à mobiliser. Les positions au 14 décembre, juste avant que ne commence le segment de haut niveau, n'étaient pas alignées sur

---

<sup>1</sup> [https://videos.senat.fr/video.3226406\\_63d853a44ec65.la-biodiversite-entre-espoirs-et-defis](https://videos.senat.fr/video.3226406_63d853a44ec65.la-biodiversite-entre-espoirs-et-defis)

la quantification des objectifs et les 23 cibles faisaient l'objet d'âpres débats sémantiques : pour parler le langage COP, il restait un nombre désespérant de termes « entre crochets » dans la version de travail des négociateurs. Il fallait faire preuve d'une bonne dose d'optimisme pour entrevoir un accord quatre jours avant la clôture de la COP15. Il restait encore à convaincre de nombreux États intransigeants, et la ligne de crête des pays à haut niveau d'ambition était très périlleuse. Pourtant, en dépit de toutes ces chausse-trappes, la biodiversité a réussi à fédérer.

Une dynamique nouvelle s'est enclenchée, mais il revient désormais à chaque État de prendre sa part à l'effort collectif. Les mécanismes propres à la biodiversité s'appréhendent plus difficilement et les causes de son déclin sont multifactorielles. Les pressions qui pèsent sur le vivant et les écosystèmes sont très variées. Je rappelle les cinq causes majeures du déclin de la biodiversité : le changement d'usage des terres et de la mer, la surexploitation des ressources, le changement climatique, les pollutions et les espèces exotiques envahissantes. Les relations croisées entre ces différents facteurs sont difficilement discernables, même pour les scientifiques. Un effort de pédagogie en direction du politique et des citoyens doit impérativement être accompli pour rassembler la société autour de l'objectif de préservation de la biodiversité, sur le modèle de la prise de conscience qui a déjà eu lieu pour le climat. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ne chômera pas ces prochaines années.

Madame la secrétaire d'État, notre commission vous a invitée pour une séquence assez inhabituelle : nous souhaitons que vous nous donniez des raisons d'espérer. L'espoir tient une place trop réduite dans les assemblées parlementaires : je compte sur cette audition pour le réhabiliter, le temps d'un échange avec vous.

Pour cela, je vous propose d'articuler votre propos en trois temps : d'abord en nous révélant le dessous des cartes et la façon dont la COP15, contre toute attente, est parvenue à cet accord ; ensuite, en nous présentant votre méthode et la façon dont vous comptez décliner les cibles mondiales à l'échelle nationale pour inverser la tendance ; enfin - c'est le nerf de la guerre -, en nous exposant comment vous comptez financer les nouvelles mesures nécessaires à la reconquête de la biodiversité dans nos territoires. Une étude de novembre 2022, réalisée par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a mis en évidence que « *les politiques de biodiversité mobilisent des financements morcelés qui restent limités.* » Au regard des objectifs adoptés à Montréal, les besoins de financement complémentaire sont estimés, pour l'État et ses opérateurs, à 619 millions d'euros en 2023 et jusqu'à 890 millions d'euros en 2027. Ces montants sont loin d'être négligeables, surtout quand l'on considère que le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », si bien présenté par notre collègue Guillaume Chevrollier dans son avis budgétaire, n'est doté que de 275 millions d'euros. Je vous pose donc la

question qui nous taraude tous ici : envisagez-vous avec Bercy une réforme de la fiscalité pour « en même temps » accroître les moyens dédiés à la biodiversité et réduire les dépenses fiscales défavorables à la fiscalité ?

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de l'écologie.** – Je suis très heureuse de pouvoir aborder avec vous les victoires remportées au terme de la COP15. La couverture médiatique fut bonne, mais elle n'est jamais suffisante quand il est question de l'effondrement de la biodiversité. La France a porté et obtenu des engagements historiques et concrets auprès de tous les pays du monde. À Montréal, j'ai défendu l'ambition forte du Gouvernement en faveur d'un cadre mondial pour la biodiversité. En parallèle des négociations, de nombreuses rencontres ont permis de débloquer politiquement certains points de crispation et de rassurer les pays en développement (PED) sur la volonté des pays développés de les accompagner de façon pérenne.

Ce cadre identifie 23 cibles d'application à l'horizon de 2030, afin d'atteindre quatre objectifs pour 2050 : protection de la biodiversité, gestion durable des ressources, utilisation des ressources génétiques et mise en œuvre équitable. Cet accord historique repose sur une ambition réelle, avec des objectifs quantifiés et précis : la restauration de 30 % des écosystèmes terrestres et marins dégradés d'ici à 2030, la protection de 30 % des terres et des mers en 2030, la fin de l'extinction d'origine humaine d'espèces menacées, la réduction de moitié du risque global lié aux pesticides, aux produits chimiques ainsi qu'à l'excès de nutriments perdus dans l'environnement, l'augmentation des pratiques de gestion durable des superficies consacrées à l'agriculture, l'aquaculture, la pêche et la sylviculture, ainsi que l'obligation de prendre des mesures pour inciter les entreprises à effectuer un contrôle, en toute transparence, sur leurs activités et dépendances vis-à-vis de la biodiversité.

D'un point de vue financier, la réduction des subventions aux activités néfastes, à hauteur de 500 milliards de dollars par an d'ici à 2030, est une avancée notable. Cet engagement était attendu de longue date par les ONG et les acteurs écologistes. Je suis très fière que nous l'ayons obtenu au cours de cette COP15.

Les ressources financières liées à la biodiversité devront être augmentées de 200 milliards de dollars par an, toutes sources confondues. Les flux financiers depuis les pays développés vers les PED devront atteindre 20 milliards de dollars en 2025 et 30 milliards en 2030. La France a souhaité ne pas créer de nouveau fonds *ad hoc* et conforter le fonds pour l'environnement mondial (FEM) comme outil multilatéral de financement de la biodiversité. Un nouveau mécanisme sera créé dès 2023, hébergé par le FEM, pour mobiliser des financements privés.

À la COP16, nous étudierons très sérieusement l'opportunité de créer un outil supplémentaire dédié à la biodiversité.

Je partage une autre fierté avec vous : au niveau de l'engagement financier des États donateurs, la France a joué le rôle de mobilisateur, dans la lignée de son engagement qui consiste à doubler les financements de l'Agence française de développement (AFD) pour la protection de la biodiversité d'ici à 2025. Une déclaration a été signée avec 11 pays. L'appréciation des ONG est positive, car cet engagement est un marqueur important de notre réussite.

Nous avons aussi des regrets. Nous n'avons pas défini de cible chiffrée pour nos objectifs d'ici à 2050 et n'avons pas fait assez preuve d'ambition pour protéger les espèces en danger. L'accord n'est pas assez contraignant sur quelques points : il n'y a aucun mécanisme pour relever les ambitions des pays qui n'atteignent pas leurs objectifs et il manque un dispositif de redevabilité des États.

Sur le plan financier, je regrette que la stratégie de mobilisation des ressources n'ait pu être actée qu'au prix de la création d'un fonds dédié au sein du FEM, et non *via* un fonds dédié.

Enfin, les engagements sur les pesticides sont, certes, un succès inespéré, mais j'aurais souhaité que l'objectif de 50 % de réduction porte aussi sur les usages, et non seulement sur les risques.

La presse a qualifié l'accord d'« historique ». Nous étions conscients des obstacles devant nous. La présidence chinoise a finalement su jouer son rôle, pour trouver un équilibre qui réponde aux attentes des pays du Nord et du Sud.

Il faut profiter de la dynamique pour conclure le traité sur la biodiversité en haute mer. Il doit en aller de même pour les autres échéances internationales : *One Forest Summit*, en mars, et prochaine session de négociations sur le traité international sur les pollutions plastiques, à Paris, en mai. L'Union européenne a pris de l'avance, grâce au règlement sur la déforestation, récemment voté, qui produira des effets très concrets sur la biodiversité.

La COP15 a permis de diffuser un message d'ambition sur la pollution plastique. En tant que pays hôte de la prochaine session de négociation, la France se devait de mobiliser les parties prenantes, et j'ai porté les ambitions du Gouvernement en la matière. Le plus dur commence : nous devons être attentifs à ce que tous les pays respectent leurs engagements.

**M. Guillaume Chevrollier.** – L'accord trouvé à Montréal en faveur de la biodiversité est historique : il est la preuve d'une prise de conscience internationale de l'urgence à agir, de la nécessité d'y consacrer des moyens financiers nouveaux et de l'importance de l'articulation entre le cadre mondial et les mesures déclinées au niveau local.

La quasi-totalité des pays, à l'exception notable des États-Unis, est parvenue à fixer un cap pour la biodiversité et sa préservation, à s'entendre sur des outils d'évaluation des mesures environnementales et à mettre en œuvre des instruments financiers nouveaux et des mécanismes de solidarité Nord-Sud. Le défi était grand, nos rencontres sur le site de la COP15 nous l'ont assez prouvé.

Aujourd'hui, il vous revient, avec Christophe Béchu, la tâche de décliner les 23 cibles de l'accord de Montréal. Espérons que les choses aillent mieux que pour les 20 objectifs d'Aichi décidés en 2010 : en effet, aucun n'a été atteint.

J'aimerais vous interroger sur votre méthode : quelle déclinaison territoriale comptez-vous mettre en œuvre ? Comment associerez-vous les élus locaux à la nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030 ? Les solutions de protection de la nature et de la biodiversité sont bien souvent complexes à élaborer. Comment accompagner au mieux les territoires peu dotés en ingénierie ? Le fonds vert sera-t-il mobilisé pour la biodiversité au-delà des montants qui lui sont actuellement réservés ? Ce fonds vert vient d'être ouvert, les attentes des collectivités sont grandes.

Ma deuxième question porte sur le lien entre nos politiques nationales et le projet de règlement européen sur la restauration de la nature, dont l'ambition est de positionner l'Union européenne aux avant-postes du combat pour la préservation de la biodiversité.

Les discussions sont en cours au Parlement européen ; les modalités de mise en œuvre des mesures proposées sont donc encore sujettes à modification. L'objectif général est de restaurer au moins 20 % des zones terrestres et marines dégradées de l'Union européenne d'ici à 2030. Notre pays devra prendre sa part à cet effort collectif européen, en zone métropolitaine comme en outre-mer. Quels sont les surfaces et les montants en jeu pour la France ? Quel est le pourcentage du territoire couvert par des écosystèmes dégradés ?

La stratégie nationale biodiversité 2030, la restauration des écosystèmes et l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) nécessiteront de changer d'échelle et d'accroître substantiellement les efforts financiers. Comment comptez-vous y parvenir, dans un contexte de renchérissement du coût de l'emprunt pour l'État français ? Comptez-vous faire appel à la grande inventivité fiscale de Bercy ? Ou bien comptez-vous sur le renforcement des solutions fondées sur le principe pollueur-payeur et la mise à contribution des acteurs dont les activités sont néfastes à la biodiversité ?

Vous avez évoqué les centaines de milliards de dollars nécessaires pour la protection de la biodiversité ; nous attendons aussi une déclinaison pour notre pays.



**M. Ronan Dantec.** – Cet accord n’était pas gagné : les inquiétudes étaient grandes et les négociations internationales ne permettaient pas d’être optimiste. L’accord est donc relativement dynamique, même si nous attendons des résultats plutôt que des objectifs –voyez ce qu’il en est des objectifs d’Aichi.

Les financements sont essentiels pour atteindre les objectifs. La restauration des terres va coûter un « pognon de dingue ». Aujourd’hui, l’argent n’est pas sur la table. La France a eu raison de se battre contre la création d’un fonds spécifique ; les ONG ont été sévères à son égard, au mépris de la bonne hiérarchisation des enjeux. Utiliser le FEM est pertinent, tout comme la convergence avec le fonds vert.

Vous avez cité le *One Forest Summit*, qui aura lieu dans quatre semaines, mais pas le sommet sur le financement, qui aura lieu en juin à Paris, et que le Président de la République a annoncé – nous allons essayer d’organiser un événement parlementaire international, au Sénat, dans ce cadre.

Quelle position la France va-t-elle défendre ? Ce n’est pas très clair. Les 25 milliards d’euros attendus ne vont pas tomber du ciel. Les fonds de compensation climat représentent beaucoup d’argent, mais sont souvent l’objet de *greenwashing*, comme l’a montré le rapport sévère du *Guardian*. Il nous faut une idée plus précise de la manière dont la France va structurer les débats sur les financements, en ayant conscience que les délais sont très courts.

