

The background of the cover is a solid teal color. On the left side, there is a white line-art illustration of the Eiffel Tower, extending from the bottom left towards the top. Scattered across the teal background are white line-art outlines of various French overseas territories, including Guadeloupe, Martinique, French Guiana, Réunion, Mayotte, and several islands in the Indian and Pacific Oceans.

TERRITOIRES ULTRAMARINS : LES OUBLIÉS DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE FRANÇAISE

Note de position

} réseau
action
climat france

Autrice principale : Jusline Buissereth
Contact : contact@reseauactionclimat.org



Cette publication a bénéficié d'un soutien financier du Ministère français de la transition écologique, de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Agence pour la transition écologique (Ademe). Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de ses autrices et ne reflètent pas nécessairement celles des organisations mentionnées ci-dessus. Ce document est publié sous l'entière responsabilité des autrices et auteurs.

NUMERO ISBN : 978-2-919083-12-1

Ce document est soumis au droit d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche à condition d'en mentionner clairement la source. Le détenteur des droits d'auteur demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation.

Merci à : Anne Bringault, Christophe Barbarini, Jason Temau, Marine Pouget, Nolwenn Rocca, Simon Bignonneau

Octobre 2025

Table des matières

Introduction	4
I. Les outre-mer français : ressources stratégiques entravées par leur sous-représentation institutionnelle	6
1.1. Les territoires ultramarins confèrent à la France une puissance géopolitique et une richesse écologique d'ampleur mondiale	6
1.2. Les Outre-mer renforcent l'influence internationale de la France sans bénéficier d'une autonomie suffisante	7
1.3 Les politiques nationales continuent de marginaliser la pluralité et l'expertise ultramarine.	8
1.4 Les avancées institutionnelles demeurent ponctuelles face à une centralisation persistante.....	10
1.5. Des initiatives pionnières témoignent d'un potentiel inexploité d'autonomie et d'innovation.....	11
II. Pour une diplomatie climatique plus inclusive : quelles pistes concrètes ?	12
2.1. Renforcer la formation et l'expertise : un préalable à l'autonomie diplomatique	12
2.2. Garantir une représentation pluraliste : comment institutionnaliser la diversité ultramarine ?	12
2.3. Accroître l'autonomie diplomatique régionale : vers une diplomatie décentralisée ?.....	13
2.4. Organiser des Assises de la diplomatie des outre-mer : une stratégie partagée pour l'avenir et le climat ?	14
2.5. Garantir une représentation effective et plurielle de tous les outre-mer dans la délégation française aux COP onusiennes.....	16
Conclusion	17
Bibliographie temporaire	17

Chiffres clés

- À Bakou¹ (COP29, 2024), **0%** des négociateurs et négociatrices de la délégation française provenaient des territoires ultramarins.
- Les collectivités d'outre-mer abritent **80 %** de la biodiversité française sur **22 %** du territoire national. Elles concentrent plus de **98 %** de la faune vertébrée et **96 %** des plantes vasculaires spécifiques à la France².
- **97%**³ du domaine maritime français se situe en outre-mer, faisant de la France la deuxième puissance maritime mondiale.
- La Guyane représente un **1/3** du couvert forestier français avec **8 millions** d'hectares de forêt équatoriale.

¹ <https://unfccc.int/documents/643061>

²

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/ONERC_Rapport_2012_OutreMer_WEB.pdf

³

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3528_rapport-information.pdf

Encadré - Cinq demandes clés pour une diplomatie climatique française plus inclusive des outre-mer

1. Former et autonomiser les négociateurs et négociatrices climats ultramarins

Développer des programmes de formation et des viviers de jeunes négociateurs et négociatrices issus de chaque territoire.

2. Assurer une représentation pluraliste et transparente lors des sommets internationaux

Appliquer des critères clairs de sélection et garantir la diversité sociale et territoriale dans toutes les délégations.

3. Soutenir l'autonomie diplomatique régionale

Accroître les moyens pour permettre une diplomatie régionale, notamment sur le climat, et une représentation autonome lorsque souhaité.

4. Organiser des Assises de la diplomatie des outre-mer

Instaurer un rendez-vous régulier associant société civile, territoires et État pour co-construire la stratégie diplomatique, notamment sur le volet climatique.

5. Garantir une représentation effective aux COP pour chaque territoire

Intégrer systématiquement au moins un·e représentant·e de chaque Outre-mer dans la délégation française, en respectant leur degré d'autonomie et leur choix de représentativité.

En bref, nous demandons le passage d'une diplomatie climatique ultramarine essentiellement de vitrine et consultative à une diplomatie réellement partagée, décolonisée et co-construite, capable d'intégrer et de soutenir la pluralité, les innovations et la souveraineté des outre-mer dans l'ensemble des espaces de décision internationale sur le climat et au-delà.

Introduction

La France, puissance à la fois européenne et mondiale, doit sa position internationale en grande partie à l'héritage d'un empire colonial dont les territoires ultramarins sont les prolongements géographiques et politiques. Répartis sur plusieurs océans⁴ – Atlantique, Indien, Pacifique et Austral – ces territoires forment une vaste zone économique exclusive (ZEE), faisant de la France la deuxième puissance maritime mondiale. Toutefois, cette étendue stratégique masque une réalité plus complexe. Les Outre-mer ne sauraient se confiner à de simples richesses géographiques ou économiques. Ils sont le résultat de résistances historiques, de subalternité institutionnelle et de relations asymétriques qui perdurent aujourd'hui dans la diplomatie dite "française".

Ce constat invite à dépasser une lecture strictement étatique et hexagonale, et à concevoir la diplomatie non pas seulement comme une projection de puissance étatique, mais comme un espace multiple de co-construction des identités, des savoirs ancestraux, des revendications politiques et des légitimités autochtones, amérindiennes, créoles, Kanak, polynésiennes, etc. Ces territoires portent des récits propres, marqués par des histoires coloniales douloureuses, par des luttes pour la reconnaissance culturelle et politique – auxquelles participe, par exemple, la reconnaissance par la loi Taubira⁵ de la traite transatlantique et de l'esclavage comme crime contre l'humanité – et par des vulnérabilités environnementales spécifiques liées aux défis globaux du changement climatique.

