

RAPPORT D'INFORMATION

Climat : La France, puissance océanique au cœur des défis du siècle

FAIT

au nom de la mission d'information sur le thème :
« La diplomatie climatique française à l'épreuve d'un monde en tension »,

Président

M. Rachid TEMAL,

Rapporteur

M. Teva ROHFRITSCH,

Sénateurs

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION	9
I. LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE AU CŒUR DES ENJEUX DU MONDE.....	15
A. UN DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE DÉJÀ PERCEPTIBLE, RÉSULTANT D'UNE RESPONSABILITÉ HISTORIQUE COMMUNE ET APPELANT UNE RÉPONSE AMBITIEUSE.....	15
1. <i>Le dérèglement climatique : des conséquences mondiales, une vulnérabilité particulière de la France hexagonale comme ultramarine</i>	<i>15</i>
2. <i>Un dérèglement climatique causé par l'homme, fruit d'une responsabilité historique collective</i>	<i>23</i>
3. <i>Un coût de l'inaction nettement supérieur à celui de la transition</i>	<i>24</i>
B. LA CONSTITUTION DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE AU NIVEAU MONDIAL À PARTIR DE 1992	27
1. <i>La mise en place, en 1992, d'un cadre juridique fondé sur l'asymétrie.....</i>	<i>27</i>
2. <i>L'accord de Paris de 2015 : un universalisme renouvelé</i>	<i>32</i>
II. LES ARMES ET LES OBJECTIFS DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE APRÈS LES ACCORDS DE PARIS	42
A. COMMENT SE STRUCTURE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE AVEC LES ACCORDS DE PARIS ?	42
1. <i>Une diplomatie climatique structurée et efficace, mais insuffisamment ouverte aux territoires ultramarins.....</i>	<i>42</i>
2. <i>La diplomatie européenne : une mécanique institutionnelle lourde, mais puissante</i>	<i>50</i>
B. LES OUTILS DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE..	57
1. <i>La stratégie française pour le climat : une planification nationale et des territoires ultramarins aux avants postes</i>	<i>57</i>
2. <i>Les outils de la diplomatie climatique européenne : un leadership construit par le droit, la norme et le marché.....</i>	<i>61</i>
III. UNE DIPLOMATIE ENTRAVÉE	74
A. UNE EXEMPLARITÉ EUROPÉENNE DEVENUE PLUS DIFFICILE À DÉMONTRER	74
1. <i>La réduction des émissions demeure réelle, mais le rythme interroge.....</i>	<i>75</i>
2. <i>Les investissements nécessaires à la transition ne sont pas au rendez-vous</i>	<i>77</i>
3. <i>Une ambition climatique confrontée aux contraintes politiques et sociales</i>	<i>78</i>
B. LA FINANCE CLIMAT SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : DE LA PROMESSE FINANCIÈRE À L'INGÉNIERIE DE LA TRANSITION.....	81
1. <i>Une architecture financière dense mais fragmentée.....</i>	<i>82</i>
2. <i>Des financements encore insuffisamment adaptés aux capacités et aux besoins</i>	<i>93</i>
3. <i>Le passage d'une logique de volumes à une logique d'investissabilité</i>	<i>102</i>
4. <i>Le climat comme risque financier et assurantiel systémique.....</i>	<i>115</i>

C. UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DEVENU DÉFAVORABLE À LA CONVERGENCE DES EFFORTS EN FAVEUR DU CLIMAT.....	119
1. <i>Des priorités déformées par la rivalité sino-américaine</i>	119
2. <i>Un contexte mondial qui marginalise les positions européennes</i>	122
3. <i>Saisir l'occasion de promouvoir une nouvelle doctrine française</i>	125
IV. DES PISTES À EXPLORER POUR UNE DIPLOMATIE PLUS AMBITIEUSE	127
A. LE TEMPS LONG : FAIRE DE LA DIPLOMATIE SCIENTIFIQUE UN PILIER DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE ET LA PLANIFICATION PLURIANNUELLE	127
1. <i>Renforcer le socle scientifique de la diplomatie climatique</i>	128
2. <i>Protéger la vérité scientifique dans un contexte de contestation accrue</i>	130
3. <i>Faire de la science un outil actif de coopération scientifique</i>	133
B. LA DIPLOMATIE DE L'ATTÉNUATION : DE NOUVELLES ALLIANCES À FORGER	138
1. <i>Organiser diplomatiquement la sortie des énergies fossiles</i>	139
2. <i>Accélérer les réductions d'émissions à fort impact</i>	143
3. <i>Transformer les engagements des entreprises en plans crédibles</i>	146
4. <i>Accélérer les réductions d'émissions à fort impact</i>	148
5. <i>Constituer de nouvelles formes de partenariats équilibrés</i>	149
6. <i>Se positionner sur les questions spécifiques ou émergentes</i>	153
C. FAIRE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS UN PILIER DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	155
1. <i>L'outre-mer, un laboratoire de l'adaptation au dérèglement climatique</i>	155
2. <i>Valoriser l'expertise ultramarine au service de la diplomatie de l'adaptation</i>	156
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	159
ANNEXE 1.....	165
SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS EN FAVEUR DU CLIMAT	165

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Premier axe

Créer les conditions nécessaires à la définition d'une doctrine partagée en matière de diplomatie climatique

1. Élaborer une doctrine et adopter sa déclinaison sous la forme d'une stratégie nationale de diplomatie climatique rendue publique, fixant pour cinq ans les priorités géographiques, diplomatiques, économiques et scientifiques de la France en matière climatique. Cette stratégie doit permettre en particulier d'intégrer pleinement les conséquences géopolitiques du dérèglement climatique dans les doctrines françaises de sécurité, de défense et de politique étrangère, de refonder notre rapport à l'Afrique, de structurer une diplomatie indo-pacifique climatique française articulée autour des enjeux de résilience insulaire, de sécurité maritime, de biodiversité et d'économie bleue durable et de mieux articuler diplomatie climatique et diplomatie économique.

2. Afin d'associer au mieux le Parlement et les citoyens, organiser avant chaque COP en application de l'article 50-1 de la Constitution un débat préalable sur le modèle des débats préalables à la réunion du Conseil européen.

Deuxième axe

Mobiliser les vecteurs d'influence français

A. L'outre-mer

3. Renforcer la formation du réseau diplomatique français aux enjeux climatiques propres aux territoires ultramarins, afin de mieux intégrer leurs réalités dans les positions françaises et de valoriser leur expertise régionale.

4. Faire des outre-mer les points d'appui de la diplomatie climatique française dans chaque bassin océanique et institutionnaliser, en amont de chaque COP, une concertation structurée avec ces territoires, compte tenu de leur rôle d'entraînement régional et de leur connaissance directe des vulnérabilités climatiques.

5. Créer, dans les collectivités et territoires d'outre-mer, des capacités permanentes d'ingénierie environnementale et climatique destinées à accompagner les projets locaux, mobiliser les financements internationaux et coordonner les politiques d'adaptation.

6. Associer pleinement les collectivités d'outre-mer à la délégation française lors des COP et favoriser leur participation aux négociations internationales sur les sujets relevant de leurs compétences et de leur environnement régional.

7. Faire des territoires ultramarins des laboratoires de référence en matière d'adaptation climatique, afin de renforcer à la fois la résilience nationale et l'influence diplomatique française auprès des pays particulièrement exposés.

8. Renforcer le rôle d'Expertise France comme opérateur central de la diplomatie climatique française, notamment dans les domaines de l'ingénierie publique, de l'adaptation et du renforcement des capacités et en étendant son mandat aux territoires ultramarins.

B. La finance climat

9. Assumer que le financement mondial de la transition climatique ne pourra plus reposer principalement sur l'Europe et renforcer la participation financière des grandes puissances émergentes, notamment la Chine, l'Inde et les pays du Golfe, aux mécanismes de financement climatique, sans remettre en cause les équilibres juridiques fondamentaux de l'Accord de Paris.

10. Mieux intégrer les priorités et contraintes spécifiques des pays du Sud dans les mécanismes internationaux de financement climatique, notamment en Afrique, dans le Pacifique et dans les États insulaires et associer à chaque fois que possible les départements et territoires d'outre-mer voisins.

11. Être un acteur clé de la réflexion sur les financements climat, les mécanismes d'échange les plus appropriés en application de l'article 6 de l'Accord de Paris, la qualité des crédits carbone ainsi que leurs impacts en termes de développement local et de biodiversité.

12. Mobiliser l'expertise financière française afin de développer des instruments innovants de finance climat, notamment dans les domaines assurantiels, obligataires et de mutualisation des risques.

13. Promouvoir une amélioration de la qualité et de la transparence des données climatiques et financières afin de réduire le coût du financement pour les pays les moins avancés et les États vulnérables.

14. Faire évoluer une partie des financements climats vers des mécanismes publics internationaux de garantie permettant de sécuriser les investissements climatiques dans les pays à risque élevé.

15. Faire de la transition climatique un levier assumé de compétitivité, de souveraineté énergétique et de réindustrialisation européenne.

16. Mieux articuler diplomatie climatique et diplomatie économique afin d'accompagner l'émergence de filières françaises et européennes de la transition.

C. Capitaliser sur l'Accord de Paris pour faire évoluer le modèle d'organisation des COP

17. Améliorer la lisibilité des COP en explicitant les enjeux spécifiques de chacune tels qu'issus de l'Accord de Paris, fondé sur les COP de l'engagement, les COP de révision globale et des COP thématiques davantage sectorielles et opérationnelles.

18. Organiser périodiquement une « interCOP » regroupant COP Climat, Désertification, Biodiversité et Océan afin de sortir de la logique en silo.

19. Inscrire les présidences de COP dans une logique de continuité sur cinq ans afin de renforcer la cohérence des négociations et le suivi des engagements.

20. Associer systématiquement les États particulièrement vulnérables à la gouvernance politique de chaque cycle de COP, selon une rotation géographique équilibrée.

Troisième axe

Repenser notre stratégie diplomatique pour la rendre plus efficace et lisible

A. Construire de nouvelles alliances

21. En reprenant le principe de l'agenda de l'action de la COP 21, développer des coalitions climatiques de « volontaires » réunissant États, collectivités, acteurs scientifiques et économiques autour d'objectifs ambitieux, dans une approche moins eurocentrée et davantage ancrée dans les réalités régionales.

22. Promouvoir une diplomatie climatique fondée sur le partenariat plutôt que sur une logique perçue comme prescriptive ou moralisatrice, respectant la souveraineté et intégrant les aspirations légitimes de développement des différents pays.

23. En cohérence avec la recommandation précédente, créer un réseau des États et territoires côtiers et insulaires partenaires de la France sur les enjeux d'adaptation et de montée des eaux.

24. Reconnaître davantage les vulnérabilités historiques et contemporaines des États insulaires et des pays africains, répondre à leur demande de financement sur l'adaptation dans le cadre d'une vision partagée et de positions défendues ensemble sur l'augmentation de l'ambition des COP en matière de réduction des émissions.

25. Conditionner progressivement les soutiens financiers internationaux auxquels participe la France au respect des engagements climatiques internationaux, tout en tenant compte des capacités de développement des États les plus vulnérables.

26. Déployer une diplomatie volontariste et partenariale à destination des États océaniques, africains et insulaires particulièrement exposés au dérèglement climatique, en privilégiant les approches concrètes, co-construites et financièrement crédibles et en prenant mieux en compte les préoccupations légitimes en matière d'adaptation.

27. S'appuyer sur le mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières pour amener les pays émergents à accélérer leurs réductions d'émissions.

28. Encourager les coopérations décentralisées entre collectivités françaises et étrangères, notamment avec les États fédérés américains, afin de maintenir des dynamiques climatiques de terrain indépendamment des fluctuations politiques nationales.

29. Organiser le recensement au travers d'une base nationale digitale des initiatives des collectivités comme outil d'accélération et d'appropriation par les élus et les services publics des initiatives en matière climatique.

30. Développer une doctrine française et européenne vis-à-vis de la Chine conciliant coopération climatique, souveraineté industrielle et réduction des dépendances stratégiques.

B. Assurer le suivi en France des actions diplomatiques afin d'en mesurer les effets concrets et d'associer les populations

31. Renforcer le suivi concret des engagements pris lors des COP et évaluer leur mise en œuvre.

32. Faire de la diplomatie scientifique un pilier de l'influence française en soutenant la recherche, y compris la recherche fondamentale, la mobilité des chercheurs et la diffusion des savoirs, y compris les savoirs traditionnels relatifs à l'adaptation climatique.

33. Soutenir une plus grande participation des scientifiques au débat public afin de lutter contre la désinformation climatique et de mieux valoriser les bénéfices économiques, sociaux et sanitaires de la transition écologique.

34. Accélérer les études sur le « carbone bleu » afin de développer des méthodologies et des outils de mesures et de certification, notamment dans le cadre de la COP Océan.