**Mme Denise Saint-Pé.** – Quelle fut la séquence diplomatique qui a précédé l’accord ? Avec la délégation, à Montréal, l’optimisme n’était pas au rendez-vous ; comment expliquez-vous l’heureux dénouement ? Quels furent les rôles respectifs de la présidence chinoise et des négociateurs, quels compromis sémantiques et quantitatifs ont été obtenus et quelles furent les priorités du ministère ?

Le mécanisme de solidarité financière Nord-Sud est au centre de la question des moyens. La trajectoire affichée est ambitieuse, avec la mobilisation de 30 milliards de dollars d’ici à 2030 de la part des pays développés au bénéfice des PED. Les montants alloués transiteront par une enveloppe spécifique du FEM. La France va doubler ses financements internationaux, à hauteur de 1 milliard d’euros par an d’ici à 2025. Quel mécanisme prévoyez-vous pour contrôler la bonne utilisation des fonds, qui doivent servir des projets structurants, notamment au regard des montants très importants ?

La cible 7 vise la réduction de moitié des risques globaux liés aux pesticides et produits chimiques hautement dangereux. Nous souscrivons à un tel objectif, mais il est essentiel d’accompagner les agriculteurs dans la transformation des moyens de production alimentaire. Le Gouvernement accompagne-t-il les agriculteurs pour trouver des produits de substitution

aux pesticides, pour assurer des rendements et des revenus décents aux agriculteurs ? Il ne faut pas opposer agriculture et biodiversité ; au contraire, il faut créer des complémentarités vertueuses entre pratiques agricoles et protection du vivant et des sols.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Le président l’a rappelé, les négociations préalables à la COP15 ont été longues, complexes et semées d’embûches, en raison notamment de la multitude des approches et des perceptions de la biodiversité. Je me réjouis de cet élan multilatéral et de la volonté forte qui s’est exprimée en faveur la préservation et de la reconquête de la biodiversité. Il ne s’agit cependant que d’un commencement : chacun sait que les accords de ce type n’ont d’autre valeur que celle que les États veulent bien leur donner. Nous nous félicitons de la mobilisation de la France, qui a permis aux ONG de contribuer à ce succès.

Le cadre mondial pour la biodiversité doit désormais être mis en œuvre et évalué, en gardant présent à l’esprit qu’aucun des 20 objectifs d’Aichi n’a été respecté. Les mécanismes de mise en œuvre, d’évaluation et de mobilisation des ressources revêtent, à cet égard, une importance toute particulière, tout comme les indicateurs qui permettent d’apprécier les trajectoires et les écarts par rapport aux cibles.

Quelle est votre appréciation du cadre de suivi, du *monitoring framework* ? Les indicateurs utilisés peuvent-ils être produits de manière fiable dans tous les pays, afin de permettre les comparaisons et la coopération en matière de bonnes pratiques ? Le délai de quatre ans n’est-il pas trop long ? Surtout, comment corrige-t-on la trajectoire si l’on se rend compte que les efforts sont mal coordonnés ?

La France a parlé d’une voix forte à la COP15, elle se doit désormais d’être exemplaire et de transposer de manière ambitieuse les positions qu’elle a défendues au cours des négociations. Notre pays dispose d’un outil, la stratégie nationale biodiversité 2030. En quoi les résultats de la COP transformeront-ils cette stratégie et ses ambitions ? Quels sont aujourd’hui votre méthodologie, votre calendrier et vos demandes budgétaires ?

**Mme Béragère Couillard, secrétaire d’État.** – Je reviens sur l’avant-COP15. La présidence était chinoise et la COP se passait au Canada, ce qui n’a pas facilité l’organisation, alors que l’événement était très attendu. L’implication des citoyens a permis de mobiliser les dirigeants. Jusqu’à l’issue de la COP, la présidence chinoise a été relativement absente des négociations ; chemin faisant, grâce à l’impulsion du pays organisateur qui souhaitait obtenir une victoire, la Chine est devenue plus allante. Ainsi, grâce à la Chine, nous avons trouvé un accord.

Avant la COP15, quelques pays moteurs ont mené les négociations, notamment la France. Au cours de réunions assez animées de la Commission européenne, la France et l’Allemagne étaient souvent interrogées sur leurs positions, ce dernier État étant parfois en retrait.

Au cours de la dernière semaine des négociations, nous avons voulu avancer sur un fonds, poussés par les ONG de manière un peu cavalière. Il s'agissait non pas de savoir quels moyens consacrer à la biodiversité - la France avait déjà acté le doublement de son financement -, mais de savoir à quoi les consacrer. Nous n'avons pas cédé sur les financements, ce qui a permis de fixer des objectifs ambitieux au sein de l'accord. La France a bénéficié du soutien du Canada et de l'Angleterre : cette dernière souhaitait afficher son action diplomatique, étant donné la situation intérieure qu'elle traverse ; le Canada, lui, en sa qualité d'organisateur, avait tout intérêt à la conclusion d'un engagement financier. D'ailleurs, beaucoup de pays pensaient qu'il n'était pas possible d'obtenir plus qu'un accord financier.

Les positions des pays furent très diverses. La France et l'Union européenne étaient alliées avec le Canada et l'Angleterre. D'autres pays ont apporté une aide appréciable, comme le Japon. D'autres pays étaient beaucoup plus réfractaires, comme le Brésil et les pays sud-américains, notamment sur la question agricole et les pesticides. Certains expliqueront que c'est parce que M. Bolsonaro était encore au pouvoir, mais cette position brésilienne est en réalité assez traditionnelle.

J'en viens aux financements et aux objectifs. Nous allons nous servir du cadre de la COP15 pour redéfinir notre stratégie nationale biodiversité 2030 - le Comité national de la biodiversité y travaille. Nous la présenterons au mois de mars. Nous définissons non plus les grands enjeux, mais les cibles, qui demandent à être affinées, ce qui n'est pas simple. Il faudra des financements ; Christophe Béchu et moi-même nous battons pour les obtenir.

Je suis heureuse que l'ouverture du fonds vert aux territoires soit effective. Christophe Béchu et Dominique Faure viennent juste d'envoyer un courrier à toutes les collectivités pour présenter et préciser les démarches. Nous avons choisi de ne pas passer par des appels à projets, pour que prime la simplicité.

Au total, 150 millions d'euros sont spécifiquement dédiés à la biodiversité, et je tiens à ce que chaque action soit financée. Certes, il faudrait être plus ambitieux encore pour la transition écologique, mais un montant de 2 milliards d'euros est tout sauf négligeable, et le pire serait qu'il ne soit pas totalement utilisé à la fin de l'année 2023. Christophe Béchu et moi-même avons l'ambition d'obtenir la même somme l'année prochaine.

On a vu trop de politiques nationales qui échouaient à infuser dans les territoires. Nous en sommes convaincus - c'est tout le sens de notre ministère, et le fonds vert en témoigne également - : nous ne réussirons pas sans les collectivités territoriales. Vous serez donc appelés à jouer un rôle de relais auprès des élus locaux.

Monsieur Dantec, nous avons bien fixé un certain nombre d'objectifs à Aichi sans pour autant réussir à les mettre en œuvre. Au-delà de

la victoire obtenue à Montréal, il faut, dès à présent, assurer un suivi des nouveaux objectifs. Nous comptons évidemment sur la COP16 et sur d'autres rendez-vous, comme le *One Forest Summit* en mars prochain. De même, à la fin de mars 2023, je prendrai part à la conférence sur l'eau organisée par les Nations unies. On ne peut plus dissocier le climat, la biodiversité et l'eau. À la COP27 de Charm el-Cheikh, nous avons parlé de biodiversité ; à la COP15, nous avons parlé du climat et de l'eau. Je suis certaine qu'aux Nations unies, nous parlerons de l'ensemble des sujets qui nous préoccupent en la matière.

Vous le constatez, notre calendrier est rythmé par de nombreux événements internationaux. Le Président de la République fait preuve d'un grand volontarisme à cet égard, et pour cause : contrairement aux apparences, ces rendez-vous sont indispensables. C'est grâce à eux que nous pouvons avancer. Ainsi, la COP15 permettra d'assurer le suivi des objectifs fixés, lesquels doivent être assortis de mesures contraignantes.

Nous avons décidé de nous appuyer sur le FEM tout en le réformant pour le simplifier. Pour le ministère de la transition écologique, il s'agit du choix de l'efficacité et de la rapidité. Souvent, ce ne sont pas tant les budgets que les moyens en ingénierie qui manquent dans les territoires, notamment en Afrique ; nous devons y travailler.

En parallèle, nous misons sur les banques multilatérales de développement. Il serait souhaitable que certains pays contribuent davantage. La France n'a pas à rougir de ses efforts. Le Canada, quant à lui, s'est vanté de déployer 350 millions de dollars en faveur de la biodiversité, alors qu'il peut certainement faire plus, à l'instar des États-Unis.

Madame de Cidrac, nous avons beaucoup insisté sur la question des pesticides et, dans la toute dernière ligne droite, nous avons obtenu un engagement. À l'échelle nationale, le futur règlement sur l'utilisation durable des pesticides et l'évolution du plan Écophyto seront des leviers majeurs. Nous devons continuer à travailler main dans la main avec le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire pour réduire l'utilisation de ces produits. Il est possible de faire mieux, sans mettre les agriculteurs en difficulté.

De son côté, l'Union européenne n'accepte plus que la France décrète de nouvelles dérogations et s'apprête à édicter de nouvelles interdictions dans les années à venir. Nous devons chercher tous ensemble les moyens de remplacer les produits contestés ; c'est le sens des moyens supplémentaires dédiés à la recherche en matière de biocontrôle.

Le cas des néonicotinoïdes l'illustre : nous sommes face à une attente très forte des Français et il ne saurait être question d'attendre que l'opinion n'accepte plus du tout ces pratiques. Sur tous ces aspects, nous accompagnerons les filières, notamment la filière betteravière. Les tests en cours sont encourageants.

Monsieur Houllégatte, le mécanisme de mise en œuvre permettra de faire régulièrement le point quant à l'atteinte des différentes cibles et de rectifier la trajectoire en augmentant nos ambitions ; c'est un point très fort de l'accord. Ce cadre permettra d'accroître l'effort de transparence et le suivi : c'est bien ce qui manquait aux objectifs d'Aichi.

Nous prévoyons de renforcer le processus de planification nationale par l'harmonisation des stratégies et des plans d'actions élaborés par la France. À cette fin, nous disposons d'un modèle commun pour préciser, d'ici à la COP16, la manière dont les cibles nationales s'articuleront avec les cibles du cadre mondial.

De plus, un certain nombre de rapports nationaux incluront les indicateurs phares du cadre de suivi, afin de permettre une analyse harmonisée et collective de la mise en œuvre. Bien plus qu'une liste d'indicateurs agréés par les pays, le cadre de suivi est un véritable processus destiné à assurer le suivi solide de la mise en œuvre. Le résultat global me semble très satisfaisant. Au total, nous disposons de 26 indicateurs phares distincts et de 13 indicateurs mondiaux binaires distincts.

**Mme Angèle Prévaille.** - La pollution plastique est massive et généralisée, mais invisible. Quel qu'il soit, le morceau de plastique séjournant dans l'environnement va se couvrir d'un biofilm et être colonisé, avant d'être consommé par des êtres vivants - vers de terre ou oiseaux marins. Son impact sur la biodiversité est considérable. Or la pollution plastique va beaucoup plus vite que toutes les mesures législatives ou réglementaires que nous pouvons prendre.

De nouveaux objectifs ont été fixés pour traiter ce fléau, et c'est très bien ; j'espère que nous obtiendrons de meilleurs résultats. Au-delà, que faire face à cette pollution invasive, qui vient notamment de notre surconsommation de vêtements, pour l'essentiel en provenance d'Asie ? A-t-on des objectifs de réduction à la source ?

Quant au montant du fonds vert, laissé à la main des préfets, dépend-il, oui ou non, du nombre d'habitants que comptent les départements ?

**Mme Martine Filleul.** - Cet accord, qualifié d'« historique », a été obtenu au forceps face à la résistance des pays émergents, comme la République démocratique du Congo. On peut les comprendre, car notre développement économique se fait encore aux dépens de la biodiversité dans ces territoires. Cela étant, l'aide aux pays émergents a été augmentée. Notre diplomatie dispose-t-elle d'ores et déjà d'une stratégie pour concentrer les crédits obtenus sur tel ou tel État, tel ou tel projet, et suivant quelles priorités ?