Or, alors même que les outre-mer concentrent 80 %⁶ de la biodiversité française et sont en première ligne face aux impacts du dérèglement climatique⁷ – subissant érosions, cyclones, montée des eaux, dégradation des écosystèmes –, leur place dans les grandes négociations internationales climatiques reste largement marginale, voire symbolique. La "diversité ultramarine" est régulièrement mise en avant par la diplomatie française dans les forums climatiques ou stratégiques, mais elle sert souvent de vitrine sans accorder aux représentantes et représentants locaux un réel pouvoir décisionnel ni de ressources effectives spécifiquement allouées à la préservation de la biodiversité. Les populations qui habitent et défendent ces territoires depuis des siècles sont, de fait, les seules à même d'en garantir la protection. Minimiser leur rôle n'est pas seulement une faute morale ou diplomatique, mais constitue un manquement stratégique majeur : ces territoires, couvrant des millions de kilomètres carrés et abritant une biodiversité foisonnante, représentent un bien commun essentiel

⁴ https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/11/la-france-deuxieme-empire-maritime-mondial_5498495_3210.html

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000405369/>

⁶ <https://biodiversite.gouv.fr/la-strategie-dans-les-outre-mer>

⁷ https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202206-PB0622-Storisk_0.pdf

à la vie. **Ignorer les voix ultramarines, c'est priver ces écosystèmes de leur meilleure défense et risquer leur disparition.**

Plusieurs rapports parlementaires récents, ainsi que la mission menée par l'Assemblée nationale, appellent à une véritable réforme de ces politiques. Le rapport du Sénat sur la stratégie indo-pacifique, en parlant d'une "révolution copernicienne"⁸ propose de repositionner les territoires ultramarins comme la "boussole" des actions extérieures françaises dans la région, revendiquant pour eux une autonomie accrue y compris stratégique, et un rôle réel dans la définition des priorités et des décisions. Cette réflexion dépasse le seul cadre climatique pour embrasser les enjeux cruciaux de souveraineté régionale, de coopération solidaire, de sécurité maritime, voire de justice sociale et économique.

⁸ <https://www.senat.fr/rap/r22-285/r22-285.html>

I. Les outre-mer français : ressources stratégiques entravées par leur sous-représentation institutionnelle

1.1. Les territoires ultramarins confèrent à la France une puissance géopolitique et une richesse écologique d'ampleur mondiale

Les territoires ultramarins placent la France au rang de deuxième puissance mondiale pour la surface de sa zone économique exclusive (ZEE), qui s'étend sur plus de 10 millions de km²⁹, répartis dans l'Atlantique, l'océan Indien, le Pacifique et autour de l'Antarctique. À titre de comparaison, cette ZEE ultramarine représente 97% de la superficie totale, tandis que l'Hexagone ne couvre qu'environ 3%¹⁰. À elle seule, la Polynésie française¹¹ contribue près de 4,8 millions¹² km² à cette immense étendue, témoignant du rôle géostratégique majeur des territoires d'outre-mer. Ces territoires abritent des écosystèmes exceptionnels – récifs coralliens, forêts tropicales, mangroves, espèces endémiques – qui constituent non seulement un patrimoine naturel essentiel pour les communautés locales, souvent premières gestionnaires de ces milieux, mais aussi un enjeu vital pour l'équilibre écologique global. En **Polynésie française**, par exemple, la protection de l'océan ne se conçoit pas seulement comme une préservation locale, mais comme une responsabilité partagée¹³ envers le "grand commun" planétaire, puisque tous les océans sont interconnectés et, à travers cette vision, ne forment qu'un seul et même espace à protéger.

Ces espaces sont les plus vulnérables¹⁴ face aux dérèglements globaux : montée du niveau des mers, événements météorologiques extrêmes, érosion des littoraux, pertes de biodiversité, vecteurs de maladies émergentes. Ils incarnent pourtant une capacité remarquable d'innovation sociale et technique, héritée de savoirs ancestraux adaptés aux contextes locaux. En **Guyane**, par exemple, les peuples amérindiens pratiquent depuis des siècles une gestion traditionnelle durable des forêts, fondée sur des techniques d'agroforesterie combinant préservation de la biodiversité et

⁹ <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/281092-la-france-une-puissance-maritime#:~:text=Son%20domaine%20maritime%2C%20si%20on,km%C2%B2%20autour%20de%20la%20Nouvelle%2D>

¹⁰ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3528_rapport-information.pdf

¹¹ https://www.shom.fr/sites/default/files/2024-03/WEB_SHOM_RA2023_220324.pdf

¹² <https://www.ifremer.fr/fr/actualites/l-etat-la-polynesie-francaise-et-l-ifremer-ont-signé-un-accord-de-cooperation>

¹³ <https://outremers360.com/bassin-pacifique-appli/la-polynesie-signé-l'appel-a-l'action-des-peuples-du-pacifique-pour-la-protection-de-locean-te-reo-o-te-moana>

¹⁴ https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2025/05/rac_impact-outremer-rapport_07-web.pdf

usage raisonné des ressources forestières, assurant ainsi un équilibre écologique pérenne. Par ailleurs, en **Polynésie française** c'est avant tout la gestion exemplaire des écosystèmes marins – notamment des récifs coralliens et des zones de pêche – qui illustre une pratique avancée de gestion durable des ressources marines, fondée sur le respect des cycles naturels et la préservation des milieux. Pourtant cette expertise locale reste sous-valorisée dans les politiques nationales. Les initiatives pionnières portées par les acteur·rice·s ultramarin·e·s sont rarement intégrées dans la formulation des stratégies nationales ou internationales, accentuant un sentiment de marginalisation¹⁵.