INTRODUCTION

« *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs* ». Cette phrase, prononcée en ouverture de son discours par le Président de la République française Jacques Chirac devant l'assemblée plénière du IV^{ème} Sommet de la Terre le 2 septembre 2002 à Johannesburg, a marqué symboliquement tout à la fois le caractère décisif et capital de la question climatique, mais également l'attention insuffisante qu'elle suscite alors.

La canicule qui a frappé la France et l'Europe au mois de juin 2026, avec des records historiques de température, souligne cependant l'urgence toujours plus pressante de la question climatique.

Près de 25 ans après la déclaration de Jacques Chirac, et plus de 50 ans après le premier Sommet de la Terre de 1972, alors même que le dérèglement climatique est devenu une réalité dont chaque continent mesure avec la multiplication des événements extrêmes les effets souvent catastrophiques pour les populations, les enjeux liés au climat n'occupent toujours pas la place qu'ils devraient, dans un monde frappé par les conflits armés, la fragmentation et le repli. **Alors que le caractère éminemment global de cette menace et des réponses à y apporter est avéré, la lutte contre le réchauffement climatique est en effet largement parasitée par d'autres objectifs, économiques, militaires ou idéologiques.** Les États hésitent sur la conduite à tenir et les actions à mener, pris entre la tyrannie du court terme, la défense de leurs intérêts immédiats et l'ampleur des investissements nécessaires. Plus grave peut-être, le climatoscepticisme progresse, avec comme point d'orgue le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris, matérialisé par les propos du président américain le 25 septembre 2025 à la tribune de l'ONU qui qualifie le réchauffement climatique de « *plus grande escroquerie jamais faite dans le monde*¹ ». Comme l'a indiqué François Hollande, Président de la République au moment de la COP de 2015 à l'occasion de son audition par la mission d'information le 1er avril : « *si l'accord de Paris a certes été historique, il est aujourd'hui bousculé par un certain nombre d'événements qui ne sont pas tous de nature climatique, mais politique* ».

La réalité scientifique est pourtant implacable. Sous l'effet des émissions anthropiques de gaz à effet de serre, la décennie 2011-2020 a été la plus chaude observée depuis environ 125 000 ans, et ce record est en passe d'être rapidement dépassé : les années 2023, 2024 et 2025 figurent déjà parmi les trois années les plus chaudes jamais enregistrées.

La question du dérèglement climatique est donc un **enjeu majeur pour les décennies à venir** et pose à notre espèce un défi immense. Responsable historiquement d'un quart des émissions de gaz à effet de serre

¹ "This 'climate change,' it's the greatest con job ever perpetrated on the world"

cumulées, l'Europe ne représente toutefois aujourd'hui – avec 6 % des émissions de gaz à effet de serre –, qu'une fraction du problème, et donc des possibilités d'inflexion. **La réponse ne peut venir que d'une action coordonnée des États, ce qui était tout l'enjeu de la COP 21 de Paris et de ses suites.** Ses réalisations sont indéniables, et les mécanismes mis en place ont prouvé qu'il était possible d'infléchir, même si dans des proportions insuffisantes, le réchauffement climatique.

Cette méthodologie semble pourtant aujourd'hui plus incertaine que jamais. Les difficultés de la COP 30, qui s'est tenue du 10 au 22 novembre 2025 à Belém au Brésil, ont souligné la crise que traverse la diplomatie climatique, dix ans après l'Accord de Paris.

Cependant, si la transition climatique est devenue un terrain de compétition stratégique, son caractère universel peut également en faire un espace de **coopération internationale**. En effet, plus de dix ans après l'accord de Paris, les lignes ont bougé et la gouvernance climatique mondiale n'oppose plus simplement pays développés et pays en développement. **L'émergence de puissances hybrides, la Chine en tête, est un fait structurant qui change profondément la donne, articulant transition énergétique, stratégie industrielle et affirmation géopolitique.** Le Président de la République Emmanuel Macron a ainsi déclaré lors de la COP 28 de Dubaï en 2023 : « *La bataille pour le climat est une bataille que nous pouvons gagner, mais seulement si chacun prend sa part de responsabilité* ».

La Chine est ainsi devenue une puissance climatique paradoxale. Au-delà de sa surface financière et industrielle, elle est simultanément le premier émetteur mondial de CO₂, encore fortement dépendante du charbon, mais également le premier investisseur mondial dans les énergies renouvelables et le premier producteur de batteries, panneaux solaires et véhicules électriques, le leader *de facto* de technologies « vertes » officiellement délaissées par les Etats-Unis.

En termes diplomatiques, la Chine se distingue par une approche moins normative et un discours centré sur le développement, la souveraineté, les financements et les infrastructures qui rencontre un réel écho dans plusieurs pays africains, asiatiques et insulaires. Le pays démontre que l'influence climatique **ne repose donc plus uniquement sur la capacité à fixer des normes, mais aussi sur la capacité à financer, construire et accompagner.** La question climatique est désormais un **levier de puissance et non plus uniquement un sujet environnemental.**

Le cycle ouvert par l'Accord de Paris semble donc aujourd'hui achevé, symboliquement marqué par le retrait américain en 2025. Le retour des rapports de puissance, la fragmentation géopolitique, une certaine « fatigue » des COP et de manière générale, la montée en puissance d'une logique plus transactionnelle renforcent la nécessité **d'un nouveau récit crédible et mobilisateur pour lancer une nouvelle dynamique.**

Dans ce contexte, quelle est la place de la France ?

Notre pays est particulièrement exposé aux bouleversements climatiques. Le réchauffement atteindrait 3 °C à l'échelle mondiale, mais 4 °C pour la France hexagonale, accentuant fortement les risques sanitaires, économiques et territoriaux. **La situation est encore plus alarmante dans les territoires ultramarins.** Le village de Miquelon, menacé par la submersion marine, devra ainsi être relocalisé à un kilomètre de son site actuel. En Polynésie française, près d'un tiers des îles pourrait disparaître d'ici 2100 sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer, tandis que les terres restantes pourraient faire face à l'afflux de réfugiés climatiques intérieurs ou en provenance des îles voisines du Pacifique.

La France n'est donc pas simple spectateur du réchauffement, mais également, et comme le reste du monde, une victime.

Quelles sont les moyens d'action mobilisés par la France pour s'emparer de cette question, comment agit-elle au niveau diplomatique pour contribuer à l'émergence de solutions ?

C'est pour étudier l'ensemble de ces sujets que le Sénat, à l'initiative du groupe Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants (RDPI), le Sénat a créé une mission d'information sur le thème « *La diplomatie climatique française à l'épreuve d'un monde en tension* ». Elle a été constituée le 12 février 2026 et a désigné à cette occasion **Rachid Temal** comme président et a confié le poste de rapporteur à **Teva Rohfritsch**.

Durant ses cinq mois de travaux, la mission a mené **32 auditions**¹, dont celles de l'ancien Président de la République François Hollande et du Président de la COP 21 de Paris Laurent Fabius. Une délégation a effectué un déplacement en Norvège du 7 au 11 juin, jusqu'à l'archipel du Svalbard, la zone la plus touchée au monde par le réchauffement.

De ces travaux, confortés par les analyses de nombreux scientifiques entendus, il ressort qu'il est **en tout état de cause essentiel de garder comme objectif la limitation du réchauffement à 2 °C en poursuivant l'effort jusqu'à 1,5 °C.**

Cette cible ambitieuse nécessite tout d'abord de **préserver notre propre exemplarité en matière de réduction des émissions**, ce qui est rendu envisageable par le cadre européen et les initiatives en faveur de la sortie du charbon et du méthane. Ces efforts doivent cependant être complétés par l'augmentation de notre **capacité de stockage naturel**, et donc la protection des forêts et des océans, avec une attention particulière portée au « **carbone bleu** ».

¹ La liste figure en annexe. Les auditions plénières sont disponibles en vidéo et leur compte rendu est publié sur le site de la mission d'information <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/missions-dinformation-communes/mission-dinformation-la-diplomatie-climatique-francaise-a-lepreuve-dun-monde-en-tension.html>

La France et l'Europe se trouvent cependant confrontées non seulement à un **contexte géopolitique défavorable**, même si les événements dans le détroit d'Ormuz ont souligné à quel point la dépendance aux énergies carbonées était porteuse de risques, mais également à une **raréfaction des ressources publiques dans les pays développés**. Il est donc nécessaire, comme le souligne ce rapport, d'une part, de travailler à **la construction et la structuration de coalitions transversales Nord/ Sud** – en bénéficiant de nos outre-mer, qui sont autant d'acteurs à part entière dans leurs zones géographiques -, ce qui nécessite une plus grande attention portée à la question de l'adaptation, et, d'autre part, de mobiliser les financements, que ce soit parmi les pays encore peu contributeurs ou dans le secteur privé, pour lequel la transition représente en réalité une opportunité encore trop peu exploitée.

Pour accompagner ces objectifs, la mission d'information, formule **34 recommandations**, divisées en trois grands axes.

- **Premier axe**, la France doit travailler à mieux définir une véritable stratégie climatique **partagée aussi bien par nos concitoyens que par les élus**.

La mission recommande en conséquence la publication tous les cinq ans d'un document stratégique qui établirait notre doctrine et nos priorités. La mission souhaite également que le gouvernement organise **avant chaque COP** un débat au Parlement, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

- **Deuxième axe**, nos vecteurs d'influence doivent être plus pleinement mobilisés.

La France occupe en effet une place éminente dans la lutte contre le dérèglement climatique. Elle dispose sur ce thème de **trois atouts majeurs** qui lui permettent de se situer à la pointe de la diplomatie climatique :

- **tout d'abord, les outre-mer**, qui offrent à notre pays un rayonnement unique sur l'ensemble des bassins océaniques, mais lui confèrent également une responsabilité particulière. **La France est une puissance climatique mondiale parce qu'elle est une puissance océanique et ultramarine**. Les outre-mer, dans leur diversité, sont en effet situés à l'avant-garde non seulement des conséquences du réchauffement climatique, mais également des solutions. Intégrés à leurs espaces régionaux, ils constituent des leviers d'action en mesure de mobiliser très largement, sous réserve qu'ils soient écoutés ;

- **ensuite, l'expertise française en matière de finance climatique**. La France a en effet su développer de nombreux outils, et figure parmi les principaux contributeurs aux grands fonds internationaux, ce qui se traduit par une capacité d'influence, notamment envers les pays les moins développés ;

- enfin, la France est la dépositaire de l'Accord de Paris de 2015, historique à plus d'un titre, et salué dans le monde entier comme un acte fondateur de la diplomatie climatique. Encore aujourd'hui, l'héritage de cet Accord offre à notre pays une forte crédibilité qui va bien au-delà de notre poids économique. La France doit donc être en mesure de porter des propositions ambitieuses de réforme du fonctionnement de ces outils irremplaçables, mais de plus en plus contestés, que sont les COP.

La mobilisation encore accentuée de ces trois vecteurs représente une opportunité pour notre pays de s'affirmer en position de leader sur la question climatique dans le monde.

- **Troisième et dernier axe**, il est essentiel de repenser notre stratégie diplomatique pour la rendre plus efficace et lisible.

La dernière COP a souligné la nécessité de réfléchir à **de nouvelles alliances climatiques**, à l'heure du retrait américain de l'Accord de Paris. A ce titre, la mission observe qu'il faut éviter les approches perçues comme moralisatrices, alors que de nombreux pays cherchent à concilier leur développement avec l'exigence écologique, ce qui passe par des efforts spécifiques en faveur de l'adaptation. Notre pays et l'Europe doivent donc mieux orienter leurs aides, en introduisant **une dose de conditionnalité** qui tienne compte des besoins spécifiques de chacun, mais assurent que les objectifs climatiques soient pris en compte.

Telle est l'ambition portée par ce rapport, pour que non seulement le monde regarde enfin la maison qui brûle, mais agisse efficacement pour éteindre l'incendie pendant qu'il est encore temps.

I. LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE AU CŒUR DES ENJEUX DU MONDE

A. UN DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE DÉJÀ PERCEPTIBLE, RÉSULTANT D'UNE RESPONSABILITÉ HISTORIQUE COMMUNE ET APPELANT UNE RÉPONSE AMBITIEUSE

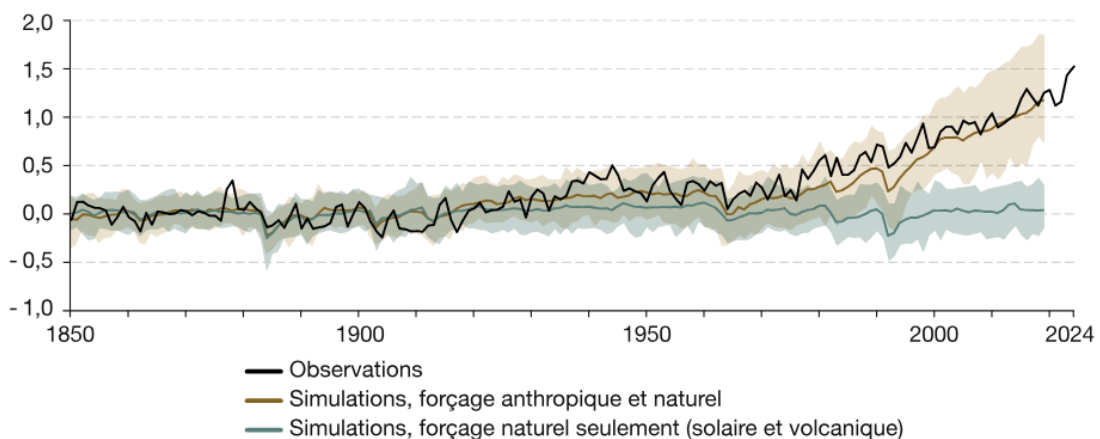
1. Le dérèglement climatique : des conséquences mondiales, une vulnérabilité particulière de la France hexagonale comme ultramarine

a) À l'échelle mondiale, un dérèglement climatique inédit aux impacts majeurs, en particulier pour les « points chauds du réchauffement »

Sur la décennie 2015-2024, les températures moyennes ont augmenté de **1,24°C** par rapport à la période 1850-1900¹. Ce réchauffement du climat est inédit à l'échelle de l'histoire humaine. Comme l'a rappelé la climatologue Valérie Masson-Delmotte au cours de son audition devant la mission d'information le 13 février, « la dernière fois qu'il a fait plus chaud qu'aujourd'hui, c'était il y a 125 000 ans ». L'année 2025 a ainsi été la troisième année la plus chaude jamais mesurée derrière 2023 et 2024, avec une température moyenne supérieure de 1,47°C, par rapport aux températures moyennes de la période 1850-1900².

Évolution de la température mondiale de 1850 à 2024 (en °C)

Anomalie des températures (en °C) par rapport à la période 1850-1900



Source : ministère de la transition écologique, 2025.

Les conséquences du réchauffement climatique sont **multiples**.

¹ Source : réponse du Haut-Conseil pour le climat au questionnaire du rapporteur.

² Source : institut Copernicus

Le réchauffement augmente tout d'abord la fréquence et l'intensité **des vagues de chaleur**, avec des impacts sur la santé, l'agriculture, les écosystèmes et les économies. Les **précipitations extrêmes** (crues, pluies torrentielles) s'intensifient également dans certaines régions, tandis que d'autres subissent des **sécheresses prolongées**, favorisant les incendies. La **disponibilité et qualité de l'eau douce** sont perturbées par les changements de précipitations, la fonte des glaciers, l'évaporation accrue et la montée du niveau de la mer.

Les **événements météorologiques violents** (tempêtes, ouragans) gagnent également en intensité, causant des catastrophes humanitaires et économiques. La **montée des océans** – estimée à 23 centimètres d'ici 2050¹ – menace les zones côtières, les îles et les deltas, avec des risques d'inondations et d'érosion.

Des effets indirects du dérèglement climatique sont également observés : la **qualité des sols est dégradée** (érosion, salinisation, perte de biodiversité) et la **santé humaine affectée** (en raison notamment de pics de chaleur, de l'insécurité alimentaire, des zoonoses, etc.), tandis que les **secteurs économiques** subissent des perturbations (main-d'œuvre, infrastructures, chaînes d'approvisionnement). Enfin, le phénomène de **déplacés climatiques**, qui s'accroîtra dans les prochaines décennies, constitue également un effet du dérèglement climatique.

L'**océan**, qui absorbe chaleur et CO₂, s'acidifie et se réchauffe, menaçant les écosystèmes marins (récifs coralliens, pêche). **Les écosystèmes terrestres** voient leur biodiversité altérée (modification des cycles, habitats, services écosystémiques), notamment dans les zones arctiques et montagneuses. Enfin, les **rendements agricoles** baissent sous l'effet de la chaleur et des extrêmes, aggravant l'insécurité alimentaire, en particulier dans les régions vulnérables².

Ces effets sont inégalement répartis : la vulnérabilité est concentrée sur des « *points chauds du réchauffement* » selon l'expression de la climatologue Valérie Masson-Delmotte, où les bouleversements seront à la **fois plus précoces et plus prononcés**. Il s'agit des territoires de montagne et des régions arctiques, des zones de basses terres et des petites îles, des régions de climat méditerranéen, des régions semi-arides et enfin des régions tropicales.

Le dérèglement climatique a également des **effets variables en fonction de vulnérabilités préexistantes** : comme l'a évoqué au cours de son audition le 6 mai 2026 Luc Gnacadja, maire de Cotonou, « *le changement climatique agit en Afrique comme un multiplicateur de vulnérabilités préexistantes* ». Il exacerbe la dégradation des terres, le stress hydrique, l'insécurité alimentaire, les tensions foncières, les fragilités urbaines et les **déplacements de populations**. Comme l'a évoqué la ministre de la transition écologique, de

¹ Source : audition d'Olivier Poivre d'Arvor.

² Source : réponse du ministère de la transition écologique au questionnaire écrit du rapporteur.

la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature Monique Barbut au cours de son audition le 7 juin 2026, les crises alimentaires, les pressions migratoires et les tensions géopolitiques risquent ainsi de se multiplier alors que, « en Afrique, plus de quatre conflits sur dix ont pour origine l'accès aux ressources naturelles ».

b) Un exemple de point chaud : le Svalbard

Une délégation de la mission d'information s'est rendue en Norvège du 7 au 11 juin. À cette occasion, elle a pu visiter le **Svalbard pour constater l'ampleur du réchauffement climatique accéléré au Nord de la planète.**

Ce territoire norvégien est situé en mer du Groenland, dans l'océan Arctique, en mer de Barents et en mer de Norvège, entre le Groenland à l'ouest, la terre François-Joseph à l'est et l'Europe continentale au sud, entre les 74° et 81° latitudes Nord, à 800 km du pôle Nord.



Le Svalbard constitue une forme de **laboratoire avancé des effets du réchauffement climatique**. L'archipel est ainsi **l'endroit du monde où les températures augmentent le plus vite**, avec 8 °C depuis 1980 contre 1,8 °C pour le reste de la planète. Témoin de ce bouleversement, la baie de la capitale, Longyearbyen, n'a pas gelé depuis 2004.

Comme l'a indiqué à la délégation la vice-gouverneure Katharina Rise, l'île Charles XII, située à l'extrême nord du territoire, n'accueille plus de glace de mer. Les glaciers recouvrent désormais 53 % du territoire, contre 60 % il y a 10 ans. 91 % d'entre eux se sont réduits de manière significative entre 1985 et 2023 selon une étude¹ de la revue Nature. Cette situation, qui se traduit par une montée des eaux pour le reste du monde, pose également de nombreux problèmes sur place, identiques à ceux des îles situées de l'autre côté du monde : danger sur les infrastructures, effondrement, glissement de terrain etc... En 2015, une avalanche a détruit 11 maisons, tuant deux habitants, dont une fille de deux ans.

Loin d'être un phénomène isolé, la détérioration de la situation au Svalbard constitue un signal d'alarme pour la planète. La délégation a plusieurs fois entendu l'expression « *Nous sommes les canaris du monde* », référence à l'ancienne pratique consistant, dans les mines, à descendre sous terre avec cet oiseau plus sensible à la diminution de l'oxygène que l'homme et dont la détresse respiratoire signalait de manière anticipée un problème. **La fonte des glaces aux pôles affecte en effet l'ensemble de la planète.**

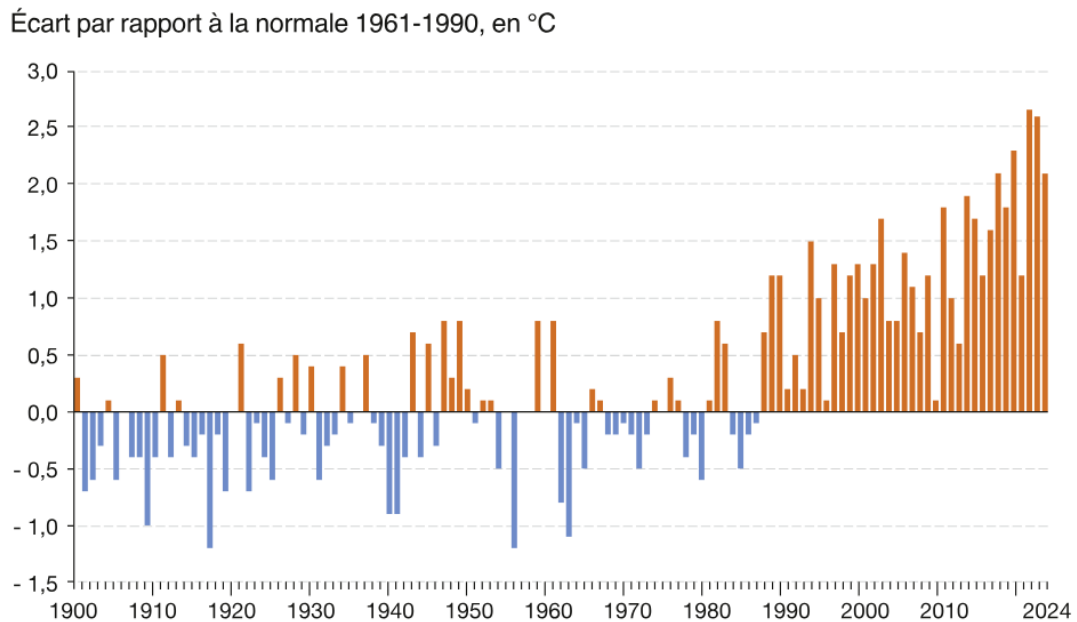
c) En France hexagonale, des effets déjà perceptibles qui s'intensifieront

En France hexagonale, comme à l'échelle mondiale, l'évolution des températures moyennes annuelles **montre un réchauffement marqué depuis les années 1980**. La France hexagonale se réchauffe toutefois plus vite que la moyenne mondiale : sur la période 2015-2024, la température moyenne observée en France a augmenté de **2,2°C par rapport à la période préindustrielle**², contre 1,24°C à l'échelle mondiale.

¹ <https://www.nature.com/articles/s41467-025-55948-1>

² Ministère de la transition écologique, Chiffres clés du climat édition 2025.

Évolution de la température moyenne en France hexagonale de 1900 à 2024 (en °C)



Source : ministère de la transition écologique, 2025.

Ce dérèglement climatique entraîne un basculement d'un régime d'aléas exceptionnels vers une **nouvelle normalité climatique**, caractérisée par :

- des **vagues de chaleur** plus fréquentes et plus intenses, avec des impacts sanitaires significatifs (surmortalité, stress thermique), le nombre de jours de vagues de chaleur a été multiplié par cinq entre 1960 et 2020, passant de 2 à 10 jours en moyenne annuelle ;
- des **sécheresses devenues structurelles**, entraînant des tensions accrues sur la ressource en eau (agriculture, énergie, usages domestiques), l'intensité et la durée des sécheresses des sols ont été multipliées par deux depuis les années 1960 au niveau national et par trois dans le sud du pays ;
- une **multiplication des événements extrêmes** (inondations, feux de forêt) ;
- et une **dégradation progressive des écosystèmes** (forêts, sols, biodiversité)¹.

Selon la Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), qui se fonde sur le scénario de réchauffement tendanciel actuel tel qu'issu des travaux du GIEC, la température moyenne en France hexagonale augmentera de 2°C en 2030, 2,7°C en 2050 et 4°C à la fin du siècle. En 2100, des **pics de chaleur supérieurs à 50 °C** sont probables tandis que les vagues de chaleur pourraient s'étaler sur

¹ Source : réponse du HCC au questionnaire écrit du rapporteur.

des périodes supérieures à deux mois en été. On anticipe une quasi-stabilité du cumul annuel de précipitations, qui cache toutefois une **augmentation globale des précipitations en hiver**, et une diminution des précipitations en été¹.

La France apparaît également particulièrement exposée aux risques liés à la **montée du niveau de la mer**, en raison de sa façade maritime. Ces derniers ne sont pas immédiats : ils se manifesteront à mesure du retard de la réponse à la montée du niveau de la mer à venir au cours des prochains siècles².

Carte des zones exposées à l'élévation du niveau de la mer



Source : BRGM, 2026.

d) Les territoires ultramarins, en première ligne du dérèglement climatique

Au cours de son audition le 30 avril, la ministre des outre-mer Naïma Moutchou est revenue sur « les récents épisodes climatiques extrêmes, tels que le cyclone Chido à Mayotte en décembre 2024 et le cyclone Garance à La Réunion en février 2025, qui nous ont rappelé avec brutalité l'exposition de ces

¹ Source : réponse du ministère de la transition écologique au questionnaire du rapporteur.