En parallèle, un certain nombre de villes françaises prennent des initiatives intéressantes pour préserver la biodiversité. Je pense notamment à Marseille et à Paris, qui ont élaboré des plans locaux d'urbanisme (PLU)

« biodiversité ». Selon vous, ces documents sont-ils des outils adaptés pour travailler dans le bon sens ?

**M. Jean-Claude Anglars.** - Nous avons compris que vous alliez vous battre pour obtenir des financements et nous vous y encourageons.

Il est bon que le fonds vert soit à la main des préfets : non seulement c'est une garantie de consommation des crédits, mais les préfets pourront prendre des initiatives territoriales ne relevant pas strictement des quatorze points mentionnés.

Les signataires de l'accord s'engagent à mettre fin aux subventions néfastes à la biodiversité : font-elles l'objet d'une liste ? *A minima*, quels sont les principaux secteurs d'activité concernés ? Quand et comment ces subventions vont-elles disparaître ?

**M. Jean-François Longeot, président.** - Dans le Doubs, le préfet a réuni les élus pour évoquer la déclinaison du fonds vert, dont l'enveloppe départementale représente 9 millions d'euros, soit un peu moins que les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il a exprimé l'intention de financer, au titre du fonds vert, un certain nombre de projets qui devaient initialement bénéficier de la DETR.

**M. Hervé Gillé.** - Cette méthode est risquée, car elle n'aura pas forcément l'effet de levier attendu.

Madame la secrétaire d'État, faute de mesures contraignantes, on peine à avancer au sujet de la fiscalité et, plus largement, des moyens. Comment notre pays compte-t-il mettre en œuvre les intentions de la COP15 ou encore celles du Gouvernement ?

On peut suivre une logique de planification, en déclinant les trames vertes et bleues des schémas de cohérence territoriale (Scot). On peut aussi avoir recours aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Toutefois, pour distinguer les initiatives les plus vertueuses, une véritable évaluation est nécessaire. La stratégie nationale biodiversité 2030 doit s'appuyer sur les agences régionales de la biodiversité (ARB), en s'articulant avec les contrats de plan État-région (CPER), et sur l'action des départements et des métropoles, dans une logique contractuelle. Divers objectifs de résultats pourraient ainsi être fixés pour chaque niveau de collectivité territoriale, pourquoi pas à l'échelle des Scot : qu'en pensez-vous ?

Aujourd'hui, les porteurs d'un projet dit « impactant » sont tenus de prévoir des mesures de compensation. Toutefois, la qualité de l'évaluation des compensations pose question dans notre pays, alors qu'elle est essentielle à l'acceptabilité des projets. Elle permettrait également de promouvoir des démarches vertueuses et une culture du résultat. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** - Le groupe d'études sénatorial relatif aux cultures traditionnelles et spécialisées s'est penché, ce matin même, sur

la production de lentilles, tombée à 19 000 tonnes annuelles à cause des ravages causés par un petit insecte de 3 à 5 mm de long, la bruche. Les producteurs ont demandé à l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) de travailler sur ce sujet, mais celui-ci a décliné, au motif que cette culture était d'une trop faible ampleur.

**M. Gilbert Favreau.** – Les agriculteurs répètent souvent que les engagements en faveur de la biodiversité ne sont pas respectés par les voisins européens de la France, notamment les normes relatives aux pesticides et aux nitrates. Peut-on s'assurer que les autres États membres les appliquent bel et bien ? Je pense en particulier aux engagements qui viennent d'être pris à Montréal.

**M. Frédéric Marchand.** – À l'invitation de l'ONU, l'Union interparlementaire organise, les 13 et 14 février prochains, deux journées d'auditions sur le thème de l'eau. Hervé Maurey et moi-même y représenterons le Sénat. Nous ne manquerons pas de vous rendre compte de ces travaux.

Madame la secrétaire d'État, puisque vous insistez vous-même sur le triptyque « climat, biodiversité, eau », je relève que nous sommes à la veille de la Journée internationale des zones humides. En novembre 2022, vous nous avez détaillé votre stratégie pour le développement de ces dernières. Est-elle appelée à s'amplifier, conformément aux perspectives tracées pour 2030 ?

**Mme Bérandère Couillard, secrétaire d'État.** – Madame Préville, face au fléau de la pollution plastique, la France joue un rôle moteur lors de chaque entretien bilatéral. Une cinquantaine de pays ont aujourd'hui rejoint le groupement constitué en ce sens et, fin mai 2023, la France organisera, à Paris, une deuxième réunion pour promouvoir un traité international contraignant. Le but est évidemment de réduire la production de plastique à la source. Ce travail a été entrepris avec la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (Agec), qui prévoit la fin des emballages plastiques à usage unique d'ici à 2040.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la vaisselle jetable est interdite dans les établissements comptant plus de vingt places assises. Dès le 2 janvier, Christophe Béchu et moi-même nous sommes rendus dans une enseigne de restauration rapide très connue, qui applique déjà cette mesure dans 90 % de ses établissements, et, trois jours plus tard, nous recevions les représentants de la plupart des enseignes de *fast food* pour leur rappeler cette obligation, appliquée de manière très disparate. Nous leur avons demandé une feuille de route dans les quinze jours ; seule la moitié des enseignes nous ont envoyé ce document. À présent, des décisions doivent être prises pour assurer l'application de la mesure. Il faut commencer par les réseaux de restaurants, mais les indépendants sont également concernés dès lors qu'ils

proposent plus de vingt places assises. Cette interdiction permettra une économie de déchets absolument considérable.

En parallèle, nous sommes en train de réécrire le décret relatif aux emballages des fruits et légumes. Nous devons poursuivre l'effort entrepris, en conservant certaines dérogations pour les produits trop fragiles ; un concombre emballé, ce n'est plus envisageable en 2023.

La filière textile constitue l'une des industries les plus polluantes. Ce secteur produit dans des installations situées, pour l'essentiel, à l'étranger, dans des conditions généralement mauvaises. Nous déployons des fonds pour aider les entreprises françaises, non seulement à produire en France, mais aussi à utiliser des fibres recyclées. Lors d'un déplacement en Mayenne, Christophe Béchu et moi-même avons visité l'une de ces entreprises vertueuses, que nous accompagnons par un bonus permettant de réduire les surcoûts de production induits par ces procédés.

Nous avons aussi créé un fonds pour développer la collecte de vêtements, aujourd'hui insatisfaisante. Cet effort est indispensable au recyclage du textile, dans une logique d'économie circulaire. S'y ajoute un fonds dédié au réemploi de vêtements pouvant être facilement proposés à la vente. À Bordeaux, j'ai récemment pu visiter un magasin qui, en partenariat avec le Relais, propose exclusivement des habits issus du réemploi.

Jusqu'à présent, nous ne finançons que le fonctionnement des enseignes de l'économie sociale et solidaire ; désormais, nous finançons leur investissement *via* des contrats à impact, permettant la mobilisation de fonds privés soutenus par l'État.

Le 30 janvier dernier, j'ai initié une concertation sur la consigne des bouteilles en plastique avec les différentes parties prenantes. Nous devons atteindre des objectifs extrêmement ambitieux dans des délais très resserrés pour le recyclage et le réemploi, à savoir 77 % de bouteilles collectées pour recyclage en 2025 et 90 % en 2029. Nous sommes aujourd'hui à 61 %, avec de grandes disparités territoriales : certaines régions, comme les Pays de la Loire et la Bourgogne-Franche-Comté, ont accompli de grands efforts et sont à un taux de collecte pour recyclage de plus de 80 %. En revanche, les régions Sud et Île-de-France restent en deçà de 50 %, peut-être parce qu'elles sont plus touristiques que d'autres – les touristes ayant plus souvent recours aux poubelles de rue. Dans certaines régions, la tarification incitative a peut-être aussi eu un effet vertueux sur la collecte et le tri. Certaines régions ont également généralisé le bac jaune avant l'extension des consignes de tri à l'échelle nationale, le 1<sup>er</sup> janvier dernier. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, aucune région n'a atteint le taux de 90 % : le meilleur taux de collecte pour recyclage enregistré est de 81 %.

Force est de constater que, parmi nos voisins européens, ceux qui dépassent le taux de 90 % ont tous opté pour la consigne. Quelle que soit la



méthode retenue à l'issue de la concertation en juin prochain, mon but est d'atteindre les objectifs fixés.

Christophe Béchu et Dominique Faure ont réuni les préfets lundi dernier pour leur rappeler l'intérêt du fonds vert et leur demander de systématiser les réunions d'élus à ce sujet : le préfet du Doubs a dû anticiper cette directive. Au-delà des courriers envoyés par le ministère, les informations doivent être clairement communiquées ; les crédits n'ont pas été attribués au prorata des habitants, car ce seul critère aurait entraîné de trop grandes disparités aux dépens des territoires ruraux. Nous avons fait preuve de la plus grande vigilance.

Madame Filleul, les PLU me semblent effectivement un outil intéressant en matière de biodiversité, par le biais de l'aménagement du territoire.

M. Gillé insiste sur la nécessité de décliner la stratégie nationale biodiversité 2030 dans les territoires ; aujourd'hui, elle n'est pas encore couplée aux CPER. Pour assurer une bonne coordination avec les initiatives des collectivités, il faudra prévoir des instances dédiées, mais les réflexions n'ont pas encore atteint ce degré de finesse.

Monsieur de Nicolaÿ, l'Inrae ne peut effectivement pas se saisir de toutes les questions qui lui sont soumises. J'ignorais la situation des producteurs de lentilles, mais je vous signale l'existence d'une commission des usages dits « orphelins » des pesticides. Le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en a rappelé l'importance. Plus globalement, il présentera prochainement une « stratégie fruits et légumes », destinée à garantir la souveraineté de notre pays en la matière. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires travaille étroitement avec lui sur ce sujet.

Enfin, monsieur Favreau, votre question nous rappelle la grande difficulté d'application du principe de réciprocité des accords internationaux. Il faut éviter de reproduire ce que nous avons connu avec les objectifs d'Aichi. Les mesures contraignantes sont difficiles à prendre, mais pour les États, les efforts accomplis sont évalués sur la scène internationale, avec d'importants effets de réputation.

**M. Gilbert Favreau.** – Les contraintes ne sont-elles pas plus faciles à appliquer à l'échelle européenne ?

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État.** – Bien sûr ! D'ailleurs, quand la France ne respecte pas ses propres obligations, elle est rappelée à l'ordre. On l'a vu au sujet des néonicotinoïdes.

**Mme Marta de Cidrac.** – La loi Agec permet au Gouvernement de définir, dès 2023, les modalités de mise en œuvre de la consigne, sur le fondement d'un bilan annuel réalisé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), si les performances cibles ne sont pas

atteintes et après concertation avec les parties prenantes. Ce bilan annuel devait bien précéder la concertation : pourquoi avoir inversé le calendrier prévu ? Pouvez-vous nous donner des précisions à ce propos ?

Au sujet des bouteilles en plastique, le Gouvernement engage-t-il la concertation avec un *a priori* ? Je vous rappelle que les associations de collectivités territoriales sont opposées à une telle mesure, qui ajouterait encore de la complexité au geste de tri et serait, partant, préjudiciable à la réduction des déchets.

Dans son rapport de mars 2021, l'Ademe estimait que la cible européenne de 90 % de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique en 2029 est atteignable sans consigne, à condition d'actionner d'autres leviers, parmi lesquels le tri des biodéchets à la source, la densification des points d'apport pour la collecte de proximité ou encore la mise en place de la tarification incitative. L'État et les éco-organismes peuvent et doivent faire plus en ce sens ; pensez-vous que ces pistes soient suffisamment exploitées ?

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État.** – Je ne pars avec aucune conviction préétablie : je n'ai pas la prétention de tout savoir en la matière et la concertation va me permettre d'apprendre. J'entendrai les différents acteurs, notamment au sujet de la tarification incitative, d'autant que différents modèles ont été testés par les régions.

J'insiste sur ce point : mon objectif n'est pas de mettre en œuvre la consigne à tout prix. Je sais que ce sujet provoque, à tout le moins, des crispations. Ce que je souhaite, c'est actionner les leviers nous permettant d'atteindre nos objectifs, que ce soit la tarification incitative, la généralisation du bac jaune ou le développement du tri dans les poubelles de rue.

Toutes les régions ne présentent pas les mêmes difficultés, et la généralisation du bac jaune ne suffira sans doute pas partout, car la mauvaise gestion des poubelles de rue est un vrai problème dans certains territoires. Aujourd'hui, l'Union européenne impose non pas la mise en œuvre de la consigne, mais l'atteinte des objectifs mentionnés.