1.2. Les Outre-mer renforcent l'influence internationale de la France sans bénéficier d'une autonomie suffisante

La présence de ces territoires dans des organisations régionales¹⁶ comme la Commission de l'Océan Indien¹⁷ (**Réunion**), le Forum des îles du Pacifique¹⁸ (**Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna**), ou encore l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (**Martinique, Guadeloupe**) offrent à la France une capacité de dialogue multilatéral, mais aussi la possibilité de faire circuler des savoirs locaux et des luttes spécifiques. La Commission de l'océan Indien (COI), créée en 1984 et regroupant Madagascar, Maurice, les Seychelles, l'Union des Comores ainsi que la France via La Réunion, constitue une instance régionale clé. Elle intervient sur des axes stratégiques variés tels que la sécurité maritime, le développement économique, la gestion des risques climatiques et environnementaux ainsi que la coopération sanitaire et scientifique. Le conseil des ministres de la COI, instance décisionnelle suprême, se réunit deux fois par an et prend ses décisions à l'unanimité¹⁹, sur la base d'une représentation assurée par des ministres ou leurs représentant·e·s. Cependant, dans ce cadre, la France, unique puissance européenne, qui assure la représentation officielle de la Réunion, exerce une influence diplomatique prépondérante, limitant parfois la capacité de cette collectivité régionale spécifique à défendre de façon pleinement autonome ses priorités propres. Il en résulte que les territoires ultramarins du Pacifique restent principalement orientés par des intérêts hexagonaux, au détriment parfois des partenariats horizontaux notamment avec des petits États insulaires ou des collectivités amazoniennes partageant des problématiques similaires.

La participation de la France aux Conférences des Parties (COP) sur le climat illustre particulièrement ce fonctionnement centralisé qui restreint la capacité d'intervention des Outre-mer. Ces dernières années, en amont de chaque COP, la

¹⁵ <https://mouvements.info/les-outre-mers-des-territoires-delaisses-comme-les-autres/>

¹⁶ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RINFANR5L15B3528.html>

¹⁷ <https://www.commissionoceanindien.org/40-ans-coi-magazine/>

¹⁸ <https://www.spc.int/fr/nos-membres/>

¹⁹ <https://www.reunion.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Cooperation-ocean-Indien/Commission-de-l-Ocean-Indien>

préparation de la délégation nationale est strictement coordonnée par le ministère de la Transition écologique, en liaison avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Ce processus inclut la sélection des négociateur·rice·s, la rédaction des mandats et la définition des positions françaises sur les enjeux clés tels que l'atténuation, l'adaptation ou les financements climatiques. Les territoires ultramarins, bien que particulièrement exposés aux effets du changement climatique, n'ont pas de délégation propre : leurs représentant·e·s lorsqu'ils et elles sont présent·e·s, sont désigné·e·s par Paris et intégré·e·s dans la délégation française, leur participation n'étant pas systématique. Cependant, il est important de nuancer l'affirmation selon laquelle les territoires ultramarins n'auraient pas de délégation propre. Certains, comme la **Polynésie française**, ont pu envoyer de petites délégations autonomes, mais celles-ci ne sont pas intégrées à la délégation française lors des COPs. Cette configuration restreint considérablement leur accès et leur capacité d'action au sein des négociations. Cette intégration reste un levier politique essentiel.

À la COP21(2015)²⁰ qui s'est déroulée à Paris, un stand ultramarin et plusieurs événements parallèles ont mis en lumière la diversité et l'expertise²¹ de ces territoires. Cette visibilité formelle a permis à certain·e·s acteur·rice·s ultramarin·e·s de porter leurs revendications et solutions, à l'image d'une adaptation fondée sur la nature, la gestion durable des littoraux ou encore la défense des voix autochtones. Toutefois, l'analyse des processus de négociation met en évidence une participation souvent consultative ou accessoire²². Les délégations ultramarines étaient une partie intégrante de la délégation française mais sans statut autonome ni capacité de négociation propre. La mobilisation de la ministre des Outre-mer, bien que symboliquement forte, ne s'est pas traduite par une inclusion structurelle et égalitaire des élu·e·s ultramarin·e·s ou de la société civile locale dans la conception des stratégies, mettant en lumière les limites d'une approche où la diversité ultramarine est valorisée sans être considérée comme ressource centrale et autonome.

1.3 Les politiques nationales continuent de marginaliser la pluralité et l'expertise ultramarine.

Les territoires ultramarins français se caractérisent par une diversité géographique, culturelle et institutionnelle marquée des **Antilles** à la **Guyane**, de l'**océan Indien** au **Pacifique**. Chacun présente des réalités historiques, démographiques et environnementales distinctes. Pourtant, dans la pratique diplomatique française, cette pluralité s'efface souvent derrière une approche uniforme, centralisée, qui traite ces

²⁰ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat-et-environnement/la-lutte-contre-les-changements-climatiques/la-conference-de-paris-ou-cop21/>

²¹ <https://www.vie-publique.fr/discours/199257-declaration-de-mme-george-pau-langevin-ministre-des-outre-mer-sur-la-m>

²² <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ15101269S.html>

territoires comme un ensemble homogène. Ce constat, aujourd'hui partagé au plus haut niveau institutionnel, a notamment été formulé à l'Assemblée Nationale par la Mission d'information sur l'avenir institutionnel des Outre-mer (2025)²³ qui rappelle que "l'État jacobin n'a plus sa place dans les Outre-mer au XXI^e" et qu'il est illusoire de gérer des territoires aussi divers, comme la **Réunion**, **Wallis-et-Futuna** ou encore **Saint-Pierre-et-Miquelon** selon des normes et des politiques uniformes, pensées à Paris.