² Source : réponse de Valérie Masson-Delmotte au questionnaire du rapporteur.

territoires. Ce ne sont pas des événements exceptionnels, nous le savons, mais bien des signaux de ce qui nous attend si nous n'agissons pas différemment. »

Comme le souligne la climatologue Valérie Masson-Delmotte, « *les territoires ultramarins, par leurs caractéristiques, sont effectivement particulièrement exposés et vulnérables* » au dérèglement climatique. Leurs **ressources en eau** et leurs capacités de stockage sont limitées, ce qui les expose fortement au risque de sécheresse. **L'isolement** est également un facteur de vulnérabilité : outre les dommages associés aux cyclones tropicaux de forte intensité, qui entraînent des impacts majeurs sur les infrastructures et sur l'activité économique à long terme, il existe également des vulnérabilités spécifiques par rapport à **l'approvisionnement alimentaire**, puisque 70 % des produits alimentaires consommés dans les outre-mer sont importés¹. Dans ces territoires, **beaucoup d'activités dépendent de l'état des écosystèmes**, notamment des récifs coralliens tropicaux. Or, ceux-ci sont très vulnérables à la récurrence de vagues de chaleur marine qui entraînent des blanchissements de coraux, puis des dégradations et des pertes de biodiversité que l'on observe déjà, alors que ces territoires abritent 80 % de la biodiversité mondiale. Enfin, comme l'a souligné le Haut-Conseil pour le climat, les **vulnérabilités socio-économiques importantes** des outre-mer exacerbent les effets du dérèglement climatique sur ces territoires.

La **zone Pacifique** apparaît la plus directement exposée aux effets du changement climatique. Au cours de son audition le 26 mars, Nicolas Rocle, représentant du Programme régional pour l'océan Indien (PROE), a ainsi indiqué que « *les dirigeants du Pacifique reconnaissent depuis longtemps que le changement climatique constitue la plus grande menace pour l'existence de leur peuple. Les effets néfastes de ce changement sont considérables et touchent tous les secteurs d'activité ainsi que les moyens de subsistance et de survie de nombreuses communautés* ».

La triple insularité de la **Polynésie française** – éloignement des continents, dispersion de ses cinq archipels, isolement inter-îles – démultiplie sa vulnérabilité. Une augmentation de la température moyenne de +1,1°C a été observée depuis le milieu du XX^{ème} siècle tandis que le niveau de la mer a progressé de 13,4 cm entre 1977 et 2022. Ces évolutions se traduisent concrètement par une **intensification de l'érosion côtière** et des **submersions marines**, une dégradation des **récifs coralliens** – potentiellement détruits à 80 % pour un réchauffement entre 1,5°C et 2°C, et jusqu'à 99 % au-delà –, une perturbation des ressources en eau douce dans les archipels bas, et une exposition croissante aux cyclones tropicaux intenses. La population, très majoritairement installée sur les côtes, est particulièrement vulnérable. Les atolls des Tuamotu, qui dépassent rarement 2 mètres d'élévation, sont menacés à terme d'inhabitabilité. Ces impacts physiques ont des répercussions directes sur les trois secteurs d'activité les plus répandus – pêche, agriculture, artisanat – ainsi que sur l'approvisionnement alimentaire

¹ Source : audition de Naïma Moutchou, ministre des outre-mer.

et la santé des populations. Par ailleurs, le secteur du tourisme qui repose sur le paysage et la biodiversité exceptionnelle du territoire est également menacé¹.

En **Nouvelle-Calédonie**, les nuits chaudes (supérieures à 24 °C) seraient multipliées par 4 ou 5 d'ici 2100 par rapport à la période 1991-2020, soit l'équivalent de plusieurs mois dans l'année². Quant à la température du lagon, elle s'est élevée de 0,7°C pendant la même période, entraînant une hausse des épisodes de vagues de chaleur marine avec 10 jours de plus tous les 10 ans depuis 1980. Jérémie Katidjo Monnier, membre du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, a souligné devant la mission d'information le 26 mars les effets déjà visibles du réchauffement climatique : « *la Nouvelle-Calédonie comprend une très longue façade côtière, sur l'ensemble de laquelle se répartissent les populations. Des habitations ont commencé à s'effondrer et nous comptons nos premiers déplacés climatiques.* »

La **zone Caraïbes** est également particulièrement vulnérable. Le littoral martiniquais comprend environ 117 plages sableuses, dont plus de 30 % ont vu leur largeur diminuer de façon remarquable entre 1951 et 2010, avec un recul évalué à plus de vingt-cinq mètres tandis que, selon l'Initiative française pour les récifs coralliens (Ifreco), 70 % des coraux sont déjà dégradés en Guadeloupe.

Le réchauffement des eaux aggrave la **prolifération des algues sargasses** : depuis 2011, celles-ci envahissent chaque année les côtes de la Martinique, de la Guadeloupe, et désormais de la Guyane, dopées par des températures océaniques records. En se décomposant sur les plages, ces organismes dégagent de l'hydrogène sulfuré, un gaz toxique aux conséquences sanitaires, économiques et touristiques considérables pour les populations littorales, outre la dégradation du moral des habitants.

Dans la **zone de l'océan Indien**, les projections climatiques de la TRACC anticipent une diminution des pluies au cœur de la saison sèche et un retard et raccourcissement de la saison des pluies. À Mayotte par exemple, une diminution moyenne des pluies d'environ 30 % des pluies en saison sèche est attendue d'ici 2100 par rapport à 1991-2020³, ce qui va rendre critique la problématique d'accès à l'eau pour les populations.

Enfin, l'archipel de **Saint-Pierre-et-Miquelon** fait déjà face aux effets du dérèglement climatique. Le **village de Miquelon** est aujourd'hui confronté de manière très concrète aux conséquences du dérèglement climatique et de l'érosion côtière. Situé sur un cordon littoral particulièrement vulnérable, entre l'océan Atlantique et l'étang de Miquelon, le bourg subit une montée des eaux, une intensification des tempêtes et un recul progressif du trait de côte

¹ Source : réponse du Haut-Commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire écrit du rapporteur.

² Source : réponse du ministère de la transition écologique au questionnaire écrit du rapporteur.

³ Source : réponse du ministère de la transition écologique au questionnaire écrit du rapporteur.

qui menacent directement les habitations, les infrastructures et les réseaux. Face à ces risques croissants, les autorités locales et l'État étudient depuis plusieurs années un projet inédit de relocalisation partielle du village vers des zones plus sûres à l'intérieur des terres.

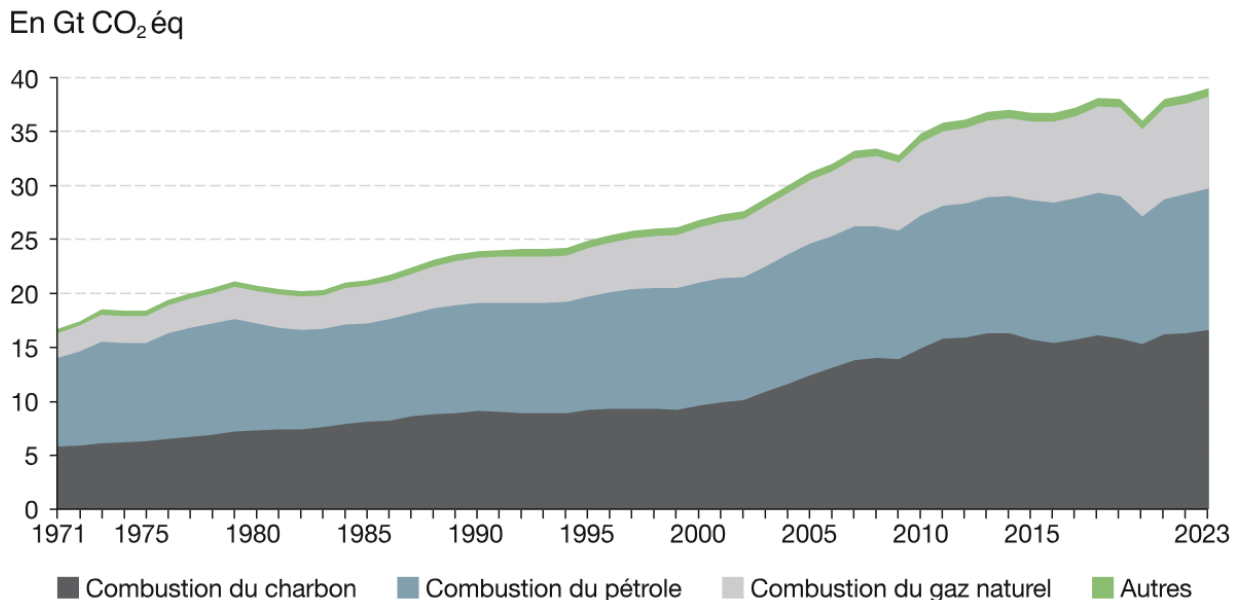
Les outre-mer illustrent donc, selon l'expression de la ministre Naïma Moutchou, « *une injustice climatique profonde : ils contribuent de façon infime aux émissions mondiales, mais ils en subissent les conséquences les plus graves.* »

2. Un dérèglement climatique causé par l'homme, fruit d'une responsabilité historique collective

L'origine anthropique du dérèglement climatique est aujourd'hui **une certitude scientifique**. Sur le réchauffement de 1,24 °C observé jusqu'à fin 2024, 1,22 °C est ainsi dû aux activités humaines¹.

Le dérèglement climatique est donc indubitablement la **conséquence d'émissions de gaz à effet de serre**², principalement dues à la combustion d'énergies fossiles (charbon, pétrole et gaz naturel essentiellement).

Émissions de gaz à effet de serre par combustible dans le monde de 1971 à 2023



Source : SDES, 2025.

¹ Source : audition de Valérie Masson-Delmotte.

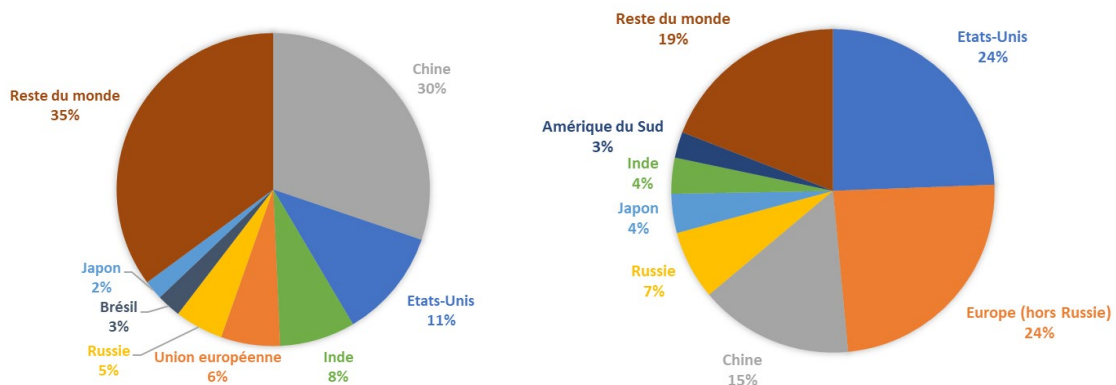
² Les principaux gaz à effet de serre sont le dioxyde de carbone, le méthane, le protoxyde d'azote et les gaz fluorés.

La responsabilité de ces émissions incombe avant tout à **trois blocs géographiques** :

- **les États-Unis**, premier émetteur historique des émissions de gaz à effet de serre, responsable de 24,4 % des émissions cumulées entre 1750 et 2023 ;
- **la Chine**, premier émetteur actuel, responsable de 30,2 % des émissions de gaz à effet de serre actuelles ;
- **l'Europe**, responsable de 24,1 % des émissions cumulées entre 1750 et 2023, et de 6,1 % des émissions actuelles.

Premiers émetteurs de gaz à effet de serre, en 2023 et en cumul d'émissions de 1750 à 2023

PART DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE EN 2023 (EN %) EMISSIONS CUMULÉES DE GAZ À EFFET DE SERRE DE 1750 À 2023 (EN %)



Source : chiffres du SDES, 2025.

3. Un coût de l'inaction nettement supérieur à celui de la transition

Comme l'a souligné l'économiste Adrien Bilal lors de son audition avec le rapporteur le 15 avril, le **coût économique de l'inaction face au dérèglement climatique excède largement celui de la transition écologique**. Selon ses travaux, un réchauffement climatique supplémentaire de 1 °C entraînerait, à long terme, une diminution d'environ 20 % du PIB mondial. Dans l'hypothèse du maintien des trajectoires actuelles d'émissions de gaz à effet de serre, la perte nette pourrait ainsi dépasser **30 % du PIB mondial**¹.