**Mme Marta de Cidrac.** – Nous aurons sans doute l'occasion de poursuivre ce débat, mais pourquoi avoir inversé le calendrier fixé par la loi Agec ? En outre, l'État et les éco-organismes étaient censés accompagner les collectivités territoriales dans l'amélioration de la collecte des bouteilles plastiques depuis trois ans : selon vous, cela a-t-il été le cas ? Concrètement, sur quoi la concertation portera-t-elle ? Les solutions seront-elles prises à titre national ou déclinées territoire par territoire ? Il faut respecter ce qui a été négocié lors de l'examen du projet de loi Agec.

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État.** – L'étude de l'Ademe est bien en cours. Elle a été lancée en novembre 2022 et aboutira au cours de la concertation, au plus tard au mois de mai 2023.

Si nous avons lancé la concertation dès maintenant, c'est pour assurer le travail de planification relatif aux emballages ménagers pour la période 2024-2029 et formuler les demandes qui seront adressées à Citeo.

**Mme Marta de Cidrac.** – L'Ademe a rendu un rapport intermédiaire en 2021 – il n'y a donc pas si longtemps. Elle y souligne les efforts entrepris par nombre de collectivités et estime que les initiatives déjà prises permettent d'atteindre les objectifs. Nous, parlementaires, devons pouvoir nous adosser sur ses travaux afin de débattre aussi sereinement que possible.

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État.** – On ne peut pas atteindre les objectifs fixés en s'en tenant au *statu quo*.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je n'en sais rien, madame la secrétaire d'État : je ne dispose pas du bilan.

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État.** – On ne peut pas se satisfaire d'un taux de collecte de 40 % en région Sud. À l'évidence, il est indispensable de déployer un certain nombre de mesures supplémentaires.

**Mme Marta de Cidrac.** – D'où l'intérêt que nous disposions rapidement du rapport de l'Ademe.

**Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État.** – Bien sûr ! Je précise que la concertation permettra de réunir l'ensemble des acteurs autour de la table : les industriels, les distributeurs, les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations de consommateurs, les élus locaux et les parlementaires. Nous étudierons deux scénarios, avec ou sans consigne. Plusieurs solutions, mises en œuvre dans certaines régions, mériteraient d'être déployées ailleurs.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je me réjouis que la commission ait fait le choix d'aller à la COP15 et je salue les résultats obtenus, même s'il reste beaucoup à faire. De leur côté, les collectivités territoriales accomplissent déjà de grands efforts en faveur de la collecte et du recyclage, qui doivent faire l'objet d'une large concertation, en s'appuyant sur les données que l'Ademe livrera d'ici peu au débat public.

**Audition de Mme Sylvie Lemmet,  
ambassadrice déléguée à l'environnement  
(9 novembre 2022)<sup>1</sup>**

**M. Didier Mandelli, président.** – Madame l'ambassadrice, mes chers collègues, à moins d'un mois d'une COP15 biodiversité décisive, maintes fois repoussée depuis deux ans en raison de la « stratégie zéro Covid » de la Chine, pays organisateur, nous sommes heureux de vous accueillir pour faire le point sur les ambitions et les stratégies portées par la France afin d'aboutir à un cadre mondial ambitieux et transformateur pour protéger et restaurer la nature.

Cette COP biodiversité marque un moment charnière : les 196 parties à la Convention sur la diversité biologique auront la lourde et impérieuse tâche de définir le nouveau cadre mondial pour la préservation de la biodiversité, à un moment où les pressions qui s'exercent sur le vivant n'ont jamais été aussi fortes. Le rapport de l'IPBES de 2019 – souvent présenté comme le GIEC de la biodiversité – a alerté sur le fait que « *la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine* » et que « *le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier* ». Selon le rapport *Planète vivante 2022*, établi par le Fonds mondial pour la nature (WWF), « *entre 1970 et 2018, la taille moyenne des populations de vertébrés sauvages a décliné de 69 %* ». En moins d'un demi-siècle, les effectifs de plus de 32 000 populations de mammifères, d'oiseaux, d'amphibiens, de reptiles et de poissons ont chuté des deux tiers, soit un rythme de 100 à 1 000 fois supérieur au taux naturel d'extinction. C'est une disparition à bas bruit, moins visible et perceptible que le changement climatique, mais dont les effets sur les écosystèmes et l'économie n'en sont pas moins colossaux.

Les causes de cette perte de biodiversité sont désormais identifiées au regard de l'évolution des savoirs scientifiques relatifs aux dynamiques des espèces : les changements d'usage des terres ; la surexploitation des ressources et la déforestation ; le changement climatique ; la pollution des eaux, des sols et de l'air et les espèces exotiques envahissantes.

Afin de lutter efficacement contre l'érosion de la biodiversité, il faut lutter contre chacune des pressions qui s'exercent sur les écosystèmes dans le cadre d'actions cohérentes et coordonnées, en visant autant que possible les mesures génératrices de cobénéfices pour le climat et la biodiversité. En 2021, le GIEC et l'IPBES ont d'ailleurs produit pour la première fois un rapport commun sur la biodiversité et le changement climatique, qui soulignait notamment que la limitation du réchauffement climatique pour

---

<sup>1</sup> [http://videos.senat.fr/video.3080159\\_6369953ac9fbc.audition-de-mme-sylvie-lemmet-ambassadrice-deleguee-a-l-environnement](http://videos.senat.fr/video.3080159_6369953ac9fbc.audition-de-mme-sylvie-lemmet-ambassadrice-deleguee-a-l-environnement)

assurer un climat habitable et la protection de la biodiversité sont des objectifs synergiques.

Nous devons être ambitieux face à cette urgence environnementale, mais également réalistes et pragmatiques : aucun des objectifs d'Aichi, fixés il y a une décennie pour enrayer la perte de biodiversité d'ici 2020, n'a été atteint. Ce triste constat ne doit pas conduire à l'inaction, mais à la définition d'un cadre qui fait l'objet d'un meilleur suivi, avec des évaluations régulières et des cibles partagées. Il faut fixer des objectifs qui permettent d'inverser la tendance, mais en aidant les pays pour qui la marche pourrait être trop haute. C'est tout l'intérêt de la diplomatie environnementale et le rôle des COP que de fixer un cap, de partager les instruments de navigation et de faire face ensemble aux tempêtes.

À ce titre, j'aimerais vous interroger sur la lecture que vous faites des relations internationales à l'aune des ambitions en matière de biodiversité, notamment sur le rôle de la Chine et des États-Unis, et à la suite des changements électoraux intervenus récemment, au Brésil, en Grande-Bretagne, en Italie et en Australie pour n'en citer que quelques-uns.

Après avoir rappelé les défis qui se présentent à nous, je vais donner la parole au président du groupe de suivi « Enjeux internationaux-Climat-Environnement-Développement », pour qu'il aborde les enjeux et les mécanismes des négociations internationales sur la biodiversité. Je vous céderai ensuite la parole pour un propos liminaire, tout en rappelant qu'une délégation de notre commission se rendra à Montréal du 11 au 14 décembre prochain dans le cadre de la COP15, composée de Guillaume Chevrollier, Jean-Michel Houllégatte, Denise Saint-Pé et Ronan Dantec.

**M. Ronan Dantec.** – Madame l'ambassadrice, mes chers collègues, le Président vient de dresser un tableau juste des menaces pesant sur la biodiversité et des facteurs contribuant à son érosion, qui ne prête pas à l'optimisme.

Le chiffre sur la diminution du nombre de vertébrés en cinquante ans est très significatif. La fenêtre d'action se rétrécit et il est nécessaire de sortir des grands principes et des phrases convenues. La COP doit renforcer l'efficacité des mécanismes d'action.

Au sein du groupe de suivi que j'ai l'honneur de présider, certains de mes collègues ont déjà pu entendre Madame l'ambassadrice. Fin octobre, un certain nombre de responsables de grandes associations de protection de l'environnement, du WWF et de l'UICN ont été entendus. Ils proposent d'aller vers des cibles mieux chiffrées et mieux échelonnées dans le temps. Des évaluations périodiques sur l'état de la biodiversité seront nécessaires.

La France est très engagée en amont de cette COP, notamment pour défendre l'objectif de protection de 30 % des territoires terrestres et maritimes. Chaque pays doit être en mesure de produire des propositions

chiffrées, même la Chine, habituellement réticente à prendre des engagements précis et mesurables.

La réforme des financements interroge également, tout comme la convergence avec les financements liés au climat ainsi que le renforcement des méthodes de suivi.

Notre optimisme est donc loin d'être béat. La guerre en Ukraine, les évolutions géopolitiques, les tensions inflationnistes, les crises économiques ne plaident pas pour un accord ambitieux et transformateur. Si la COP a lieu au Canada, c'est toujours la Chine qui la préside. Que cherche-t-elle à travers cette COP ? La déclaration de Kunming, où la COP devait avoir lieu initialement, est-elle encore d'actualité ou déjà dépassée ?

Avec le concept de *One Health*, qui apparaît depuis quelques années et prône une santé unique, humaine, animale et environnementale, la COP devra consacrer un volet de son accord final aux enjeux de santé globale.

**Mme Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée à l'environnement.** – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, merci beaucoup de m'avoir invitée, en compagnie de Virginie Dumoulin de l'Inspection générale de l'environnement au ministère de la transition écologique, avec qui je travaille pour l'ensemble de ces négociations.

La COP15 qui se tiendra à Montréal en décembre a lieu dans le cadre de la Convention sur la biodiversité, une des trois conventions établies à Rio en 1992, avec la Convention sur le climat et la Convention sur la désertification.

Cette Convention repose sur trois piliers : la préservation et la conservation de la nature ; l'utilisation durable des ressources tirées de la nature et le partage des avantages de l'exploitation des ressources génétiques.

À la différence de la COP climat qui se réunit chaque année, la Convention sur la biodiversité a lieu tous les deux ans. L'objectif de la négociation prévue à Montréal est d'établir un cadre décennal, qui succède aux objectifs d'Aichi, qui n'ont pas été atteints ainsi que l'a rappelé le président. Depuis 2010, la biodiversité se dégrade. Des chiffres et des rapports, dont celui de WWF en témoignent.

La dégradation de la biodiversité est liée à cinq causes : le changement d'usage des terres et des mers dû à l'emprise de l'agriculture et de l'urbanisation ; la surexploitation des espèces sauvages avec pour marqueur le plus évident la surpêche ; le changement climatique, dont l'impact sur la biodiversité est de plus en plus important ; la pollution chimique et les espèces exotiques envahissantes.

Le cadre doit se pencher sur chacune de ces causes. Selon les experts, le cadre défini à Aichi a échoué faute de mécanismes d'accompagnement des cibles, de rapportage, de *stock-taking* ou encore d'état des lieux chemin

faisant. Ces mécanismes devraient désormais être inclus dans le cadre mondial.

La question financière est centrale : les pays en développement trouvent, à juste titre, que les mesures liées à la biodiversité sont onéreuses. Un soutien plus volontariste des pays développés sera nécessaire.

Le premier objectif du cadre concerne la réduction des menaces pesant sur la biodiversité avec pour cibles : la conservation, notamment avec la protection de 30 % des terres et des océans - la France et le Costa Rica ont initié une coalition pour la Haute ambition pour la nature et les peuples (HAC) qui compte 110 pays et 5 nouveaux pays ont adhéré lors de la COP27 à Charm el-Cheikh ; l'interdiction du commerce et de l'utilisation des espèces sauvages ; les espèces exotiques envahissantes ; la réduction de la pollution ; le lien entre le changement climatique et la biodiversité.

La deuxième série de cibles se rapporte à la conservation et à l'utilisation durable des ressources notamment *via* une pêche et une gestion durable des systèmes productifs. En matière d'agriculture, la France et l'Union européenne plaident pour un développement des pratiques respectueuses de l'environnement. Autant de points qui ne font pas non plus l'unanimité parmi les États parties à la Convention sur la diversité biologique.

Le troisième objectif est lié à l'accès et au partage des avantages issus des ressources génétiques, le DSI. Le génome des ressources génétiques a été numérisé. Ces ressources ne sont pas soumises à des redevances pour leur utilisation, ce que les pays en développement trouvent injuste. Les pays développés pensent qu'il est nécessaire que la recherche puisse poursuivre son travail. Les pays africains ont d'ores et déjà annoncé que sans solution sur ce sujet, il n'y aurait pas d'accord à Montréal.