Cette mission rappelle qu'une véritable reconnaissance de la pluralité locale – dans ses dimensions réglementaires, économiques et culturelles – est indispensable pour dépasser la marginalisation et la sous-représentation persistantes des sociétés ultramarines. La loi Zéro Artificialisation Nette (ZAN)²⁴, adoptée dans le sillage de la loi Climat et Résilience (2021)²⁵, en est une illustration éloquente. Elle fixe l'objectif de stopper toute progression nette de l'artificialisation des sols d'ici 2050 sur l'ensemble du territoire français, y compris outre-mer, afin de préserver la biodiversité extra-hexagonale. Cependant, cet objectif à 25 ans entre en tension avec la réalité complexe des territoires ultramarins : pression démographique, forte demande en logements, inégalités foncières... et surtout, vulnérabilité climatique extrême. En effet, la rareté des terres constructibles, aggravée par les risques naturels, oblige souvent à urbaniser des espaces pourtant essentiels pour l'adaptation et la protection des populations. À cette contradiction s'ajoute une incohérence structurelle : certaines catégories de projets d'aménagement, listées dans le tableau réglementaire de l'article R.122-2 du Code de l'environnement²⁶, sont exonérées d'étude d'impact environnemental. Or, ces exemptions, conçues pour un cadre hexagonien, se révèlent inadaptées aux spécificités des outre-mer, où la fragilité des écosystèmes, l'exposition aux risques naturels et la finitude des ressources foncières exigeraient au contraire un examen environnemental renforcé. Le 6^e rapport du GIEC alerte sur la possibilité d'événements cycloniques d'intensité exceptionnelle, une menace concrétisée par le passage des cyclones Freddy dans l'Océan Indien (mars 2023), Chido à **Mayotte** (décembre 2024) et Garance à la **Réunion** (février 2025). Ainsi, de nombreux·ses acteur·rice·s²⁷ pointent le décalage entre les objectifs nationaux uniformisés et les impératifs locaux d'adaptation, plaidant pour une application différenciée et contextualisée.

De surcroît, l'inclusion effective des catégories les plus marginalisées, à l'image des peuples autochtones, reste lacunaire. Le recrutement diplomatique et le choix des représentant·e·s officiel·le·s reproduisent trop souvent des élites locales éloignées des réalités sociales propres à ses espaces. Des barrières linguistiques,

²³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/om/l17b0774_rapport-information

²⁴ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/287326-zero-artificialisation-nette-zan-comment-protger-les-sols>

²⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

²⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042087601

²⁷ <https://www.village-justice.com/articles/continue-ecologique-activites-minieres-guyane-analyse-critique-une-paralyse,53764.html>

culturelles et institutionnelles accentuent le sentiment d'éloignement, fragilisant la légitimité de l'action diplomatique française sur ces territoires.

1.4 Les avancées institutionnelles demeurent ponctuelles face à une centralisation persistante

Certains territoires, tels que la **Nouvelle-Calédonie** et la **Polynésie française**, bénéficient d'une autonomie régionale renforcée permettant de siéger comme membres à part entière d'organisations du Pacifique et de défendre directement leurs intérêts. Ce cas demeure exceptionnel : dans la majorité des instances nationales ou multilatérales, la représentativité des acteur·rice·s ultramarin·e·s reste consultative et accessoire. Même l'organisation d'Assises de la diplomatie des outre-mer²⁸ de 2017-2018 ou la création d'une direction de la coopération régionale Outre-mer au Quai d'Orsay témoignent davantage d'une volonté récente d'ouverture que d'une transformation profonde.

De même, l'absence de la **Guyane** au Sommet de l'Amazonie²⁹ de 2023 à Belém apparaît emblématique. Malgré l'importance écologique et culturelle de ce territoire, recouvert à 90 % par la forêt amazonienne et partageant de nombreux enjeux avec ses voisins, la Guyane n'a pas été conviée au titre de représentante ultramarine. L'État français, en choisissant de privilégier la représentation par l'ambassade à Brasília, a suscité la critique des acteur·rice·s locaux·les³⁰ qui considèrent cette pratique comme une invisibilisation³¹ récurrente de leurs intérêts propres. Cette situation manifeste la persistance d'une diplomatie encore très centralisée et hiérarchisée, héritée de logiques post-coloniales : la parole ultramarine reste subordonnée à la représentation nationale, et la spécificité des enjeux locaux peine à se traduire institutionnellement sur la scène internationale. Les exemples de participation autonome relèvent plus de l'exception que de la norme, et dépendent largement de la mobilisation et du degré d'ouverture des appareils diplomatiques centraux.

1.5. Des initiatives pionnières témoignent d'un potentiel inexploité d'autonomie et d'innovation

Certaines coopérations signalent toutefois l'émergence ponctuelle de dynamiques plus inclusives. Ainsi, l'alliance officialisée³² le 10 janvier 2025 entre la Collectivité territoriale de **Guyane** (CTG) et l'État brésilien d'Amapá, en vue d'une

²⁸ <https://www.senat.fr/rap/r23-763/r23-7632.html>

²⁹ https://www.liberation.fr/politique/la-guyane-francaise-grande-absente-du-sommet-sur-lamazonie-20230808_WRUARP2BCJH35JJM2GJTRYHKZE/

³⁰ <https://www.20minutes.fr/politique/4048526-20230809-elus-guyane-remontes-absence-macron-territoire-sommet-amazonie>

³¹ <https://la1ere.franceinfo.fr/on-n-a-encore-une-fois-pas-voix-au-chapitre-des-politiques-denoncent-l-absence-de-la-guyane-au-sommet-sur-l-amazonie-1419812.html>