Ces dommages économiques résulteraient principalement de **l'augmentation de la température des océans**, qui accentue les sécheresses,

¹ Adrien Bilal, Diego Känzig, « The macroeconomic impact of climate change : global versus local temperature », *The Quarterly Journal of Economics*, 2026.

les phénomènes météorologiques extrêmes et les modifications des régimes de précipitations, davantage encore que de la seule hausse des températures locales. Les effets économiques du dérèglement climatique sont d'ores et déjà perceptibles : selon les modélisations d'Adrien Bilal, le PIB mondial par habitant aurait été, dès 2019, **supérieur d'environ 20 % en l'absence de dérèglement climatique.**

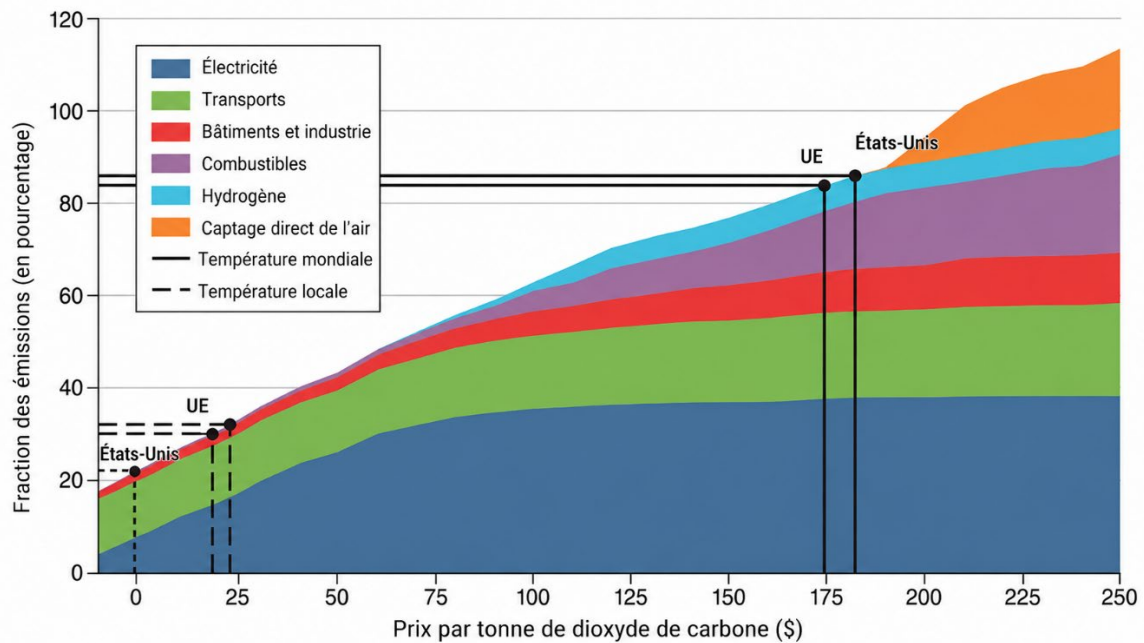
Ses travaux mettent ainsi en évidence un écart considérable entre le **coût** des dommages climatiques et celui des **politiques de réduction des émissions**. Une tonne de CO₂ émise réduirait le PIB mondial de l'ordre de **1 367 dollars**, tandis que le coût moyen d'abattement d'une tonne de CO₂ – c'est-à-dire le coût de sa non-émission – s'élèverait à environ **80 dollars**, soit près de quinze fois moins.

Cette situation se heurte toutefois à un obstacle classique de l'économie internationale : **le phénomène de « passager clandestin »**. Un État qui engage des efforts de décarbonation supporte intégralement le coût de cette transition, alors même qu'il ne bénéficie que d'une part limitée des gains économiques associés, ceux-ci profitant également aux autres États.

Pour autant, les travaux d'Adrien Bilal montrent que, pour les grandes puissances économiques, **la décarbonation demeure rationnelle même en l'absence d'action collective coordonnée**. À l'échelle de l'Union européenne, une tonne de CO₂ émise réduirait ainsi le PIB par habitant d'environ **216 dollars**. Or le coût d'abattement de 84 % des émissions de CO₂ européennes demeure inférieur à ce seuil : **il serait donc économiquement rentable pour l'Union européenne de réduire unilatéralement ses émissions d'environ 84 %, y compris en l'absence d'efforts comparables de la part des autres États**¹.

¹ Adrien Bilal, Diego Känzig, « Does Unilateral Decarbonization Pay for Itself? », *The Quarterly Journal of Economics*, 2025.

Coût d'abattement d'une tonne de CO₂ aux États-Unis et dans l'Union européenne



Source : Bilal, Känzig, 2025 (traduction par la mission d'information).

La coordination internationale n'en reste pas moins indispensable pour obtenir un effet significatif. Si la décarbonation unilatérale peut se révéler économiquement avantageuse pour de grandes économies telles que l'Union européenne ou les États-Unis, elle demeure beaucoup plus difficilement soutenable pour les économies de taille plus réduite, dont les bénéfices retirés de leurs efforts climatiques sont proportionnellement plus limités.

*

* *

Confrontés à une vérité scientifique largement reconnue¹ et à des conséquences chaque jour plus concrètes pour les populations, les gouvernements ont cependant tardé à prendre conscience du caractère mondial et systémique des réponses à apporter. De fait, le climat n'apparaît réellement à l'agenda diplomatique qu'au tournant des années 90, sous une forme alors encore embryonnaire et non contraignante. Les premières pierres de la diplomatie climatique sont alors posées.

¹ Au moins jusqu'à une date récente, voir à ce propos la partie IV du présent rapport.

B. LA CONSTITUTION DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE AU NIVEAU MONDIAL À PARTIR DE 1992

1. La mise en place, en 1992, d'un cadre juridique fondé sur l'asymétrie

La conférence des Nations unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en juin 1972, premier des « *Sommets de la Terre* » ayant puissamment contribué à l'émergence d'une politique internationale en matière climatique, **n'avait donné lieu qu'à peu de résultats contraignants**. Ceux-ci consistaient en une déclaration finale¹ de 26 principes sans valeur juridique – tenant à l'existence d'un droit à l'environnement, aux relations entre Nord et Sud, à la protection d'un patrimoine commun de l'Humanité, etc. –, un « *plan d'action pour l'environnement* » comprenant 109 recommandations à l'adresse des États et des organisations internationales, et la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), qui voit officiellement le jour six mois plus tard².

Le véritable acte fondateur, car emportant des effets juridiques, des politiques internationales relatives au climat, est la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ou CCNUCC, signée à Rio de Janeiro le 4 juin 1992. Son objectif est ambitieux, puisqu'il s'agit d'empêcher « *toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »³ en stabilisant les concentrations de gaz à effet de serre, et les moyens mis pour y parvenir sont, pour la première fois, ceux du droit international.

La force de la convention réside notamment dans son caractère universel. Tandis que le protocole de Montréal sur l'ozone n'avait été adopté sous le seul patronage du PNUE, en 1987, que par 60 pays, la CCNUCC a été placée immédiatement sous l'égide des Nations unies⁴. Participèrent directement à ce processus la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Arabie saoudite, ainsi que, déjà, les États insulaires regroupés au sein de la *Alliance of Small Island States* (AOSIS).

En dépit de son caractère universel, « la Convention climat a divisé le monde en deux »⁵ en soulignant l'existence de « responsabilités communes mais différenciées »⁶. La Déclaration de Rio établit ainsi que « *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*

¹ Déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'environnement du 16 juin 1972, accessible sur la page <https://www.un.org/fr/conferences/environnement/index>

² Par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972 « *Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement* ».

³ Article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 4 juin 1992.

⁴ Aux termes de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 45/212 du 22 décembre 1990.

⁵ Michel Damian, *Les capitalismes à l'épreuve du climat*, Paris, Les Presses des Mines, p. 32.

⁶ CCNUCC, Préambule, articles 3 et 4.

exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ». À eux, donc, la charge d'incarner l'avant-garde de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de financer les pays en développement pour couvrir les coûts des politiques climatiques.

La convention fait en effet référence :

- à une « **Annexe I** » qui liste 41 Parties rassemblant les pays développés et ceux en transition vers une économie de marché, et à une « **Annexe II** » qui, en soustrayant ces derniers, ne fait plus apparaître que 24 Parties ;
- aux « **Parties non visées à l'Annexe I** », **essentiellement des pays en développement**, et incluant les pays les moins avancés (PMA) classifiés comme tels par les Nations-Unies et qui bénéficient d'une attention particulière dans le cadre de la Convention – par exemple à ses articles 4 et 12.

Pays figurant en ANNEXE I de la CCNUCC

Allemagne
Australie
Autriche
Bélarus^a
Belgique
Bulgarie^a
Canada
Communauté économique européenne
Croatie^a
Danemark
Espagne
Estonie^a
États-Unis d'Amérique
Fédération de Russie^a
Finlande
France
Grèce
Hongrie^a
Irlande
Islande
Italie
Japon
Lettonie^a
Liechtenstein
Lituanie^a
Luxembourg
Monaco
Norvège
Nouvelle-Zélande
Pays-Bas
Pologne^a
Portugal
République tchèque^a
Roumanie^a
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Slovaquie^a
Slovénie^a
Suède
Suisse
Turquie^b
Ukraine^a

^a Pays en transition vers une économie de marché.

^b retirée de l'annexe II en application de la décision 26/CP.7 de 2002.

En gras, les pays de l'annexe II.

Fondateur, universel et contraignant, le cadre juridique fixé en 1992 n'est cependant pas sans fragilités, pour quatre raisons principales.

• **Premièrement, le compromis obtenu à Rio repose sur la compensation des revenus des pays producteurs de pétrole.** L'article 4 de la Convention introduit une forme de droit à compensation des préjudices subis par les pays producteurs d'hydrocarbures : l'article 4 § 8 prévoit que les

Parties « étudient les mesures » pour « répondre aux besoins et préoccupations spécifiques » des « pays dont l'économie est fortement tributaire soit des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits apparentés », formulation nécessaire pour obtenir la signature desdits pays.

- **Deuxièmement, la CCNUCC est élaborée à une époque où le libre-échange pouvait difficilement être remis en cause.** Alors que le Protocole de Montréal, cinq ans auparavant, avait règlementé strictement l'exportation de certaines substances, la CCNUCC écarte **le contrôle ou l'interdiction d'importations ou à des taxes aux frontières**. Le dernier de ses cinq principes énonce qu'« il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce »¹. Cette régression fut relevée par certains, tel Yves Martin, alors premier président de la mission interministérielle sur l'effet de serre².

- **Troisièmement, la centralité des hydrocarbures dans l'économie mondiale exclut que le problème environnemental soit approché par la nature de la production**, comme avait pu l'être celui de la destruction de la couche d'ozone, qui autorisait, lui, la recherche d'alternatives technologiques. « La grande affaire de la Convention fut de laisser croire qu'il était possible de sauver le climat [...] sans toucher aux fossiles »³ en stabilisant les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. L'idée circule pourtant depuis lors, portée par des économistes comme Scott Barrett en 2001, de négocier des accords internationaux sur la production et les principales industries, incluant le financement de recherches, l'adoption de technologies bas carbone et l'élaboration des standards⁴.

- **Quatrièmement, l'hostilité des Etats-Unis au principe même d'obligations internationales jugées par eux excessivement contraignantes.** Hostiles à la reconnaissance d'un droit au développement par la déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies votée en décembre 1986⁵, ils le sont aussi quasiment depuis l'origine au principe des responsabilités communes mais différenciées. Ils œuvrent dès cette époque à la politisation du Giec, retiré à la tutelle de l'Organisation météorologique mondiale et du PNUE pour être piloté par le G7 et subdivisé en trois groupes de travail chacun présidé par un pays – initialement, le Royaume-Uni, l'URSS et les Etats-Unis.

¹ CCNUCC, article 3.

² Voir Yves Martin, *Stratégie nationale du développement durable*, Paris, *Les Annales des Mines, responsabilité et environnement*, 6, 7, cité par Michel Damian, ouvrage précité, p. 37.

³ Michel Damian, ouvrage précité, p. 41.

⁴ Voir Scott Barrett, « Towards a Better Climate Treaty », in *World Economics*, 3(2), April-June 2002.

⁵ Résolution 41/128 portant déclaration sur le droit au développement, adoptée le 4 décembre 1986.

La domination étatsunienne sur ces questions, sur les plans institutionnel et intellectuel, conduit à ce que certains ont pu percevoir comme le « spectaculaire échec »¹ de Kyoto. Ce dernier, signé dans le cadre de la troisième conférence annuelle des Parties à la CCNUCC (COP) – l’organe suprême de la Convention – en 1997, est fondé sur l’idée d’une supériorité des mécanismes de marché sur les solutions réglementaires ou fiscales, défendue par une cinquantaine de spécialistes et deux sénateurs étatsuniens en 1988² et promue par le premier rapport du groupe III du Giec en août 1990. L’Europe, et surtout la France, soutenait alors la taxation du carbone, mais l’idée fut enterrée au printemps 1992 devant l’opposition des Etats-Unis et des industriels européens. Le protocole est entré en vigueur grâce à la ratification du texte par la Russie, qui négociait alors son adhésion à l’OMC, en février 2005, mais ses résultats furent condamnés par le refus de ratification du Sénat des Etats-Unis en juillet 1997. La résolution Byrd-Hagel, adoptée à l’unanimité, illustre le refus d’un partage du monde en deux blocs aux responsabilités différentes.