Un dernier objectif a trait aux moyens mis en œuvre avec une diminution des subventions et une augmentation des financements.

Comme pour l'Accord de Paris, les plans sur la biodiversité devront être élaborés de la façon la plus homogène possible, afin d'être compilables et comparables. À la différence de ce qui existe actuellement, le processus de *reporting* devra utiliser des indicateurs similaires. Un processus d'état des lieux à mi-chemin devra être réalisé d'ici à 2030, afin de permettre un renforcement de l'ambition si l'état d'avancement est insuffisant. Ce qui figurait dans l'Accord de Paris deviendra donc la norme minimum.

La France et l'Union européenne souhaitent un cadre ambitieux. Le texte et les négociations ont été préparés pour un dernier tour de négociations durant la première semaine de décembre. Les ministres prendront ensuite le relais pour le segment de haut niveau afin de trancher les aspects les plus complexes.

La France et l'Union européenne insistent pour que figurent dans le texte : l'augmentation de la surface des écosystèmes naturels, leurs connectivités et leur intégrité ; le taux et le risque d'extinction des espèces ainsi que la diversité génétique des espèces.

La France souhaite également que la vision du cadre pour 2030 soit claire et communicable. Il est proposé *a minima* : d'arrêter et d'inverser le déclin de la biodiversité - certains pays estimant qu'inverser ce mouvement en huit ans est impossible ; la protection de 30 % des terres et des mers ; la restauration de 3 milliards d'hectares de terres dégradées ; une réduction quantifiée des risques et des usages liés aux pesticides et aux engrais ; une augmentation des pratiques agroécologiques ; un point sur les flux financiers - en dehors du montant transféré du Nord vers le Sud, un alignement des flux financiers avec les acteurs privés ou publics dans le monde est nécessaire. L'article 2C de l'Accord de Paris indiquait déjà que les flux financiers devaient être alignés avec une trajectoire compatible avec ledit accord. Cet article a impacté les développements européen et français, privés comme publics ; une obligation pour les entreprises de faire connaître leur impact et leurs dépendances en matière de biodiversité ; une mobilisation de l'ensemble des sources de financement.

Les pays en développement souhaitent que le DSI, c'est-à-dire l'accès et le partage des avantages issus des ressources numériques, soit pris en compte et qu'un financement plus important soit mis en œuvre du Nord vers le Sud.

Où en est-on aujourd'hui ? Je dirais que nous sommes encore assez loin de l'atteinte d'un accord ambitieux. Montréal n'est pas une promenade de santé, mais une véritable négociation, qui peut réussir, mais également échouer. Les forces en présence à la COP15 et les exigences de chacun sont très complexes. Un certain nombre de pays, à l'image du Brésil, sont peu ambitieux et peu aidants sur le sujet de la biodiversité. Le Brésil a beaucoup pesé dans les négociations pour diminuer la plupart des objectifs tout en demandant d'importants financements supplémentaires.

Une alliance des pays du Sud, en particulier l'Afrique et quelques pays d'Amérique latine, demande la création d'un fonds mondial en matière de biodiversité, comme il en existe sur le climat. La plupart des pays donateurs sont contre dans la mesure où il existe déjà le fonds mondial pour l'environnement, récemment augmenté, et dont une part importante est consacrée à la biodiversité.

Les pays du Sud plaident pour que les pays développés leur transfèrent 100 milliards par an. Actuellement, l'ensemble de ces transferts est de 6 milliards. Le fossé est important et les pays donateurs sont dans l'incapacité de répondre à cette demande.



De nombreuses solutions sont proposées pour le DSI venant compliquer le protocole de Nagoya, difficilement mis en œuvre au niveau national.

La guerre en Ukraine a ravivé les tensions géopolitiques, réduisant les marges de manœuvre des pays donateurs. Le renchérissement des prix agricoles n'incite pas à plus d'ambition en matière d'agroécologie. La mobilisation politique sur la biodiversité n'est pas au niveau de la mobilisation en matière climatique, sauf peut-être en France et en Europe.

Les résultats des élections au Brésil ne changent pas la donne. Le président Lula, même s'il est plus ambitieux en matière environnementale, ne modifiera pas le rôle que le Brésil entend jouer en tant que porte-parole des pays non alignés.

Les États-Unis ne font pas partie de la convention sur la biodiversité, ce qui complique les choses pour l'Europe, qui se retrouve en première ligne, regardée comme un « vilain donneur de leçons ». Des coalitions de pays ambitieux se créent néanmoins, y compris avec des pays d'Amérique latine qui ne sont pas alignés avec le Brésil.

Concernant la mobilisation des ressources financières, la France a anticipé la COP15 en doublant son financement en matière de biodiversité à travers l'Agence française de développement (AFD), et en augmentant de 40 % sa contribution au Fonds pour l'Environnement mondial (FEM).

Actuellement, seuls 17 % des territoires sont protégés dans le monde. L'accompagnement vers les 30 % devrait se faire *via* la Coalition de la haute ambition qui s'est dotée d'un secrétariat et pourra proposer des appuis en matière de formation, d'assistance technique, mais aussi de financement en mettant en relation les pays ambitieux et les donateurs prêts à les financer.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Merci pour votre intervention. Nous souhaitons tous que la COP15 soit utile pour la biodiversité. Son érosion a des incidences très significatives sur le plan économique, avec des services écosystémiques perturbés et une dégradation du bien-être des populations. La valeur des services rendus par la nature pour l'air, l'eau, l'alimentation est évaluée à 125 000 milliards de dollars par an, soit un montant supérieur au PIB mondial. Selon le Forum économique mondial, près de la moitié du PIB à l'échelle de la planète est lié à la biodiversité, autrement dit à des écosystèmes en bonne santé et à même de fournir des services comme une eau de qualité, la pollinisation des cultures ou la lutte contre les ravageurs de cultures. Ceci posé, pensez-vous qu'il soit possible de faire entrer ces paramètres dans les négociations, dans le cadre d'éléments de langage qui puissent parler au plus grand nombre ? La biodiversité souffre de l'absence d'indicateur composite permettant d'appréhender la gravité et la rapidité de son érosion. Que pensez-vous des approches consistant à convertir les bénéfices induits par la biodiversité en termes monétaires ?

Pour rester sur les mécanismes financiers, où en est la réforme des subventions néfastes pour la biodiversité ? Selon une étude publiée en février 2022 par *Business for nature*, au moins 1 800 milliards de dollars de subventions publiques, soit 2 % du PIB mondial, sont à l'origine chaque année de destructions d'écosystème et d'extinction d'espèces. Comment inverser la tendance ? La COP15 est-elle l'enceinte pertinente pour négocier un cadre d'aides publiques plus favorables à la biodiversité ?

Par ailleurs, le climat et la perte de biodiversité sont devenus des risques systémiques intégrés au modèle financier. L'importance des modèles prévisionnistes a conduit les institutions financières à se doter d'indicateurs de performances climatiques et environnementales. Quels mécanismes complémentaires permettraient selon vous d'améliorer l'empreinte environnementale des outils et supports financiers, afin d'accélérer la transition vers une finance plus durable et engagée pour la nature et le climat ?

**Mme Sylvie Lemmet.** – L'un des problèmes les plus dirimants pour la protection de la biodiversité est qu'il n'existe pas d'éléments de langage fédérateurs, à l'instar des deux degrés pour le climat ou d'une tonne de carbone. La biodiversité est composite et parle difficilement au plus grand nombre.

La mission clé de la COP15 consiste à diminuer et inverser la tendance en matière de biodiversité, *via* le partage d'indicateurs compris du plus grand nombre et la mise au point d'une définition claire de ce qu'est une économie bénéfique pour la nature (*nature-positive economy*). Pour cela, nous souhaitons que plusieurs indicateurs soient adoptés. Certains existent déjà, d'autres restent encore à construire. La France a néanmoins toujours défendu la nécessité d'adopter des cibles même sans indicateurs, quitte à ce que ceux-ci soient ensuite ajoutés. Nous demanderons un mandat afin de continuer à négocier et adopter des indicateurs au cours des deux années suivant la COP15. La finalisation du cadre avec l'ensemble des indicateurs clés aura probablement lieu lors de la COP16.

Traduire la biodiversité sur le plan monétaire semble complexe. Pour intégrer cet aspect dans des normes comptables, une mesure unique de la valeur biodiversité devrait être prise en compte. Or il en existe plusieurs, dont celle développée par la Caisse des dépôts sur la biodiversité, fondée sur la prise en compte du nombre d'espèces moyen par hectare. Des études donnent déjà une valeur à la biodiversité, mais tant qu'un indicateur unique ne sera pas reconnu par tous et intégré dans des modèles standardisés, il sera difficile de comptabiliser la biodiversité dans le PIB. Depuis Aichi, le cadre de négociation vise à ce que la biodiversité soit intégrée dans les comptes publics. La commission de la comptabilisation des Nations unies a formulé des recommandations sur le sujet, mais celles-ci ne sont pas appliquées.

Un différend sur les chiffres existe aussi en matière de réforme des subventions néfastes. *Business for Nature* évoque 1 800 milliards de dollars, l'OCDE 800 milliards. Il s'agit pour les deux tiers de subventions aux énergies fossiles, néfastes également pour le climat. Les autres subventions concernent la pêche et l'agriculture. L'Europe a connu une diminution de l'ensemble de ces subventions, mais certains pays refusent de les réduire pour des raisons sociales.

L'un des points essentiels de la mise en œuvre du cadre de la COP15 dépendra de la façon dont les grandes banques multilatérales de développement prendront en compte le sujet. La biodiversité doit être incorporée dans l'ensemble des choix publics. Seules les grandes banques pourront accompagner les pays dans des réformes de politique publique, surtout pour les pays du Sud.

**M. Éric Gold.** – La destruction de la biodiversité s'accélère et représente une catastrophe globale pour la planète avec des impacts sur tous les continents et territoires. Même s'il existe une volonté politique plus affirmée, beaucoup de chemin reste à parcourir. En France, un certain nombre de dispositifs permettent aux régions, aux départements, aux EPCI d'être des acteurs importants dans la limitation de la perte de biodiversité. Une stratégie nationale vise à couvrir 30 % du territoire par des aires protégées. Cette stratégie associe peu les élus locaux. Les espèces à prendre en compte sont proposées par le Muséum d'histoire naturelle. Le ministère de l'écologie se charge du programme d'actions et la Dreal coordonne. Les élus locaux sont pourtant les maillons indispensables à la réussite d'une stratégie qui se décline sur le terrain. Ne pensez-vous pas que toute stratégie nationale ne peut fonctionner que si elle associe pleinement, y compris dans sa définition, les acteurs de terrain que sont les maires ?

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Les banques européennes n'ont pas infléchi leurs financements aux énergies fossiles, mais plutôt que les flux, je voudrais évoquer les stocks. Selon le rapport de l'Institut Rousseau, sorti l'année dernière, les banques ont accumulé des centaines de milliards d'actifs financiers liés à l'exploration, l'exploitation, mais aussi le transport du charbon, du pétrole et du gaz. Les 11 principales banques européennes détiennent 530 milliards d'euros d'actifs fossiles, soit 95 % de leurs fonds propres. La dévalorisation de ces actifs détenus pourrait produire d'importantes turbulences, voire générer une nouvelle crise financière à l'image de celle des *subprimes*. Des travaux sont-ils en cours pour imaginer, notamment au niveau européen, un mécanisme ou une structure de défaisance qui permettraient de « dissoudre » ces actifs ?

**Mme Angèle Prévile.** – L'une des causes de la baisse drastique de la biodiversité est la pollution, notamment chimique et plastique. Plastique dans l'estomac des cétacés, substances chimiques dans les sols, présence de DDT et PFAS, qualifiés de polluants éternels, chez les ours polaires, les raisons de la baisse de la biodiversité sont documentées.

Les composants chimiques étant déjà présents dans la nature, baisser leurs indicateurs ne sera pas forcément efficace. La sixième limite planétaire a été dépassée avec l'arrivée exponentielle de nouvelles entités chimiques dans l'environnement. Ce problème doit être pris en compte. Tout comme celui des microplastiques qui se retrouvent partout, des eaux de l'Arctique au sommet de l'Everest.

