

L'ACCORD DE KUNMING À MONTRÉAL : UNE PARTITION QUE LES ÉTATS DOIVENT DÈS À PRÉSENT METTRE EN MUSIQUE

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^e 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.

1. 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.

La biodiversité a longtemps été éclipsée par le climat

Aucun indicateur n'a été élaboré pour mesurer son déclin et favoriser les prises de conscience collectives

La biodiversité n'a longtemps été qu'une préoccupation mineure des politiques publiques

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, 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**.

2. 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 des **mécanismes décentralisés**. L'avantage de ce système est d'offrir aux États le choix 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.

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 Subventions susceptibles de nuire à la biodiversité



de dollars par an



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.

POUR EN SAVOIR +

- [Avis budgétaire 2023 « Biodiversité »](#) de M. Guillaume Chevrollier
- [Rapport d'information « Menaces sur la biodiversité mondiale : passer des promesses aux actes »](#)



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Guillaume Chevrollier
Rapporteur
Sénateur de la Mayenne
(Les Républicains)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

☎ 01 42 34 23 20

[Consulter le dossier législatif](#)