Le protocole de Kyoto

Les 38 États parties au protocole s’accordent en 1997 sur un **objectif collectif de réduction de 5 % des émissions en moyenne sur 2008-2012 par rapport à 1990**. La charge est ensuite répartie entre les États développés : les Etats-Unis s’engagent pour une réduction des émissions de 7 %, l’Union européenne de 8 %, le Japon de 6 %. Les Etats-Unis, soucieux du moindre coût possible, défendent la définition d’une cible de réduction pour un panier de gaz à effet de serre, ce qui a donné lieu à un important travail d’harmonisation des émissions en équivalents CO₂.

Un **marché des « permis d’émission »** est créé, qui permet aux États développés de vendre et d’acquérir des droits à émettre. Les États en transition bénéficient eux de larges quotas d’émissions, tandis que les pays en développement n’ont pas d’objectifs de réduction d’émissions à atteindre. Sa mise en œuvre se révèle plus difficile après le refus de ratification des Etats-Unis, qui représentent un tiers des émissions mondiales, et le retrait du Canada en 2011.

Le **bilan du protocole est mitigé** : les émissions des pays engagés ont diminué de 24 % entre 1994 et 2012. L’Union européenne a largement dépassé son objectif en diminuant ses émissions de 12 % par rapport à 1990, mais la baisse est largement imputable aux pays d’Europe de l’Est, qui ont connu un effondrement économique³. L’exclusion des plus gros pollueurs (Etats-Unis, Chine, Inde, Canada) relativise l’objectif atteint, le protocole ne couvrant finalement qu’un tiers des émissions globales.

¹ Roger Guesnerie, dans *La Tribune*, le 16 avril 2020.

² Robert Stavins (dir.), *Project 88 - Harnessing Market Forces to Protect Our Environment: Initiatives for the New President. A Public Policy Study sponsored by Senator Timothy E. Wirth, Colorado, and Senator John Heinz, Pennsylvania, 1988.*

³ Ces réductions, à moindre coût, étaient qualifiées de « Hot air » par les ONG mais facilitaient l’adhésion au protocole des pays dits en transition vers une économie de marché.

Il est vrai qu'à cette époque déjà **pointait la « situation paradoxale qui voyait les pays en développement peser de manière disproportionnée sur la détermination de règles qui ne s'appliqueront jamais à eux »**¹. **Les émissions chinoises ont dépassé les américaines en 2005** : la Chine comptait alors pour 20 %, les Etats-Unis pour 18 %, l'Europe pour 14 %. Tandis que, dans les années 1970, la Chine produisait l'équivalent de 1,3 % du PIB mondial et les pays développés les trois quarts, le PIB chinois équivaut en 1997 au PIB européen et à 75 % de l'américain. La position officielle prise alors par la Maison blanche, selon laquelle « *les Etats-Unis refuseront tout engagement contraignant jusqu'à ce que les pays en développement acceptent de participer significativement à la lutte contre le changement climatique* »², façonnera toutes celles adoptées ensuite.

La COP15 de Copenhague, organisée en 2009, illustre le blocage auquel était parvenue la diplomatie climatique. L'Union européenne obtient alors la prolongation du protocole de Kyoto jusqu'en 2011 pour éviter le vide juridique, la Chine prend des engagements non contraignants, les Etats-Unis concèdent un chiffre rond d'engagement dans l'aide au développement climat, mais l'accord politique n'est trouvé qu'à la dernière minute, après avoir été négocié à huis clos entre les Etats-Unis, la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, et n'est signé que par les dirigeants de 26 pays développés et émergents – les 166 autres Parties à la CCNUCC se contentant de prendre note de son existence.

Cet échec du multilatéralisme inaugure toutefois une **approche renouvelée**, qui repose sur des efforts unilatéraux, le contournement de la rigidité de la division en deux blocs, et une nouvelle militance climat misant davantage sur la justice climatique et la pression de la société civile.

2. L'accord de Paris de 2015 : un universalisme renouvelé

a) Une nouvelle logique volontariste sous pression des pairs

La COP21 aboutit à l'Accord de Paris le 12 décembre 2015 entre 195 États, qui fixe un nouveau cadre global de lutte contre le changement climatique. Ce cadre établit l'objectif d'une limitation du réchauffement « *bien en dessous de 2° C* », et la poursuite de l'action pour limiter cette élévation à 1,5° C. L'accord prévoit d'atteindre entre 2050 et 2100 un équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre et les absorptions par les puits de carbone – « *neutralité climatique* ». Pour atteindre ces objectifs, **chaque État fixe un objectif d'atténuation volontaire quinquennal appelé « contribution déterminée au niveau national » (CDN)**, actualisée tous les cinq ans, dont l'ambition doit aller croissant.

¹ Daniel Bodansky, cité par Michel Damian, ouvrage précité.

² The White House, Background Material on President Clinton's Climate Change Proposal, 1997.

Les contributions déterminées au niveau national

Les contributions déterminées au niveau national se trouvent au cœur de l'Accord de Paris. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord, chaque Partie doit établir, communiquer et actualiser les contributions déterminées au niveau national qu'elle prévoit de réaliser. Ces contributions témoignent des efforts déployés par chaque Partie pour atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2 de l'Accord. Chaque Partie doit communiquer tous les cinq ans au secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques sa contribution. Elle peut l'actualiser et chaque nouvelle contribution doit représenter une **progression** par rapport à la précédente (**qualifiée de cycle de l'ambition**). Elle doit correspondre au niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales.

Un financement d'au moins 100 milliards d'euros à partir de 2020 dans le cadre du Fonds vert pour le climat est de nouveau promis aux pays en développement.

L'Accord de Paris pour le climat du 12 décembre 2015

Le Préambule. Les Parties se disent d'abord « *soucieuses d'atteindre l'objectif de la Convention, et guidées par ses principes, y compris le principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales* » ; elles soulignent « *qu'il existe des liens intrinsèques entre l'action et la riposte face aux changements climatiques et à leurs effets et un accès équitable au développement durable et à l'élimination de la pauvreté* » ; elles s'engagent encore à « *respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* » ;

Article 2. L'accord « *vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques* » en contenant l'élévation de la température moyenne de la planète sous les 2° par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour la limiter à 1,5 ; en renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre.

Les articles 3 et 4 sont consacrés aux contributions des Parties, ou CDN, qui doivent viser un équilibre, au cours de la seconde moitié du siècle, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre.

L'article 5 est relatif aux mesures visant à conserver et renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre – les forêts en particulier.

À **l'article 6**, les Parties reconnaissent que certaines d'entre elles coopéreront pour une mise en œuvre plus ambitieuse de leurs **mesures d'atténuation** par des approches basées sur le marché, telles que l'interconnexion des marchés carbone, tout en reconnaissant l'importance d'autres démarches.

L'article 7 est relatif aux efforts d'adaptation, lesquels devraient prendre en considération « *les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables* », « *tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux* »

L'article 8 traite des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, de la nécessité de les éviter et de les réduire et d'y remédier et liste quelques domaines de coopération en la matière – alerte précoce, évaluation des risques, résilience des communautés et écosystèmes, etc.

Les articles 13 à 15 contiennent les mesures de mise en œuvre de l'Accord, qui se caractérisent par leur souplesse et la recherche de transparence dans la communication des informations nécessaires au suivi des progrès de chacun. L'article 13 prévoit un rapport biennal de chaque pays, l'article 14 un bilan périodique quinquennal. Le mécanisme de suivi, précisé en 2018, est non accusatoire et non punitif ; il repose sur un comité de 12 membres à la compétence reconnue élus par la Conférence des Parties.

Les articles 16 à 19 sont relatifs au dispositif institutionnel de la COP, qui agit comme une réunion des Parties, qui fait le point sur sa mise en œuvre de l'Accord et prend, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour la promouvoir.

Les articles 20 à 29 contiennent les stipulations finales relatives, notamment, à la ratification et à l'entrée en vigueur du texte.

Outre un **succès diplomatique indéniable** – c’est le plus gros événement de ce type jamais accueilli sur le sol national, avec 157 chefs d’État et de gouvernement –, et un **modèle d’instrument multilatéral** qui a d’ailleurs battu le record de vitesse d’entrée en vigueur puisque celle-ci a eu lieu le 4 novembre 2016 –, **l’accord de Paris est innovant à plusieurs titres** :

- **sur le plan doctrinal**, l’Accord de Paris fait sortir de l’approche de type pollutionniste – laquelle admet en quelque sorte les externalités négatives des émissions pour mieux les soumettre à la logique du marché – pour entrer dans une **approche fondée sur la base matérielle des économies, les trajectoires de développement et les comportements**. Dans cette logique, les COP sont des boussoles pour civiliser le développement, et l’économie entre dans le climat, plutôt que l’inverse¹ ;

- **sur le plan des mécanismes de mise en œuvre**, l’Accord réussit la prouesse de concilier la décentralisation des promesses reflétant les politiques et les ambitions propres à chaque pays, et la centralisation par le cadre de transparence et les mécanismes de redevabilité, à caractère universel ;

- **sur le plan méthodologique**, le succès de l’Accord a été rendu possible par, outre la motivation exercée par les échecs antérieurs, une méthode consistant à sensibiliser activement tous les postes du réseau diplomatique aux enjeux de la Conférence et à multiplier les réunions préparatoires avec les partenaires possibles.

Il serait toutefois exagéré d’en imputer l’entière paternité au seul pays organisateur. L’adoption de l’Accord est aussi souvent décrite comme le **résultat d’un heureux alignement de cycles**. Un cycle politique d’abord, avec l’annonce historique des États-Unis et de la Chine de vouloir parvenir à un accord et leur rapprochement dès septembre 2015 sur ce qui allait devenir les grands principes du texte, mais aussi avec l’engagement d’un grand nombre de pays – Canada, Mexique, Union européenne, certains pays insulaires – et l’émergence sur chaque continent de leaders sur ces questions.

Ce cycle politique s’est aligné avec un cycle économique et financier, caractérisé par des innovations et des technologies renouvelables de plus en plus compétitives, un cycle lié à la mobilisation mieux coordonnée de la société civile, une position plus favorable dans le cycle juridique et diplomatique après l’échec de toute solution contraignante à Copenhague et la reprise de négociations multilatérales réussies en 2015². Sur le plan scientifique enfin, Paris faisait suite à la clôture par le Giec de son cinquième cycle d’évaluation en 2013 et 2014, rendant incontestable la réalité scientifique.

¹ La formule est de Michel Damian, ouvrage précité.

² Le cadre d’action de Sendai sur la réduction des risques de catastrophe en mars, la conférence d’Addis-Abeba sur le financement du développement en juillet, et l’adoption des Objectifs de développement durable en septembre cette année-là.

L'ancien président François Hollande a justement résumé le point d'accord trouvé à Paris lors de son audition devant la mission d'information le 1^{er} avril 2016 en évoquant « *la constance* », et « *les circonstances* » : celle des efforts diplomatiques dans la convergence de bonnes volontés, et celles des attentats de Paris, un mois plus tôt, dont la conséquence a été le séjour écourté dans la capitale de certains chefs d'État et l'obligation de résultat créée dans l'esprit des participants aux négociations.

Les avantages du texte ont cependant aussi leur revers, qui laissent de grandes marges de progression aux COP ultérieures. L'universalité et le caractère contraignant ont été obtenus par la **liberté concédée à chaque partie dans la poursuite des objectifs communs.** L'Accord est en outre dépourvu d'engagements financiers précis qui seraient additionnels à l'aide au développement, de mention des responsabilités dans les changements climatiques et de référence aux déplacés environnementaux, aux transports, aux activités militaires, aux subventions aux énergies fossiles, au prix du carbone, ou encore au commerce international. Les COP ultérieures ont d'ailleurs donné lieu à des résultats qui n'ont pas toujours été à la mesure des espoirs suscités à Paris.