³² <https://la1ere.franceinfo.fr/guyane/cop-30-a-belem-les-elus-de-guyane-et-de-l-amapa-s-unissent-pour-faire-entendre-leurs-voix-1552627.html>

participation commune à la COP30 à Belém, marque un précédent remettant en question la centralisation traditionnelle de la diplomatie française ultramarine. Par la signature d'une déclaration conjointe d'intention par Jean-Paul Fereira, Premier vice-président de la CTG et Clécio Luis, gouverneur d'Amapá, les deux territoires entendent porter d'une même "voix" les enjeux de préservation et de développement de l'Amazonie, en s'inscrivant dans le contexte d'une coopération transfrontalière sur le changement climatique. Ce partenariat se distingue par sa dimension stratégique et symbolique. Pour la première fois, les deux partenaires affirment ouvertement leur désir de s'imposer en tant qu'acteurs régionaux majeurs, capables de proposer collectivement des solutions à la fois écologiques (préservation de la forêt, valorisation de la bioéconomie) et sociales : la lutte contre la pauvreté est affichée comme un objectif commun. La coopération repose sur un calendrier préparatoire à la COP30 impliquant la formation d'un comité de coordination des consultations publiques et l'intégration explicite de la société civile, y compris des représentants autochtones et de communautés traditionnelles, une innovation en matière d'inclusion diplomatique à cette échelle. Quant à la démarche guyanaise, loin de se limiter à une affiche, elle assume la mobilisation large de ses "forces vives"³³ : élu-e-s, entreprises, ONG, représentant-e-s autochtones, acteur-ric-e-s économiques et même monde sportif sont invité-e-s à rejoindre la délégation, espérant rompre avec la pratique du huis-clos institutionnel souvent dénoncé lors des COP précédentes. Elle s'appuie aussi sur l'accord franco-brésilien de mars 2024³⁴ entre Emmanuel Macron et Lula, pour légitimer son ambition d'un "front amazonien" à portée internationale.

Néanmoins, cette démarche soulève aussi des interrogations. En effet, le développement prôné par certain-e-s élu-e-s local-e-s en **Guyane** et dans l'État brésilien d'Amapá, où l'exploitation pétrolière est en expansion, peut s'inscrire dans une logique axée sur l'extractivisme, ce qui suscite des critiques. Ce modèle génère la crainte que l'autonomie renforcée des collectivités ne reproduise des schémas de pouvoir et de représentation traditionnels, souvent marqués par une faible prise en compte des populations minoritaires telles que les Peuples autochtones. Ce paradoxe rappelle les discours souverainistes dont a fait usage, par exemple, le gouvernement brésilien pour justifier des politiques controversées en Amazonie, au risque de perpétuer des logiques d'oppression sous une autre forme.

³³ <https://www.radiopeyi.com/>

³⁴ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/03/28/nouveau-plan-daction-du-partenariat-strategique-france-bresil>

II. Pour une diplomatie climatique plus inclusive : quelles pistes concrètes ?

2.1. Renforcer la formation et l'expertise : un préalable à l'autonomie diplomatique

Un obstacle récurrent est le manque d'accès des représentant·e-s ultramarin·e-s aux formations diplomatiques de haut niveau, ainsi que la faible maîtrise des codes et du langage des forums multilatéraux. Cette situation limite leur capacité à peser dans la négociation internationale. Pour y remédier, plusieurs voies ont été identifiées. Parmi elles, le développement d'ateliers et de programmes dédiés, à l'image du Young Pacific Leaders Program³⁵ mené régulièrement par les États-Unis dans les territoires du Pacifique, des programmes de formation ciblés sur le langage onusien, la négociation et les réalités géopolitiques sont régulièrement cités comme un levier d'autonomisation. Cela permet non seulement de renforcer les compétences techniques, mais aussi d'ouvrir des réseaux professionnels souvent fermés aux territoires dits "de la périphérie". Puis, la création de viviers de jeunes négociateur·rice·s ultramarin·e-s, inspirés des initiatives menées par certains États caraïbéens membres du CARICOM, cela faciliterait l'émergence d'une nouvelle génération de diplomates issus de la diversité territoriale et sociale, à l'instar du programme "Caribbean Climate Justice Leaders"³⁶, axé sur la formation croisée et les mentorats intergénérationnels dans les négociations climatiques internationales. Enfin, il serait essentiel de développer des cursus locaux en sciences politiques au sein même des territoires ultramarins, où ces formations restent aujourd'hui quasi absentes. Cette lacune, loin d'être un hasard, révèle le contrôle centralisé de l'État sur l'enseignement supérieur. La mise en place de formations universitaires dédiées permettrait de renforcer profondément l'autonomie intellectuelle et politique des futures générations ultramarines.

2.2. Garantir une représentation pluraliste : comment institutionnaliser la diversité ultramarine ?

Pour dépasser la logique de cooptation ou la surreprésentation de certains profils, l'établissement de critères de sélection transparents est aujourd'hui un axe très pertinent. Il s'agit notamment d'assurer la présence systématique de représentant·e-s issu·e-s de différents territoires et appartenances sociales, y compris les jeunes, les femmes, les acteur·rice·s associatif·ve·s et les scientifiques local·e·s, dans les groupes

³⁵ <https://www.state.gov/young-pacific-leaders>

³⁶ <https://sdgs.un.org/partnerships/caribbean-climate-justice-leaders-academy>

de travail préparant les positions françaises. Par exemple, au Canada la participation des représentant·e·s autochtones dans les délégations officielles aux COP et autres négociations climatiques multilatérales est structurée et institutionnalisée, notamment depuis la deuxième moitié des années 2010. Ainsi, depuis 2017, les National Indigenous Organizations (NIOs)³⁷, regroupant notamment l'Assembly of First Nations, le Métis National Council, l'Inuit Circumpolar Council et d'autres, sont invités à intégrer formellement les délégations canadiennes lors des négociations sur le climat et la biodiversité. La contribution de ces représentant·e·s autochtones n'est pas purement consultative : leur participation inclut une présence active aux réunions internes de la délégation ou encore un accès aux documents de négociation. Ils défendent parfois des positions propres lors des débats, en plus de recevoir des financements dédiés pour assurer leur présence. Il est aussi prévu que ces organisations puissent prendre la parole au nom du Canada ou à partir de leur propre position d'observateur pour les enjeux qui concernent spécifiquement les peuples autochtones.