**Mme Nadège Havet.** – Dans un entretien croisé publié dans *Ouest France* récemment, Nadia Ameziane et Guillaume Massé, respectivement cheffe et directeur adjoint de la station marine de Concarneau, évoquent une sixième extinction, mais soutiennent qu'une action est encore possible à l'approche de la COP15. La rapidité des changements dans les océans dépasse les estimations du GIEC. Le réchauffement climatique a un impact sur la faune et la flore en particulier sur des organismes comme les huîtres et les moules et leurs cycles reproductifs. Avec la montée des eaux, certaines étendues d'eau douce seront à l'avenir en contact avec les océans.

La question des financements sera au cœur des enjeux de la COP15 et leur alignement sur les objectifs en matière de protection de la biodiversité sera déterminant. Il est nécessaire d'accentuer la pression sur les banques publiques de développement. Qu'est-il prévu sur ce point ?

**M. Joël Bigot.** – Vous indiquez que les indicateurs clés ne sont pas évidents à construire pour l'ensemble des pays. Leur finalisation est prévue à la COP16. Quelles pistes la France envisage-t-elle ? Pouvez-vous expliquer les programmes de préservation positive pays par pays ? Récemment évoqués par le Président de la République, ces contrats pourraient être finalisés par le *One Forest Summit* au Gabon en 2023.

Une réflexion internationale existe-t-elle pour placer les politiques de préservation de la biodiversité au-dessus des turbulences politiques ? Certains pays ont la taille d'un continent et peuvent faire basculer l'écologie mondiale. Envisagez-vous la mise en place de mécanismes qui, tout en conservant la souveraineté des pays, s'imposeraient au nom de l'intérêt supérieur de la planète en ne permettant pas de défaire ce qui a été mis en place ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Avec plusieurs de mes collègues, nous nous sommes rendus en mission au Costa Rica, pays qui, depuis la fin des années 1940, comptabilise la biodiversité. La France pourrait appliquer les mêmes critères, même si leur transposition doit tenir compte des choix collectifs de chaque pays : au Costa Rica, le critère de réussite porte sur le fait que personne n'habite plus dans le parc national de Cahuita, ce qui nous interroge.

**Mme Marta de Cidrac.** – Votre silence en tant qu'ambassadrice de l'environnement par rapport à la coupe du monde de football au Qatar interpelle de plus en plus mes concitoyens dans les Yvelines. Le Président a eu des mots forts lors de la COP27, mais la diplomatie environnementale est

peu présente sur cet événement qui a pourtant un véritable impact sur la biodiversité et le climat.

**Mme Sylvie Lemmet.** – Concernant les aspects financiers en matière climatique comme de biodiversité, il est très difficile d’obtenir des chiffres uniques et consolidés, mais quoi qu’il en soit, ceux-ci sont effrayants.

Lors de la COP21, la première coalition de parties prenantes privées portait sur la diminution des actifs fortement carbonés. Se défaire d’un certain nombre de ces actifs permettait de s’acheter une vertu, mais ces actifs étaient rachetés par d’autres consortiums moins regardants. Le vrai sujet n’est donc pas d’arrêter les hydrocarbures, car nous en avons encore tous besoin, mais de planifier une trajectoire qui permettra de s’en passer d’ici à 2050, date à laquelle l’engagement a été pris de parvenir à la neutralité carbone. Une entreprise produisant des hydrocarbures qui se tourne vers les énergies renouvelables est vertueuse. L’Ademe a réalisé un très bon travail de méthodologie afin de prodiguer des conseils aux entreprises pour imaginer une pente de décroissance en lien avec les technologies existantes dans leurs domaines. Il est important pour les institutions financières d’accompagner les entreprises sur ce chemin. Cela ne signifie pas se défaire de l’ensemble des entreprises possédant des actifs carbonés, mais s’assurer que ces entreprises projettent bien de diminuer ces actifs. Les banques, les fonds de pension et les investisseurs se sont lancés dans cette démarche. Pour les y encourager, la Banque de France a mis en œuvre à travers l’Autorité des marchés financiers (AMF) et l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), des « *stress tests* climatiques » qui étudient l’impact pour les banques en termes de risques physiques et de risques de transitions. Les banques doivent incorporer le fait que les politiques publiques vont évoluer, sans oublier de tenir compte du risque réputationnel. Ces aspects sont actuellement mis en œuvre sur le climat et pour la première année l’ACPR se penche sur la biodiversité.

Sur les banques de développement, l’AFD a mis en place une méthodologie pour comptabiliser l’impact en matière de biodiversité. Le financement de la biodiversité rencontre des problèmes de méthodologie. L’AFD possède un réseau mondial de banques publiques travaillant sur ce sujet. Les grandes banques multilatérales s’y intéressent depuis peu mais sont encore dans l’incapacité de quantifier leurs financements en matière de biodiversité. Bruno Lemaire a envoyé une lettre au président de la banque mondiale pour lui demander ces chiffres avant la COP15, ce qui ne sera pas possible.

**Virginie Dumoulin.** – La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) a été adoptée en mars 2021 et sera révisée à l’issue de la COP15, notamment pour y intégrer les nouveaux indicateurs. La stratégie nationale des aires protégées s’intègre dans la stratégie nationale pour la biodiversité. L’objectif de couverture de 5 % des eaux territoriales en Méditerranée sous protection forte a été ajouté par le Président de la

République, ainsi que la création d'un parc national consacré aux zones humides.

Ces deux stratégies ne pourront pas être mises en œuvre sans une déclinaison territoriale fine. Les régions sont chefs de file en matière de biodiversité. Depuis la loi dite « 3DS », elles sont chargées de l'animation du réseau terrestre Natura 2000. Le département est la seule collectivité à disposer d'une ressource fiscale dédiée, *via* une part de la taxe d'aménagement pour les espaces naturels sensibles qui sont en passe de devenir des aires protégées. Les EPCI ont des compétences en matière de biodiversité. Il existe un réel besoin de déclinaison territoriale. L'État ne réussira pas seul la SNB ni la stratégie nationale des aires protégées.

Concernant les indicateurs, la cible 7 vise la réduction des pollutions évoquées par la sénatrice Angèle Prévile. L'Union européenne défend une cible chiffrée, notamment sur les nitrates, dont nous souhaitons qu'ils soient réduits de 50 % à l'échelle de la planète d'ici à 2030. Une cible existe également sur les pesticides, dont la seule réduction volumétrique de 50 % ne permettra pas d'éviter les impacts forts sur la biodiversité. Il est nécessaire de travailler sur les usages et sur les risques. Le sujet du plastique est également compris dans la cible 7, suggérant une élimination totale d'ici à 2030. Un travail est mené avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture afin de définir un indicateur commun à l'échelle de la planète pour les pesticides et que la cible de moins 50 % soit fixée même si l'indicateur n'existe pas encore.

L'un des objectifs est d'accroître de 20 % la surface des espaces naturels de la planète et d'arrêter la destruction des espèces d'ici à 2050. La liste rouge de l'UICN constitue déjà un indicateur.

**Mme Sylvie Lemmet.** – Le Costa Rica a connu une importante perte de biodiversité jusque dans les années 2000. Depuis lors, ce pays a reconquis l'ensemble de sa biodiversité perdue. L'objectif de la France n'est néanmoins pas d'avoir des parcs sans population. Un certain nombre d'ONG estiment d'ailleurs que la préservation de 30 % de la planète fait courir un risque aux populations autochtones des parcs, alors qu'elles sont en mesure de mieux préserver la biodiversité des endroits sensibles.

Un mécanisme qui s'imposerait à tous les pays sans renoncement à une part de souveraineté n'existe pas. C'est le drame de la gouvernance actuelle des biens mondiaux, qui demanderait que soit imposée à tous les pays une trajectoire climatique commune. Kyoto n'a pas fonctionné. La méthode mise en place avec l'Accord de Paris a aussi ses limites. Seule la convention Cites portant sur le trafic d'espèces protégées peut imposer des mesures et appliquer des sanctions.

**M. Jacques Fernique.** – Le chef d'orchestre à Montréal est la Chine. Quel est son objectif ?

**Mme Sylvie Lemmet.** – La Chine n’a pas exercé jusqu’à récemment une présidence très active. Il est compliqué pour un pays posant des restrictions en termes de circulation de jouer un rôle d’entremetteur. La Chine est plus à l’aise dans les relations bilatérales que dans les enceintes multilatérales. Son objectif est d’aboutir à un compromis le plus réaliste possible à Montréal, tenant compte des positions des pays ambitieux et des autres. Il est probable que la Chine exerce son plein pouvoir de présidence lors de la COP.

**M. Didier Mandelli.** – Merci pour cet échange riche et fructueux.





## PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DU 11 AU 14 DÉCEMBRE 2022 À MONTRÉAL (CANADA)

### Lundi 12 décembre 2022

- Échange avec **Mme Rosa GALVEZ**, sénatrice canadienne, vice-présidente de la section canadienne de ParlAmericas, membre de l'Association interparlementaire Canada-France et d'autres parlementaires.

- Rencontres avec les acteurs présents aux stands de la COP15.

- Rencontre avec **Mme Anne CHARPENTIER**, directrice du Jardin botanique, et temps d'échange sur les menaces qui pèsent sur la diversité biologique au Canada et les efforts pour décliner des politiques publiques respectueuses de l'environnement.

- Dîner conjoint avec la délégation de l'Assemblée nationale et plusieurs ONG environnementales canadiennes sur les politiques régionales et fédérales de préservation de la biodiversité et leurs attentes vis-à-vis de la COP15 avec **Mmes Anne-Céline GUYON**, directrice générale de Nature Québec ; **Kateri MONTICONE**, responsable des sciences, de la planification de la conservation et de la géomatique auprès de Conservatoire de la nature ; **MM. Martin VAILLANCOURT**, directeur général du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec ; **Alain BRANCHAUD**, directeur général de la Société pour la nature et les parcs (SNAP) du Québec.

### Mardi 13 décembre 2022

- Échange avec **Mme Juliette LANDRY**, chercheuse sur la gouvernance internationale de la biodiversité auprès de l'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales).

- Échange avec **Mme Florence CLAP**, responsable des politiques de la biodiversité auprès du comité français de l'UICN.

- *Side event Sustainable Ocean Initiative (SOI)* : cérémonie de signature de la convention de partenariat entre le SCBD et l'OFB, en présence de **Mme Elizabeth MARUMA MREMA**, secrétaire exécutive.

- Rencontre avec un représentant du *Bundesamt für Natur* (équivalent allemand de l'OFB) : **Mme Barbara ENGELS**, bureau de la conservation internationale de la nature.






Mercredi 14 décembre 2022

- Rencontre avec Mme **Sylvie GILLÉ**, directrice du développement et de la biodiversité de l'association ORÉE (Organisation pour le respect de l'environnement dans l'entreprise).

- Échange avec MM. **Pierre DUBREUIL**, directeur général, **Cyrille BARNERIAS**, directeur des relations européennes et internationales et **Denis CHARISSOUX**, directeur général délégué, de l'Office français de la biodiversité (OFB).

## TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

### 5 propositions à suivre

N°	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Élaborer en faveur de la biodiversité des indicateurs similaires à ceux du climat, afin de mesurer les incidences environnementales et économiques de l'érosion de la biodiversité et bâtir des dynamiques politiques et sociales en faveur de sa protection	Gouvernement, Union européenne, Convention sur la diversité biologique		- PLF - texte dédié - accord international
2	Renforcer les moyens consacrés à la lutte contre le déclin de la biodiversité pour combler le colossal déficit de financement, national et mondial, de la biodiversité	Gouvernement, Parlement, Union européenne, Organisation des Nations unies, Banques de développement		- PLF - fonds vert - fonds européens structurels et d'investissement - fonds pour l'environnement mondial
3	Favoriser la diminution drastique des subventions néfastes à la biodiversité et augmenter le « coût fiscal » de l'érosion de la biodiversité	Gouvernement, Parlement, Union européenne, Banques de développement		- PLF - accord international
4	Accroître la cohérence des politiques publiques en matière environnementale et prendre en compte la biodiversité dans toutes les politiques	Gouvernement, Parlement		- textes législatifs
5	Veiller à ce que la stratégie nationale biodiversité 2030 décline de façon cohérente et structurée les cibles définies par l'Accord de Kunming à Montréal et prévoit les financements nécessaires à leur mise en œuvre	Parlement, Société civile		- audition du ministre



## ANNEXES

### ANNEXE 1 LES 20 OBJECTIFS D'AICHI POUR LA BIODIVERSITÉ

*But stratégique A : Gérer les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la diversité biologique en intégrant la diversité biologique dans l'ensemble du gouvernement et de la société*

**Objectif 1 :** D'ici à 2020 au plus tard, les individus sont conscients de la valeur de la diversité biologique et des mesures qu'ils peuvent prendre pour la conserver et l'utiliser de manière durable.