COP postérieures à l'Accord de Paris et résultats marquants

COP	Année	Lieu	Résultats marquants
22	2016	Marrakech	Réaffirmation de l'attachement à l'Accord de Paris après le désengagement des E.-U., définition d'un calendrier des modalités d'application
23	2017	Bonn (présidence Fidji)	Émergence des règles de transparence des données échangées entre pays et de comptabilisation des émissions ; programme de travail sur l'agriculture ; pas d'entente sur le fonds d'adaptation.
24	2018	Katowice	Adoption du « <i>Paris Rulebook</i> », qui définit les conditions de mise en œuvre de l'accord de Paris et permet sa mise en œuvre au 1 ^{er} janvier 2021. Engagement à fixer en 2025 un nouvel objectif chiffré de financements climatiques, d'au moins 100 Mds \$. Invitation des pays développés à un rapport sur ces financements tous les 2 ans.
25	2019	Madrid (présidence Chili)	Peu d'avancées par rapport à la COP précédente.
26	2021	Glasgow	Doublement de l'aide à l'adaptation de la part des pays développés. « Dialogue de Glasgow » sur le financement des activités relatives aux pertes et dommages. Mise à jour des CDN. Adaptation à l'Accord de Paris du marché des permis d'émissions. Engagement de 137 pays à inverser le recul des forêts et la dégradation des terres d'ici 2030 ; Engagement à limiter les émissions de méthane de 30 % d'ici 2030 par rapport à 2020 ; 30 pays, 6 constructeurs et des villes s'engagent à ce que toutes les voitures vendues soient à zéro émission d'ici 2040. Déclaration de 44 pays et UE en faveur de la « diminution progressive » du charbon. Une coalition de 12 pays s'engagent à ne plus octroyer de nouvelles concessions et licences pétrole et gaz. Échec sur le financement toutefois.
27	2022	Charm-el-Cheikh	Création d'un fonds d'indemnisation pour les « pertes et dommages » liés au réchauffement climatique dans les pays les moins avancés (PMA) et les pays insulaires.
28	2023	Dubaï	Déclaration prévoyant la « <i>transition hors des énergies fossiles dans les systèmes énergétiques</i> », le triplement de production d'EnR en 2030, le doublement des efforts d'efficacité énergétique, l'accélération de la réduction des EGES liées à l'usage du charbon et celles de méthane ; engagement de la transition hors des fossiles en reconnaissant toutefois que certaines énergies fossiles font encore partie de la transition. Réitération de l'appel à réformer le système financier international.
29	2024	Bakou	Objectif de financement des PED triplé, à 300 Mds \$, et ambition d'atteindre 1 300 Mds \$ en 2035 toutes sources confondues. Règles encadrant les échanges de crédits carbone. Peu de progrès sur la sortie des énergies fossiles.
30	2025	Belém	Triplement des financements consacrés à l'adaptation au changement climatique d'ici 2035, reconnaissance du rôle des forêts tropicales, références plus explicites aux droits des peuples autochtones. Mais aucun accord sur la sortie des énergies fossiles, ni sur la réduction des gaz à effet de serre.

La dynamique impulsée à Paris n'a pas été suivie du même niveau d'ambition lors des COP ultérieures, pour des raisons qui tiennent en partie au contexte international et qui seront détaillées plus loin. La COP de Glasgow est parvenue à mentionner le charbon, celle de Dubaï la transition hors des énergies fossiles mais, à ce jour, les progrès restent lents sur, par exemple, l'objectif de réduction d'émissions, la prise en compte du méthane, la redevabilité, la transparence des engagements du secteur privé, les transports, ou la prévention de l'écoblanchiment. Il en résulte ce que la presse relate fréquemment sous l'idée de frustration, de déception ou de fatigue des COP. Celle-ci tient aussi pour partie aux **modalités d'organisation du multilatéralisme en la matière**.

b) Un cadre d'action qui peut être ajusté dans ses modalités de mise en œuvre

• **Rendre l'organisation des COP plus cohérente, plus efficace, et plus lisible pour le grand public**

Les COP suscitent des **attentes toujours plus grandes**, pour des résultats hétérogènes. La déception croît avec l'alarmisme des rapports scientifiques successifs, alimentant incompréhension, découragement, indifférence ou défiance du grand public. Une meilleure organisation de la diplomatie climatique pourrait être un levier d'action pour casser cette spirale.

Le rôle de la présidence ne doit pas être sous-estimé, ce qui invite à questionner son attribution et son exercice. La CCNUCC prévoyait l'adoption de règles de procédure qui ne l'ont jamais été, du fait de divergences persistantes, et qui sont donc appliquées de fait de manière provisoire. Le principe de présidence tournante, en particulier, relève d'une pratique solidement établie : des groupes géographiques s'accordent sur une candidature unique, ensuite adoptée par consensus par la COP. La France et l'Union européenne n'ont réellement de marge de manœuvre qu'au sein du groupe dit des États d'Europe occidentale et autres, et lorsque la Présidence de COP lui revient. Une réforme de ces règles est donc difficile, mais possible. L'association systématique d'un État vulnérable à la gouvernance politique de ces conférences pourrait en outre être de nature à rééquilibrer les priorités.

Le fonctionnement des COP est également perfectible. L'opacité croissante des discussions, en particulier, a été soulevée en audition, ce qui ne va pas sans poser questions lorsque les COP sont organisées dans des pays très dépendants des exportations d'hydrocarbures ou lorsque l'influence des lobbies sur les négociations ne peut être contrecarrée. Comme l'observe Laurence Tubiana, « *Cela fait au moins trois COP où, en réalité, il n'y a plus tellement de discussions entre les parties. [...] il y a un drôle de jeu où c'est la présidence qui mène les consultations bilatérales, en général à huis clos. [...] Ainsi, c'est le groupe le plus influent qui, d'une certaine façon, peut prendre en otage la présidence* »¹.

¹ Audition du 2 avril 2026.

Les COP se sont par ailleurs multipliées, ce qui fait peu pour la lisibilité des objectifs poursuivis. Ces conférences sont en effet aussi les organes de gouvernance des autres conventions de Rio, relatives à la biodiversité et à la désertification¹, à telle enseigne qu'en 2026 se tiennent successivement une COP biodiversité en Arménie, une COP désertification en Mongolie, et la COP Climat en Turquie, auxquelles s'ajoutera, début 2027, une COP Océan à New York, réunissant les parties au traité dit BBNJ². Si l'objet de la COP climat est simple – contenir le réchauffement entre 1,5° et 2°C –, les objectifs des autres COP sont moins lisibles pour le grand public. Aussi pourrait-on envisager, comme l'a suggéré Laurent Fabius en audition³, une meilleure coordination des ordres du jour de ces différentes COP, sous la forme par exemple d'une COP d'ensemble tous les cinq ans – qui pourrait par exemple se tenir en France, dans le prolongement de l'accord de Paris.

- **Les règles de redevabilité et de transparence**

Depuis décembre 2024, toutes les Parties, hormis les États insulaires et les pays les moins avancés qui disposent de plus de liberté à cet égard, sont tenues de soumettre un **rapport biennal** au titre de la transparence – ou BTR, en anglais –, détaillant la mise en œuvre de l'Accord de Paris, contenant un inventaire national des émissions des gaz à effet de serre et les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre et la réalisation de leurs CDN. Un comité d'experts évalue la conformité technique du rapport aux lignes directrices de l'Accord, laquelle donne lieu à un débat, public, portant « *examen multilatéral, axé sur la facilitation, des progrès accomplis* ».

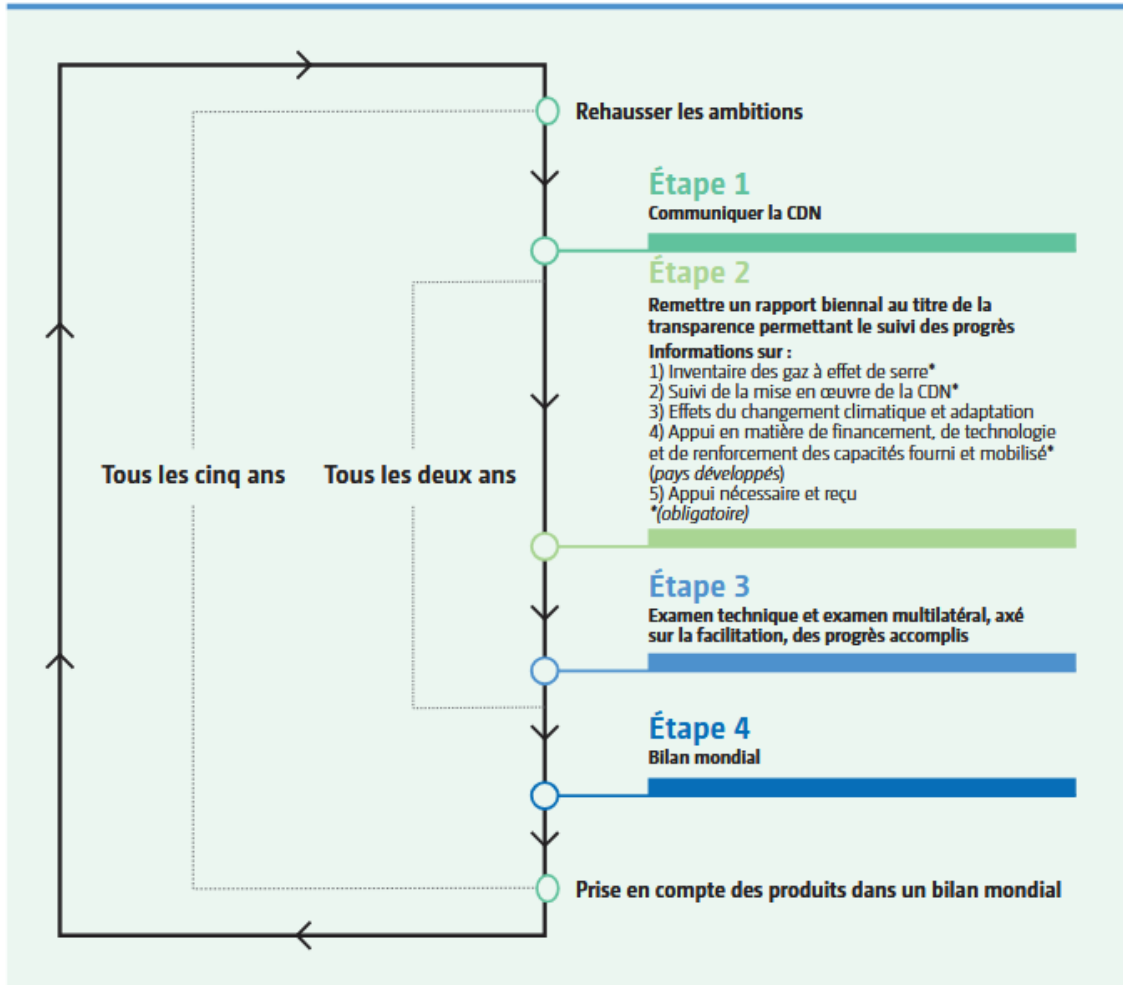
À ce rapport biennal s'ajoute le **bilan mondial** – en anglais, *Global Stocktake, ou GST*. Réalisé tous les cinq ans, étalé sur un cycle d'un an et demi à deux ans, il permet de faire le point sur les efforts en matière de réduction des émissions, d'adaptation, de financement, et de mesurer l'écart avec l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à 1,5°C. Si le premier bilan mondial a été adopté lors de la COP28 en 2023 pour orienter les politiques climatiques, le premier bilan assis sur les CDN, dont le caractère obligatoire pour tous s'est imposé à compter de décembre 2024, aura lieu en 2028.

¹ Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, et convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification du 17 juin 1994.

² Traité des Nations unies sur la haute mer ou traité sur la biodiversité au-delà de la juridiction nationale, en anglais *Biodiversity Beyond National Jurisdiction treaty* (« BBNJ »), signé le 19 juin 2023 et entré en vigueur le 17 janvier 2026.

³ Audition du 27 avril 2026.

Périodicité des contributions déterminées au niveau national



Source : Secrétariat de la CCNUCC, manuel de référence du cadre de transparence renforcé de l'Accord de Paris, 2022.

Ces règles de redevabilité pourraient commander une nouvelle cyclicité des COP, et être plus fermement observées. Le rôle de la CCNUCC devrait être d'obtenir que cet état des lieux soit beaucoup plus précis. Au 23 juin 2026, 141 Parties avaient soumis une nouvelle CDN et 56 Parties n'avaient pas déposé la leur¹. La majorité des grands émetteurs l'ont fait, à l'exception notable de l'Argentine et de l'Iran ; le Sénégal et le Vietnam n'ont pas non plus fourni de nouvelle contribution alors qu'ils sont récipiendaires d'aides dans le cadre des programmes de transition énergétique juste (JET-P). La communication des rapports biennaux est une difficulté qui s'ajoute par surcroît, et qui pose, pour beaucoup de pays, notamment les pays en voie de développement, des problèmes d'ordre technique.