Par ailleurs, des dynamiques similaires sont observées en Nouvelle-Zélande. Le pays a instauré une politique d'intégration des représentant·e·s māori dans ses délégations onusiennes sur le climat, combinant consultation en amont et présence de leaders et experts au sein même des négociations. À chaque COP et lors des négociations-clés, la délégation néo-zélandaise inclut formellement une représentation des Iwi (tribus) māori, issue de consultations menées par le Puni Kōkiri et le Ministère des affaires étrangères³⁸. De plus, des efforts spécifiques sont réalisés pour que les savoirs māori (Mātauranga Māori), les droits issus du Traité de Waitangi et les priorités identifiées par la société māori irriguent la prise de position officielle de la Nouvelle-Zélande à l'ONU³⁹.

2.3. Accroître l'autonomie diplomatique régionale : vers une diplomatie décentralisée ?

La question de l'autonomie diplomatique régionale des outre-mer français s'inscrit dans un double contexte : d'une part, la décentralisation des politiques publiques impulsée depuis les années 1980, d'autre part, la nécessité de dépasser les logiques postcoloniales de centralisation hexagonale et de donner cours à une diplomatie "à voix multiples". Certaines collectivités ultramarines, notamment dans le Pacifique⁴⁰ disposent déjà d'une capacité d'action propre dans leur région, illustrant la faisabilité d'une diplomatie partiellement décentralisée, qui serait fortement bénéfique

³⁷ <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202009091522---Canada%20-%20Activity%207%20-%20English.pdf>

³⁸ <https://www.mfat.govt.nz/assets/Environment/Climate-change/Updating-Aotearoa-New-Zealands-Approach-to-International-Climate-Change-Negotiations-Public-Consultation.pdf>

³⁹ https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-tips-tools-insights-practices_be69e0cf-en/integrating-indigenous-worldviews-and-knowledge-into-new-zealand-s-foreign-policy_e216bed0-en.html

⁴⁰ <https://biodiversite.gouv.fr/la-strategie-dans-les-outre-mer>

y compris pour le climat. Pour étendre cette dynamique à d'autres bassins ultramarins, il faudrait renforcer les moyens dédiés à leurs représentations régionales, notamment via la création de postes de délégué-e-s régional-e-s permanent-e-s qui permettrait aux territoires de forger des relations bilatérales autonomes et de participer à des groupes de travail spécialisés. De plus, il s'agit de soutenir et d'institutionnaliser les démarches de coopération autonome. L'alliance **Guyane-Amapá** démontre que les collectivités peuvent dans le cadre régional nouer des partenariats et porter ensemble des projets devant les institutions internationales. Dans les Caraïbes, une participation plus systématique des collectivités françaises à l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECS)⁴¹ ou à la CARICOM avec mandats clairs et équipes multi-territoriales, favoriserait le partage d'expertise, les politiques communes et la visibilité politique. Ensuite, il faudrait également dépasser la tutelle hexagonale pour une gouvernance concertée, car la diplomatie des petites entités insulaires ou régionales n'est crédible que si elle repose sur un pouvoir décisionnel réel, c'est-à-dire sur la possibilité de définir, de négocier et d'appliquer les priorités territoriales sans arbitrage systématique du centre. En ce sens, il s'agit aussi d'encourager des dispositifs d'évaluation partagée entre société civile, élu-e-s locaux-ales et ministères impliqués dans la diplomatie française, afin de garantir la recevabilité et l'adaptabilité des politiques.

Toutefois, cette optimisation diplomatique régionale doit répondre à plusieurs défis, tels que la lutte contre l'asymétrie des ressources humaines et financières qui favorise les petites collectivités face aux voisins plus peuplés ou plus structurés, prévenir la reproduction d'élites locales des sociétés civiles territoriales et assurer la prise en compte réel des voix sous-représentées.

2.4. Organiser des Assises de la diplomatie des outre-mer : une stratégie partagée pour l'avenir et le climat ?

La proposition des Assises de la diplomatie des outre-mer⁴², formulée dans le rapport d'information du Sénat répond à la nécessité de dépasser la logique descendante du pilotage diplomatique toujours très centralisé. Une véritable transformation ne peut advenir sans espaces de concertation et de co-construction, permettant l'expression et la confrontation pluraliste des intérêts et savoirs locaux. Cela doit prendre vie via un agenda co-construit, intergénérationnel et intersectionnel. Par conséquent, des assises efficaces devraient associer trois niveaux d'acteur·rice-s : les collectivités territoriales et gouvernements locaux, l'État dont le rôle sera de garantir le dialogue entre le centre et la périphérie ainsi que la société civile ultramarine, incluant des forces vives économiques, jeunesse, ONG, représentant-e-s des minorités, etc. Pour qu'elles aient un impact durable, les Assises devraient déboucher sur des dispositifs

⁴¹ <https://oece.int/fr/>

⁴² <https://www.senat.fr/rap/r23-763/r23-7632.html>

pérennes, tels que des instances consultatives et représentatives, un groupe de coordonnateur·rice·s ultramarin·e·s à l'échelle française ou européenne, chargé·e de porter les priorités des territoires auprès des organisations internationales, comme le fait le PSIDS (Pacific Small Island Developing States)⁴³ auprès de l'ONU. Si ces assises prennent la forme d'un processus itératif inclusif et transparent, elles pourront devenir un levier de transition vers une diplomatie plus juste, pluraliste et co-construite.

En outre, il s'agit également de sortir du symbolique en mobilisant des moyens pérennes. Dès lors, un enjeu crucial est la capacité à doter ces dispositifs de ressources humaines, logistiques et financières récurrentes, afin de garantir une participation équitable et effective de tou·te·s, notamment celle·ux qui n'ont ni réseau d'influence ni moyens propres. Cela suppose des financements dédiés pour les déplacements, la traduction, la préparation et des formations à la négociation diplomatique. Les assises pourraient aussi déboucher sur la création d'un fonds pérenne d'action ultramarine international, à l'image du "pacific fund"⁴⁴ pour le financement des initiatives collectives régionales.