**Objectif 2 :** D'ici à 2020 au plus tard, les valeurs de la diversité biologique ont été intégrées dans les stratégies et les processus de planification nationaux et locaux de développement et de réduction de la pauvreté, et incorporées dans les comptes nationaux, selon que de besoin, et dans les systèmes de notification.

**Objectif 3 :** D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socio-économiques nationales.

**Objectif 4 :** D'ici à 2020 au plus tard, les gouvernements, les entreprises et les parties prenantes, à tous les niveaux, ont pris des mesures ou ont appliqué des plans pour assurer une production et une consommation durables, et ont maintenu les incidences de l'utilisation de ressources naturelles dans des limites écologiques sûres.

*But stratégique B : Réduire les pressions directes exercées sur la diversité biologique et encourager l'utilisation durable*

**Objectif 5 :** D'ici à 2020, le rythme d'appauvrissement de tous les habitats naturels, y compris les forêts, est réduit de moitié au moins et si possible ramené à près de zéro, et la dégradation et la fragmentation des habitats sont sensiblement réduites.

**Objectif 6 :** D'ici à 2020, tous les stocks de poissons et d'invertébrés et plantes aquatiques sont gérés et récoltés d'une manière durable, légale et en appliquant des approches fondées sur les écosystèmes, de telle sorte que la surpêche soit évitée, que des plans et des mesures de récupération soient en

place pour toutes les espèces épuisées, que les pêcheries n'aient pas d'impacts négatifs marqués sur les espèces menacées et les écosystèmes vulnérables, et que l'impact de la pêche sur les stocks, les espèces et les écosystèmes reste dans des limites écologiques sûres.

**Objectif 7 :** D'ici à 2020, les zones consacrées à l'agriculture, l'aquaculture et la sylviculture sont gérées d'une manière durable, afin d'assurer la conservation de la diversité biologique.

**Objectif 8 :** D'ici à 2020, la pollution, notamment celle causée par l'excès d'éléments nutritifs, est ramenée à un niveau qui n'a pas d'effet néfaste sur les fonctions des écosystèmes et la diversité biologique.

**Objectif 9 :** D'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et les voies d'introduction sont identifiées et classées en ordre de priorité, les espèces prioritaires sont contrôlées ou éradiquées et des mesures sont en place pour gérer les voies de pénétration, afin d'empêcher l'introduction et l'établissement de ces espèces.

**Objectif 10 :** D'ici à 2015, les nombreuses pressions anthropiques exercées sur les récifs coralliens et les autres écosystèmes vulnérables marins et côtiers affectés par les changements climatiques ou l'acidification des océans sont réduites au minimum, afin de préserver leur intégrité et leur fonctionnement.

*But stratégique C : Améliorer l'état de la diversité biologique en sauvegardant les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique*

**Objectif 11 :** D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin.

**Objectif 12 :** D'ici à 2020, l'extinction d'espèces menacées connues est évitée et leur état de conservation, en particulier de celles qui tombent le plus en déclin, est amélioré et maintenu.

**Objectif 13 :** D'ici à 2020, la diversité génétique des plantes cultivées, des animaux d'élevage et domestiques et des parents pauvres, y compris celle d'autres espèces qui ont une valeur socio-économique ou culturelle, est préservée, et des stratégies sont élaborées et mises en œuvre pour réduire au minimum l'érosion génétique et sauvegarder leur diversité génétique.

*But stratégique D : Renforcer les avantages retirés pour tous de la diversité biologique et des services fournis par les écosystèmes*

**Objectif 14 :** D'ici à 2020, les écosystèmes qui fournissent des services essentiels, en particulier l'eau et contribuent à la santé, aux moyens de subsistance et au bien-être, sont restaurés et sauvegardés, compte tenu des

besoins des femmes, des communautés autochtones et locales, et des populations pauvres et vulnérables.

**Objectif 15** : D'ici à 2020, la résilience des écosystèmes et la contribution de la diversité biologique aux stocks de carbone sont améliorées, grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés, contribuant ainsi à l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci, ainsi qu'à la lutte contre la désertification.

**Objectif 16** : D'ici à 2015, le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation est en vigueur et opérationnel, conformément à la législation nationale.

*But stratégique E : Renforcer la mise en œuvre au moyen d'une planification participative, de la gestion des connaissances et du renforcement des capacités*

**Objectif 17** : D'ici à 2015, toutes les Parties ont élaboré et adopté en tant qu'instrument de politique générale, et commencé à mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action nationaux efficaces, participatifs et actualisés pour la diversité biologique.

**Objectif 18** : D'ici à 2020, les connaissances, innovations et pratiques traditionnelles des communautés autochtones et locales qui présentent un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, ainsi que leur utilisation coutumière durable, sont respectées, sous réserve des dispositions de la législation nationale et des obligations internationales en vigueur, et sont pleinement intégrées et prises en compte dans le cadre de l'application de la Convention, avec la participation entière et effective des communautés autochtones et locales, à tous les niveaux pertinents.

**Objectif 19** : D'ici à 2020, les connaissances, la base scientifique et les technologies associées à la diversité biologique, ses valeurs, son fonctionnement, son état et ses tendances, et les conséquences de son appauvrissement, sont améliorées, largement partagées et transférées, et appliquées.

**Objectif 20** : D'ici à 2020 au plus tard, la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre effective du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique de toutes les sources et conformément au mécanisme consolidé et convenu de la Stratégie de mobilisation des ressources, aura augmenté considérablement par rapport aux niveaux actuels. Cet objectif fera l'objet de modifications en fonction des évaluations des besoins de ressources que les Parties doivent effectuer et notifier.

*Source : Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique*

---

ANNEXE 2  
LES 23 CIBLES MONDIALES DE KUNMING  
À MONTRÉAL POUR 2030

**1. Réduire les menaces pesant sur la biodiversité**

**Cible 1** : Veiller à ce que **toutes les zones fassent l'objet d'un aménagement du territoire participatif, intégré et inclusif en matière de biodiversité** et/ou de processus de gestion efficaces portant sur le changement d'affectation des terres et de la mer, afin de ramener à près de zéro, d'ici à 2030, la perte de zones d'une grande importance en matière de biodiversité, y compris les écosystèmes d'une grande intégrité écologique, tout en respectant les droits des populations autochtones et des communautés locales.

**Cible 2** : Faire en sorte que, d'ici à 2030, **au moins 30 % des zones d'écosystèmes terrestres, d'eaux intérieures, côtiers et marins dégradés fassent l'objet d'une restauration effective**, afin de renforcer la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, l'intégrité écologique et la connectivité.

**Cible 3** : Faire en sorte et permettre que, d'ici à 2030, **au moins 30 % des zones terrestres, des eaux intérieures et des zones côtières et marines**, en particulier les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, **soient effectivement conservées et gérées par le biais de systèmes d'aires protégées** écologiquement représentatifs, bien reliés et gérés de manière équitable, et d'autres mesures efficaces de conservation par zone, en reconnaissant les territoires autochtones et traditionnels, le cas échéant, et intégrés dans des paysages terrestres, marins et océaniques plus vastes, tout en veillant à ce que toute utilisation durable, le cas échéant dans ces zones, soit pleinement compatible avec les résultats de la conservation, en reconnaissant et en respectant les droits des peuples autochtones et des communautés locales, y compris sur leurs territoires traditionnels.

**Cible 4** : Assurer des actions de gestion urgentes, pour **mettre un terme à l'extinction d'origine humaine d'espèces menacées connues**, pour favoriser la reconstitution et la conservation des espèces, en particulier des espèces menacées, pour réduire considérablement le risque d'extinction, ainsi que pour maintenir et restaurer la diversité génétique au sein des populations d'espèces indigènes, sauvages et domestiquées et entre elles, afin de préserver leur potentiel d'adaptation, notamment par des pratiques de conservation et de gestion durable *in situ* et *ex situ*, et gérer efficacement les interactions entre l'homme et la faune sauvage afin de réduire au minimum les conflits entre l'homme et la faune sauvage en vue de leur coexistence.



**Cible 5** : Veiller à ce que **l'utilisation, la récolte et le commerce des espèces sauvages soient durables, sûrs et légaux, en prévenant la surexploitation**, en minimisant les impacts sur les espèces non ciblées et les écosystèmes, et en réduisant le risque de propagation d'agents pathogènes, en appliquant l'approche écosystémique, tout en respectant et en protégeant l'utilisation durable coutumière par les peuples autochtones et les communautés locales.

**Cible 6** : **Éliminer, minimiser, réduire et/ou atténuer les impacts des espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité** et les services écosystémiques en identifiant et en gérant les voies d'introduction des espèces exotiques, en prévenant l'introduction et l'établissement des espèces exotiques envahissantes prioritaires, en réduisant les taux d'introduction et d'établissement d'autres espèces exotiques envahissantes connues ou potentielles d'au moins 50 % d'ici à 2030, en éradiquant ou en contrôlant les espèces exotiques envahissantes, en particulier dans les sites prioritaires, tels que les îles.

**Cible 7** : **Réduire les risques de pollution et l'impact négatif de la pollution de toutes sources**, d'ici à 2030, à des niveaux qui ne sont pas nuisibles à la biodiversité et aux fonctions et services des écosystèmes, en tenant compte des effets cumulatifs, notamment en réduisant de moitié au moins l'excès de nutriments perdus dans l'environnement, y compris par un cycle et une utilisation plus efficaces des nutriments ; en **réduisant de moitié au moins le risque global lié aux pesticides et aux produits chimiques hautement dangereux**, y compris par la lutte intégrée contre les ravageurs, fondée sur des données scientifiques, en tenant compte de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance ; et également en **prévenant, en réduisant et en s'efforçant d'éliminer la pollution plastique**.

**Cible 8** : **Réduire au minimum l'impact du changement climatique et de l'acidification des océans sur la biodiversité** et accroître sa résilience par des mesures d'atténuation, d'adaptation et de réduction des risques de catastrophe, notamment par des solutions fondées sur la nature et/ou des approches écosystémiques, tout en réduisant au minimum les effets négatifs et en favorisant les effets positifs de l'action climatique sur la biodiversité.

## **2. Répondre aux besoins des populations par l'utilisation durable et le partage des bénéfices**

**Cible 9** : Veiller à ce que la **gestion et l'utilisation des espèces sauvages soient durables, procurant ainsi des avantages sociaux, économiques et environnementaux aux populations**, en particulier à celles qui se trouvent dans des situations vulnérables et à celles qui dépendent le plus de la biodiversité, notamment par le biais d'activités durables fondées sur la biodiversité, de produits et de services qui améliorent la biodiversité, et en protégeant et en encourageant l'utilisation durable coutumière par les populations autochtones et les communautés locales.

**Cible 10** : Veiller à ce que les **superficiés consacrées à l'agriculture, à l'aquaculture, à la pêche et à la sylviculture soient gérées de manière durable**, notamment par l'utilisation durable de la biodiversité, y compris par une augmentation substantielle de l'application de pratiques respectueuses de la biodiversité, telles que l'intensification durable, l'agroécologie et d'autres approches innovantes contribuant à la résilience et à l'efficacité et la productivité à long terme de ces systèmes de production et à la sécurité alimentaire, la conservation et la restauration de la biodiversité et le maintien des contributions de la nature aux populations, y compris les fonctions et services écosystémiques.

**Cible 11** : **Restaurer, maintenir et améliorer les contributions de la nature aux populations**, y compris les fonctions et les services écosystémiques, tels que la régulation de l'air, de l'eau et du climat, la santé des sols, la pollinisation et la réduction des risques de maladie, ainsi que la protection contre les risques et les catastrophes naturelles, **grâce à des solutions fondées sur la nature** et/ou des approches fondées sur les écosystèmes, dans l'intérêt de toutes les personnes et de la nature.

**Cible 12** : **Accroître sensiblement la superficie, la qualité et la connectivité des espaces verts et bleus** dans les zones urbaines et densément peuplées, ainsi que l'accès à ces espaces et les avantages qu'ils procurent de manière durable, en intégrant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et en garantissant une planification urbaine intégrant la biodiversité, en renforçant la biodiversité indigène, la connectivité et l'intégrité écologiques, en améliorant la santé et le bien-être de l'homme et son lien avec la nature, et en contribuant à une urbanisation inclusive et durable et à la fourniture de fonctions et de services écosystémiques.