Les Assises régionales des risques naturels à la **Réunion**⁴⁵, organisées tous les six ans par la DEAL (Direction de l'environnement, de l'Aménagement et du logement Logement), incarnent une dynamique territoriale structurée, essentielle à la gestion des risques climatiques et environnementaux locaux. Depuis la première édition en 2011, ces rencontres réunissent entre 300 et 500 acteur·rice·s professionnel·le·s – expert·e·s, représentant·e·s gouvernementaux·ales, collectivités, société civile, chercheur·e·s et gestionnaires de crise – autour de thématiques clés telles que les cyclones, les glissements de terrain, les risques volcaniques, l'urbanisme préventif et la gestion de crise. Chaque édition, notamment en 2011, 2017 et la plus récente en octobre 2023, a contribué à nourrir et actualiser le Schéma de prévention des risques naturels (SPRN), document stratégique orientant les politiques de résilience jusqu'en 2027. La troisième édition, sous le thème "Des risques naturels, des territoires et des Hommes", a mis en lumière les avancées, défis et innovations par une série de conférences, ateliers et débats, soulignant l'importance d'une coopération renforcée entre l'État et les collectivités locales, attestée par la présence ministérielle. Cette concertation exemplaire favorise un dialogue inclusif, la construction de stratégies adaptées aux réalités locales et le renforcement de la gouvernance territoriale, conditions indispensables pour améliorer la résilience face aux aléas. Inscrire cette expérience dans une démarche plus globale de diplomatie ultramarine permettrait de valoriser les savoirs locaux et d'assurer une représentation légitime des spécificités environnementales et sociales dans les négociations internationales sur le climat,

⁴³ <https://sdgs.un.org/sites/default/files/statements/5618psids.pdf>

⁴⁴ <https://forumsec.org/>

⁴⁵ <https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les-assises-regionales-des-risques-naturels-a-la-a1241.html>

contribuant ainsi à une diplomatie plus juste, cohérente, efficace et respectueuse de la diversité ultramarine.

2.5. Garantir une représentation effective et plurielle de tous les outre-mer dans la délégation française aux COP onusiennes

Établir une diplomatie climatique juste et inclusive représente notamment un engagement de la France à s'assurer de la présence systématique d'au moins un-e représentant-e de chacun de ses territoires ultramarins au sein de sa délégation officielle aux COP. Cette évolution présente plusieurs bénéfices, tels que la visibilité accrue de la diversité au cœur des négociations internationales, la valorisation des expertises locales, en permettant à chaque territoire d'exprimer ses priorités, ses réalités environnementales, sociales et culturelles et de partager ses solutions d'adaptation. Enfin, cela permettrait également une intégration directe des enjeux ultramarins.

Toutefois, cette représentation ne saurait être une mécanique uniformisée qui nierait la diversité des statuts, des degrés d'autonomie et des aspirations diplomatiques.

- Pour les DROM (**Guadeloupe, Martinique, Réunion, Mayotte, Guyane**), un siège garanti au sein de la délégation française, avec la possibilité de porter la voix de leur société civile et de leurs réseaux locaux pourrait répondre à la demande d'inclusion et de reconnaissance.
- Pour la **Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française** et à terme d'autres collectivités à forte autonomie, il s'agit d'ouvrir des modalités différenciées, respectueuses de leur statut : intégration dans la délégation française avec autonomie de parole, participation à un bloc régional pacifique (avec d'autres SIDS ou territoires du Forum), ou représentation propre si elles le souhaitent et si le cadre onusien le permet.

Cela implique une consultation régulière et un accompagnement sur le choix du mode de représentation, afin de respecter les dynamiques d'autonomisation territoriale et de coopération régionale. Afin que cette mesure ne reste pas qu'une promesse théorique, elle doit être accompagnée d'engagements clairs. Cela inclut, l'organisation en amont de chaque COP des consultations territoriales ouvertes à l'ensemble des sociétés civiles d'Outre-mer, la suppression de toute opacité au sein des critères de sélections des représentant-e-s afin de garantir une réelle transparence et surtout un droit réel de participer à l'élaboration et à la défense des positions françaises, y compris dans la rédaction des contributions nationales et durant les réunions bilatérales.

Conclusion

Les territoires ultramarins, particulièrement ceux du Pacifique, sont au cœur des enjeux climatiques qui pourraient être mis en lumière lors de la COP31⁴⁶ dont l'Australie⁴⁷ a officiellement présenté sa candidature pour 2026. Cette candidature, soutenue par plusieurs partenaires régionaux-ales, vise à organiser la conférence en partenariat avec les États insulaires du Pacifique, lesquels font face à des risques majeurs liés au changement climatique comme la montée du niveau de la mer, la dégradation des écosystèmes marins et terrestres, ainsi que les vulnérabilités sociales et économiques. La participation effective des collectivités françaises ultramarines dans cette dynamique diplomatique est essentielle pour représenter avec précision ces enjeux spécifiques.

Par ailleurs, la tenue du G7⁴⁸ en France en 2026 offre une plateforme stratégique pour inscrire les préoccupations et contributions des territoires ultramarins dans un débat global plus large. Le G7, en réunissant les grandes puissances économiques, permet d'aborder des questions prioritaires telles que la transition énergétique, la réduction des émissions ou encore l'adaptation aux aléas climatiques. Cette échéance devra être mise à profit pour renforcer la représentation plurielle et autonome des outre-mer dans la diplomatie française et internationale. C'est une condition nécessaire à une diplomatie française cohérente et efficace dans la gestion des défis climatiques globaux.