**Cible 13** : Prendre des mesures juridiques, politiques, administratives et de renforcement des capacités efficaces à tous les niveaux, selon qu'il conviendra, pour assurer le **partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques** et des informations de séquençage numérique sur les ressources génétiques, ainsi que des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques, et faciliter un accès approprié aux ressources génétiques, et d'ici à 2030, faciliter une augmentation significative des avantages partagés, conformément aux instruments internationaux applicables en matière d'accès et de partage des avantages.

### **3. Outils et solutions pour la mise en œuvre et l'intégration**

**Cible 14** : Assurer la **pleine intégration de la biodiversité et de ses multiples valeurs dans les politiques**, les réglementations, les processus de planification et de développement, les stratégies d'éradication de la pauvreté, les évaluations environnementales stratégiques, les études d'impact sur l'environnement et, le cas échéant, la comptabilité nationale, à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les secteurs, en particulier ceux qui ont des incidences importantes sur la biodiversité, en alignant

progressivement toutes les activités publiques et privées, les flux fiscaux et financiers pertinents sur les buts et objectifs du présent cadre.

Cible 15 : Prendre des mesures juridiques, administratives ou politiques pour **encourager et permettre aux entreprises**, et en particulier aux grandes entreprises et aux institutions financières transnationales, de :

a) Contrôler, évaluer et divulguer régulièrement et de manière transparente leurs **risques, leurs dépendances et leurs impacts sur la biodiversité**, notamment en imposant des exigences à toutes les grandes entreprises, aux entreprises transnationales et aux institutions financières tout au long de leurs opérations, de leurs chaînes d'approvisionnement et de valeur et de leurs portefeuilles ;

b) Fournir les informations nécessaires aux consommateurs pour promouvoir des modes de consommation durables ;

c) Respecter les réglementations et mesures relatives à l'accès et au partage des avantages, le cas échéant ;

afin de réduire progressivement les impacts négatifs sur la biodiversité, d'augmenter les impacts positifs, de réduire les risques liés à la biodiversité pour les entreprises et les institutions financières, et de promouvoir des actions visant à garantir des modes de production durables.

Cible 16 : Veiller à ce que les personnes soient **encouragées et habilitées à faire des choix de consommation durable**, notamment en mettant en place des cadres politiques, législatifs ou réglementaires favorables, en améliorant l'éducation et l'accès à des informations et à des alternatives pertinentes et précises, et, d'ici à 2030, **réduire l'empreinte mondiale de la consommation de manière équitable**, y compris en réduisant de moitié le gaspillage alimentaire mondial, en réduisant de manière significative la surconsommation et en réduisant de manière substantielle la production de déchets, afin que toutes les populations puissent vivre bien en harmonie avec la Terre nourricière.

Cible 17 : Établir, renforcer les capacités et mettre en œuvre dans tous les pays les **mesures de biosécurité** prévues à l'article 8 g), de la Convention sur la diversité biologique, ainsi que les mesures relatives à la manipulation de la biotechnologie et à la répartition de ses avantages prévues à l'article 19 de la Convention.

Cible 18 : Identifier d'ici à 2025, et **éliminer, supprimer ou réformer les incitations, y compris les subventions néfastes pour la biodiversité**, d'une manière proportionnée, juste, équitable et efficace, tout en les réduisant substantiellement et progressivement d'au moins 500 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2030, en commençant par les incitations les plus néfastes, et **renforcer les incitations positives pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité**.

**Cible 19 : Augmenter substantiellement et progressivement le niveau des ressources financières** provenant de toutes les sources, de manière efficace, opportune et facilement accessible, y compris les ressources nationales, internationales, publiques et privées, conformément à l'article 20 de la Convention, pour mettre en œuvre les stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité, en mobilisant d'ici à 2030 au moins 200 milliards de dollars des États-Unis par an, notamment en :

a) augmentant le total des ressources financières internationales liées à la biodiversité provenant des pays développés, y compris l'aide publique au développement, et des pays qui assument volontairement les obligations des pays développés Parties, vers les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, ainsi que les pays à économie en transition, pour **atteindre au moins 20 milliards de dollars par an d'ici à 2025, et au moins 30 milliards de dollars par an d'ici à 2030 ;**

b) augmentant de manière significative la mobilisation des ressources nationales, facilitée par la préparation et la mise en œuvre de plans nationaux de financement de la biodiversité ou d'instruments similaires, selon les besoins, les priorités et les circonstances d'ordre national ;

c) tirant parti des financements privés, promouvant les financements mixtes, en mettant en œuvre des stratégies pour lever des ressources nouvelles et supplémentaires, et encourageant le secteur privé à investir dans la biodiversité, notamment par le biais de fonds d'impact et d'autres instruments ;

d) stimulant les systèmes innovants tels que le paiement des services écosystémiques, les obligations vertes, les compensations et les crédits de biodiversité, les mécanismes de partage des bénéfices, par des garanties environnementales et sociales ;

e) optimisant les retombées positives et les synergies des financements ciblant la biodiversité et les crises climatiques ;

f) renforçant le rôle des actions collectives, notamment celles des populations autochtones et des communautés locales, des actions centrées sur la Terre nourricière et des approches non fondées sur le marché, y compris la gestion communautaire des ressources naturelles et la coopération et la solidarité de la société civile, en vue de la conservation de la biodiversité ;

g) améliorant l'efficacité, l'efficience et la transparence de la fourniture et de l'utilisation des ressources.

**Cible 20 : Renforcer la création et le développement des capacités, l'accès aux technologies et leur transfert**, et promouvoir le développement et l'accès à l'innovation et à la coopération technique et scientifique, notamment par le biais de la coopération Sud-Sud, Nord-Sud et triangulaire, afin de répondre aux besoins d'une mise en œuvre efficace, en particulier

dans les pays en développement, en favorisant le développement conjoint de technologies et les programmes conjoints de recherche scientifique pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et en renforçant les capacités de recherche scientifique et de surveillance, à la mesure de l'ambition des buts et objectifs du cadre.

Cible 21 : Veiller à ce que les meilleures données, informations et connaissances disponibles soient accessibles aux décideurs, aux praticiens et au public afin de guider une **gouvernance efficace et équitable, une gestion intégrée et participative de la biodiversité**, et de renforcer la communication, la sensibilisation, l'éducation, la surveillance, la recherche et la gestion des connaissances ; dans ce contexte également, les connaissances, innovations, pratiques et technologies traditionnelles des peuples autochtones et des communautés locales ne devraient être accessibles qu'avec leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, conformément à la législation nationale.

Cible 22 : Assurer la **représentation et la participation pleines et entières, équitables, inclusives, effectives et sensibles au genre dans la prise de décision**, ainsi que l'accès à la justice et aux informations relatives à la biodiversité par les peuples autochtones et les communautés locales, en respectant leurs cultures et leurs droits sur les terres, les territoires, les ressources et les connaissances traditionnelles, ainsi que par les femmes et les filles, les enfants et les jeunes, et les personnes handicapées, et assurer la pleine protection des défenseurs des droits de l'homme en matière d'environnement.

Cible 23 : **Assurer l'égalité des sexes** dans la mise en œuvre du cadre grâce à une approche sensible au genre où toutes les femmes et les filles ont des chances et des capacités égales de contribuer aux trois objectifs de la Convention, notamment en reconnaissant l'égalité de leurs droits et de leur accès aux terres et aux ressources naturelles et leur participation et leur leadership complets, équitables, significatifs et informés à tous les niveaux d'action, d'engagement, de politique et de prise de décision liés à la biodiversité.

*Source : Convention sur la diversité biologique*

*[Traduction provisoire]*

### ANNEXE 3

## CADRE DE SUIVI DE L'ACCORD DE KUNMING-MONTRÉAL

Projet d'objectif ou de cible	Indicateurs phares proposés
A ( <i>accroître la superficie des écosystèmes naturels et stopper l'extinction d'origine humaine des espèces</i> )	A.1 Liste rouge des écosystèmes A.2 Étendue des écosystèmes naturels A.3 Indice de la Liste rouge A.5 Pourcentage de populations au sein d'une espèce dont la taille de la population efficace est supérieure à 500 individus
B ( <i>gestion durable de la biodiversité</i> )	B.1 Services rendus par les écosystèmes
C ( <i>avantages monétaires et non monétaires découlant de l'utilisation des ressources génétiques</i> )	C.1 Indicateur sur les avantages monétaires reçus C.2 Indicateur sur les avantages non monétaires reçus
D ( <i>moyens de mises en œuvre adéquats</i> )	D.1 Financement public international, y compris l'aide publique au développement (APD) pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes D.2 Financement public national pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes D.3 Financement privé (national et international) pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes
1 ( <i>veiller à ce que toutes les zones fassent l'objet d'un aménagement du territoire participatif en matière de biodiversité</i> )	A.1 Liste rouge des écosystèmes A.2 Étendue des écosystèmes naturels 1.1 Pourcentage de zones terrestres et marines couvertes par des plans d'aménagement spatial qui intègrent la biodiversité
2 ( <i>restauration de 30 % des écosystèmes d'ici à 2030</i> )	2.2 Aires faisant l'objet de restauration
3 ( <i>protection de 30 % des zones terrestres et maritimes d'ici à 2030</i> )	3.1 Couverture des aires protégées et d'autres mesures efficaces de conservation par zone
4 ( <i>mettre un terme à l'extinction d'origine humaine d'espèces menacées connues</i> )	A.3 Indice de la Liste rouge A.5 Pourcentage de populations au sein d'une espèce dont la taille de la population efficace est supérieure à 500 individus
5 ( <i>utilisation et commerce des espèces sauvages durables et prévention de la surexploitation</i> )	5.1 Proportion de stocks halieutiques restant dans des limites biologiquement durables
6 ( <i>atténuer les impacts des espèces exotiques envahissantes</i> )	6.1 Nombre d'événements d'introduction d'espèces exotiques envahissantes
7 ( <i>réduire les risques de pollution de toutes sortes et réduction de moitié du risque global lié aux pesticides</i> )	7.1 Indice sur le potentiel d'eutrophisation côtière 7.2 Concentrations environnementales de pesticides
8 ( <i>réduire l'impact du changement climatique</i> )	Ø
9 ( <i>gestion et utilisation durables des espèces sauvages</i> )	9.1 Avantages découlant de l'utilisation des espèces sauvages 9.2 Pourcentage de la population occupant un emploi traditionnel
10 ( <i>gestion durable des superficies consacrées à l'agriculture, à l'aquaculture, à la pêche et à la sylviculture</i> )	10.1 Proportion de la surface agricole consacrée à une agriculture productive et durable 10.2 Progrès accomplis dans la réalisation d'une gestion durable des forêts
11 ( <i>restaurer et améliorer les contributions de la nature aux populations</i> )	B.1 Services rendus par les écosystèmes

12 ( <i>accroître la superficie et la connectivité des trames vertes et bleues</i> )	12.1 Part moyenne de l'espace bâti des villes constitué d'espaces verts/bleus et accessible à tous
13 ( <i>partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques</i> )	C.1 Indicateur sur les avantages monétaires reçus C.2 Indicateur sur les avantages non monétaires reçus
14 ( <i>la biodiversité dans toutes les politiques</i> )	∅
15 ( <i>encourager les entreprises à évaluer leurs risques, dépendances et impacts sur la biodiversité</i> )	15.1 Nombre d'entreprises publiant des informations sur les risques, les dépendances et les impacts sur la biodiversité
16 ( <i>choix de consommation durable et lutte contre le gaspillage</i> )	∅
17 ( <i>renforcer les mesures de biosécurité</i> )	∅
18 ( <i>réformer les subventions néfastes pour la biodiversité</i> )	18.1 Mesures d'incitation positives en place pour promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique 18.2 Valeur des subventions et autres incitations nuisibles à la biodiversité qui ont été éliminées, supprimées progressivement ou réformées.
19 ( <i>augmenter le niveau des ressources financières de toutes les sources en faveur de la biodiversité</i> )	D.1 Financement public international, y compris l'aide publique au développement (APD) pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes D.2 Financement public national pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes D.3 Financement privé (national et international) pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes
20 ( <i>renforcer les capacités et l'accès aux technologies</i> )	∅
21 ( <i>accessibilité des meilleures données, informations et connaissances disponibles</i> )	21.1 Indicateur sur les informations relatives à la biodiversité pour le suivi du cadre mondial de la biodiversité
22 ( <i>assurer la participation de tous</i> )	∅
23 ( <i>assurer l'égalité des sexes dans la mise en œuvre du cadre</i> )	∅