⁴⁶ <https://au.ambafrance.org/On-the-Road-to-the-COP31-Pacific-Knowledge-and-Knowledge-of-the-Pacific>

⁴⁷ <https://www.wwf.org.au/what-we-do/climate/cop31-australias-opportunity/>

⁴⁸ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/06/17/annonce-du-prochain-sommet-du-g7-a-evian-du-14-au-16-juin-2026>

Bibliographie temporaire

Articles

- La Guyane française, grande absente du sommet sur l'Amazonie Libération, 8 août 2023.
https://www.liberation.fr/politique/la-guyane-francaise-grande-absente-du-sommet-sur-lamazonie-20230808_WRUARP2BCJH35JJM2GJTRYHKZE/
- COP 30 à Belém : les élus de Guyane et de l'Amapa s'unissent pour faire entendre leurs voix
La 1ère Franceinfo, 2023.
<https://la1ere.franceinfo.fr/guyane/cop-30-a-belem-les-elus-de-guyane-et-de-l-amapa-s-unissent-pour-faire-entendre-leurs-voix-1552627.html>

Rapports institutionnels et publications officielles

- La France face au changement climatique : les Outre-Mer, premiers exposés, Réseau Action Climat, juin 2025.
https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2025/05/rac_impact-outremer-rapport_07-web.pdf
- RAPPORT D'INFORMATION sur les conséquences du changement climatique dans les outre-mer, Assemblée nationale, Rapport n°3172.
<https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3172.asp>
- Propositions pour une politique climat ambitieuse et inclusive, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), juin 2022.
https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/Propositions/202206-PB0622-Storisk_0.pdf
- Rapport n°23-763 sur l'Outre-mer et le changement climatique, Sénat, 2023.
<https://www.senat.fr/rap/r23-763/r23-7632.html>
- Activity 7 - Canada's Submission on Indigenous Participation in Climate Negotiations, UNFCCC, 2020.
<https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202009091522---Canada%20-%20Activity%207%20-%20English.pdf>
- Updating Aotearoa New Zealand's Approach to International Climate Change Negotiations - Public Consultation, Ministère des Affaires étrangères de Nouvelle-Zélande, 2023.
<https://www.mfat.govt.nz/assets/Environment/Climate-change/Updating-Aotearoa-New-Zealands-Approach-to-International-Climate-Change-Negotiations-Public-Consultation.pdf>
- Integrating Indigenous Worldviews and Knowledge into New Zealand's Foreign Policy, OCDE, 2023.
<https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-tips-tools->

[insights-practices_be69e0cf-en/integrating-indigenous-worldviews-and-knowledge-into-new-zealand-s-foreign-policy_e216bed0-en.html](https://insights-practices.be69e0cf-en/integrating-indigenous-worldviews-and-knowledge-into-new-zealand-s-foreign-policy_e216bed0-en.html)

- Service des données et études statistiques (SDES). (2024). Chiffres clés de la mer et du littoral – Édition 2024. Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-mer-littoral/pdf/chiffres-cles-de-la-mer-et-du-littoral.pdf>

Sites Internet officiels et institutions

- La France, une puissance maritime, Vie-publique.fr. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/281092-la-france-une-puissance-maritime#:~:text=Son%20domaine%20maritime%2C%20si%20on,km%C2%B2%20autour%20de%20la%20Nouvelle%2D>
- Commission de l’océan Indien – 40 ans, site officiel COI. <https://www.commissionoceanindien.org/40-ans-coi-magazine/>
- Organisation du Forum des îles du Pacifique – Membres, SPC (Secrétariat du Pacifique). <https://www.spc.int/fr/nos-membres/>
- Stratégie biodiversité dans les Outre-mer, Ministère de la Transition écologique et de la Biodiversité. <https://biodiversite.gouv.fr/la-strategie-dans-les-outre-mer>
- La lutte contre les changements climatiques – La conférence de Paris ou COP21, Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat-et-environnement/la-lutte-contre-les-changements-climatiques/la-conference-de-paris-ou-cop21/>
- Déclaration de Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, sur la mobilisation, Vie-publique.fr. <https://www.vie-publique.fr/discours/199257-declaration-de-mme-george-pau-langevin-ministre-des-outre-mer-sur-la-m>
- Questions au Sénat concernant la représentation des Outre-mer, Sénat, 2015. <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSE015101269S.html>
- Rapport d’information sur la diplomatie et les Outre-mer, Assemblée Nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/om/l17b0774_rapport-information
- Zéro Artificialisation Nette (ZAN) : comment protéger les sols ?, Vie-publique.fr. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/287326-zero-artificialisation-nette-zan-comment-protger-les-sols>

- Article L110-1 du Code de l'environnement (Légifrance)
 - https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042087601
- JORF - Texte officiel, Legifrance (texte législatif).
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>
- Organisation des États de la Caraïbe orientale, OECS.
<https://oeecs.int/fr/>
- Pacific Islands Forum, forum officiel.
<https://forumsec.org/>
- Les Assises régionales des risques naturels à La Réunion (DEAL)
<https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/les-assises-regionales-des-risques-naturels-a-la-a1241.html>
- <https://caribbeannewsglobal.com/2024-caribbean-climate-justice-leaders-academy-opportunity-to-participate-at-cop29/>
- <https://nz.usembassy.gov/young-pacific-leaders/>

Autres ressources et médias

- Radio Peyï, média ultramarin.
<https://www.radiopeyi.com/>
- SDG Statements on Pacific Small Island Developing States, ONU Développement Durable.
<https://sdgs.un.org/sites/default/files/statements/5618psids.pdf>

Réseau Action Climat

Mundo M
47 avenue Pasteur
93100 Montreuil
01 48 58 83 92

reseauactionclimat.org

Le Réseau Action Climat-France, fédération de 37 associations nationales et locales, lutte contre les causes des changements climatiques, de l'échelle internationale à l'échelle locale. Il est le représentant français du Climate Action Network International, **réseau mondial de plus de 1300 ONG**.

Il couvre l'ensemble des secteurs responsables du dérèglement climatique: **les transports, la production d'énergie, l'agriculture et l'alimentation, l'habitat, et travaille à l'élaboration de mesures alternatives et ambitieuses pour lutter contre le changement climatique et ses impacts.**

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