Certains acteurs de la diplomatie climatique, comme Emmanuel Guérin et Laurence Tubiana, appellent encore à une **inversion de la logique**

¹ Source : Climate Watch Data

des COP, mettant l'accent sur la mise en œuvre des engagements pris¹. Dix ans après la COP de Paris, il demeure quasi impossible d'évaluer les 500 initiatives lancées depuis la création de la Glasgow Financial Alliance for Net-Zero (GFANZ), coalition d'institutions financières engagées dans la neutralité carbone, et l'absence de suivi alimente les accusations de greenwashing. Dans son rapport de fin de mission, l'ancien ambassadeur pour le climat Stéphane Crouzat relève aussi que « *La cartographie des initiatives est complexe ; certaines sont actives, d'autres dormantes ; leur suivi est parfois difficile, la désignation d'un ministère ou d'un service chef de file n'étant pas toujours aisée* »².

D'une manière générale, cette recherche d'une plus grande redevabilité pourrait prendre plusieurs formes. Laurent Fabius propose ainsi de créer, auprès de l'Assemblée générale des Nations unies, un conseil, dénommé « *Conseil climat et nature* », représentatif de la diversité des pays, qui aurait pour mission de vérifier l'application des accords adoptés dans le cadre des Nations unies, d'en publier les résultats, et de détenir la maîtrise des interventions d'urgence nécessaires en cas de catastrophe climatique.

Recommandation n° 31 : Renforcer le suivi concret des engagements pris lors des COP et évaluer leur mise en œuvre.

Après avoir mené plus de 30 auditions, la mission d'information estime nécessaire de relancer la réflexion sur une évolution de l'architecture et de l'organisation des COP. Si elles apparaissent incontestablement utiles, agissant en partie comme un « forum mondial du climat », les COP ont en partie perdu leur pouvoir d'attraction et leur capacité à relancer chaque année un nouveau mouvement en faveur d'engagements climatiques plus ambitieux. Pire encore, certaines marquent des reculs qui, même s'ils n'ont pas de réelle traduction concrète, entretiennent l'idée d'une diplomatie condamnée à l'immobilisme.

La mission d'information propose donc avec les cinq recommandations suivantes des pistes de réflexion destinées à relancer cet indispensable forum mondial du climat et de limiter le phénomène largement exprimé durant les auditions d'une « fatigue des COP ». Il apparaît indispensable de mieux formaliser l'organisation sur cinq ans du cycle des COP, notamment aux yeux du grand public et d'associer systématiquement à chaque présidence un état particulièrement vulnérable, afin de mieux prendre en compte la voix des premières victimes du réchauffement climatique.

Recommandation n° 17 : Améliorer la lisibilité des COP en explicitant les enjeux spécifiques de chacune tels qu'issus de l'Accord de Paris, fondé sur les COP de l'engagement, les COP de révision globale et des COP thématiques davantage sectorielles et opérationnelles.

¹ Voir l'audition du 2 avril 2026 ; voir aussi Laurence Tubiana et Emmanuel Guérin, *Le climat est un sport de combat*, Paris, Albin Michel, 2025.

² Stéphane Crouzat, rapport de fin de mission transmis à la mission commune d'information.

Recommandation n° 18 : Organiser périodiquement une « interCOP » regroupant COP Climat, Désertification, Biodiversité et Océan afin de sortir de la logique en silo.

Recommandation n° 19 : Inscrire les présidences de COP dans une logique de continuité sur cinq ans afin de renforcer la cohérence des négociations et le suivi des engagements.

Recommandation n° 20 : Associer systématiquement les États particulièrement vulnérables à la gouvernance politique de chaque cycle de COP, selon une rotation géographique équilibrée.

II. LES ARMES ET LES OBJECTIFS DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE APRÈS LES ACCORDS DE PARIS

A. COMMENT SE STRUCTURE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE AVEC LES ACCORDS DE PARIS ?

1. Une diplomatie climatique structurée et efficace, mais insuffisamment ouverte aux territoires ultramarins

a) Une « équipe France » interministérielle et efficace

En vue de l'accueil par la France de la COP 21, une **nouvelle équipe interministérielle** de diplomatie climatique a été mise en place, sous le pilotage de Laurence Tubiana, désignée en 2014¹ ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, représentante spéciale pour la conférence Paris Climat 2015. Initialement réunie au ministère de l'environnement, l'équipe a été conservée après la COP 21 mais répartie dans différents ministères, reflétant la diversité des compétences mobilisées.

Dix ans plus tard, le principe d'une **équipe interministérielle** répartie dans différentes directions centrales mais coordonnée par un ambassadeur climat a été confirmé. Selon l'ancien ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique Stéphane Crouzat (2020-2024), entendu par la mission d'information le 13 février, « *l'équipe présente la particularité d'être une équipe informelle, dans le sens où aucun arrêté ou décret ne fixe ses attributions ou sa composition. Ce fonctionnement très souple a, je le crois, été couronné de succès.* »

¹ Décret du 4 juin 2014 portant nomination d'une ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, représentante spéciale pour la conférence Paris Climat 2015

L'ambassadeur, chef négociateur, dispose en propre d'une **équipe très réduite**, composée d'une chargée de mission et d'une secrétaire partagée avec d'autres ambassadeurs thématiques¹. Il se repose donc principalement sur l'équipe interministérielle composée de **quarante à soixante agents rattachés à quatre ministères et deux opérateurs**².

Composition de l'équipe interministérielle climat

Ministère / Opérateur	Administration	Compétences	Nombre approximatif d'agents mobilisés
Ministère de la transition écologique	Direction de l'action européenne et internationale (DAEI) Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)	Enjeux d'atténuation Marchés carbone	15
Ministère des affaires étrangères	Direction générale de la mondialisation	Partenariats internationaux Relations bilatérales	10
Ministère de l'économie et des finances	Direction générale du Trésor	Enjeux relatifs au financement	5
Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire		Enjeux propres à l'agriculture	2
Agence française de développement (AFD)		Enjeux opérationnels relatifs au financement	
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).	Direction Europe et international	Négociations sur les technologies climatiques Mécanisme technologique de la CCNUCC (accompagnement des pays en développement dans leur transition énergétique)	2

¹ Source : réponses de Benoît Faraco, ambassadeur en charge du climat et du ministère des affaires étrangères au questionnaire écrit du rapporteur.

² Source : réponse de Benoît Faraco au questionnaire écrit du rapporteur.

Dans un objectif d'inclusivité et pour renforcer la participation de la jeunesse, la délégation française inclut également depuis 2009 **deux jeunes délégués** qui font partie intégrante de l'équipe de négociateurs¹.

L'équipe interministérielle, au cœur de la négociation travaille en **dialogue constant avec la société civile**, les organisations non gouvernementales faisant office, selon l'expression de Stéphane Crouzat, de « *poil à gratter* » et dont, selon le ministère des affaires étrangères, « *le niveau d'expertise et l'ancienneté dans le suivi des COP sont souvent très précieux* ». L'équipe échange également continuellement avec des représentants des **entreprises**, de la **communauté scientifique** et des **collectivités territoriales**². Afin d'encourager l'implication de ces acteurs, la France accrédite, depuis 2015, de nombreuses parties prenantes issues de la société civile, de la recherche et du monde de l'entreprise durant les COP³.

Elle travaille également en relation étroite avec le réseau diplomatique français. En particulier, les **ambassades françaises dans les pays hôtes** des COP sont régulièrement associées par l'équipe climat à la préparation des négociations⁴. Pour l'ancienne ambassadrice climat Laurence Tubiana (2014-2017), entendue par la mission d'information le 2 avril, « *ce qui a été extraordinairement efficace pendant la COP21, c'est que les ambassades françaises dans tous les pays en fait un sujet de discussion* ».

Les auditions de la mission d'information ont mis en évidence une organisation de la diplomatie climatique reposant sur une **coordination interministérielle étroite**, dont plusieurs interlocuteurs ont souligné l'intérêt. Ainsi, selon Stéphane Crouzat, ce mode de fonctionnement **facilite la préparation des positions françaises** en amont des arbitrages du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), en associant l'ensemble des ministères concernés. Il a également estimé que cette organisation favorise une **meilleure connaissance mutuelle des enjeux portés par chaque administration** et contribue à une plus grande cohérence des positions défendues dans les différentes enceintes de négociation.

Lors de son audition, la direction générale du Trésor a souligné le **rôle important du ministère chargé de l'économie et des finances** dans la définition des positions françaises relatives au climat, en particulier sur les enjeux financiers. Elle a considéré que cette implication contribuait à la cohérence de l'action française et a relevé que la coordination interministérielle française apparaissait, à ses yeux, relativement intégrée au regard des modalités d'organisation observées dans certains autres États.

L'ambassadeur pour le climat actuel Benoît Faraco a lui aussi mis en avant le **rôle de l'équipe interministérielle** dans la préparation et la conduite

¹ Source : réponse du ministère des affaires étrangères au questionnaire écrit du rapporteur.

² Source : réponse du ministère des affaires étrangères au questionnaire écrit du rapporteur.

³ Source : audition de Benoît Faraco.

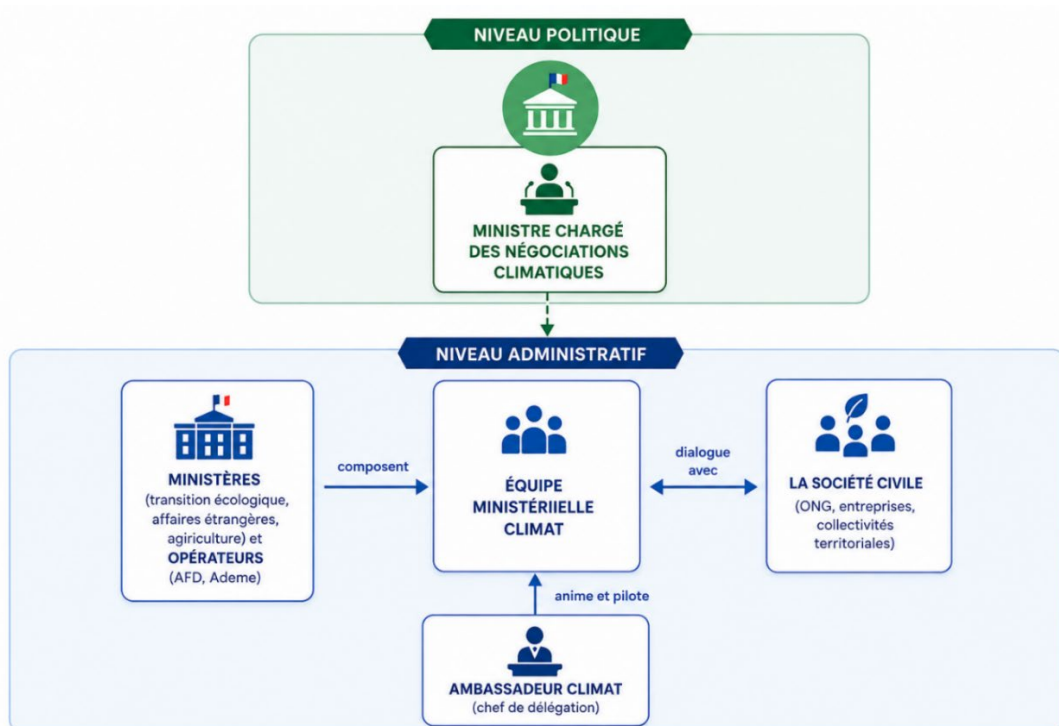
⁴ Source : audition de Benoît Faraco.

des négociations climatiques internationales. Il a estimé que cette organisation constituait l'une des caractéristiques de l'approche française et favorisait l'association des différentes expertises ministérielles à l'élaboration des positions nationales.

En parallèle de cette représentation diplomatique, une représentation politique est assurée au **niveau ministériel** : l'ambassadeur participe aux coordinations européennes au niveau chef de délégation et aux différents groupes de négociation des chefs de délégation, sur la base d'une **instruction** préparée par l'équipe climat et validée au niveau interministériel. Le ministre représente de son côté la France lors du segment de haut niveau qui débute généralement lors de la deuxième session de négociation. Il participe à ce titre aux coordinations et négociations ministérielles, accompagné de l'ambassadeur climat. Comme l'a souligné la ministre Monique Barbut, la ministre chargée du climat est en **contact direct constant avec le Président de la République** au cours de la COP ce qui permet, selon elle, de disposer d'un mandat clair et de ne pas se mettre en position d'accepter un accord en ignorant si le refus est une possibilité.

La répartition des fonctions de représentations politique et diplomatique s'organise généralement au cas par cas en fonction des priorités de négociations¹.

Organisation de la diplomatie climatique française



Source : mission d'information.

¹ Source : audition de Benoît Faraco.

b) Des objectifs à mieux partager avec les citoyens et le Parlement

L'organisation institutionnelle retenue par la France depuis 2015 est satisfaisante à plus d'un titre. Elle assure un haut degré de coordination entre les différents ministères et permet, à travers l'Ambassadeur climat, de disposer d'une « tête de pont » identifiable. De nombreux interlocuteurs de la mission d'information ont ainsi fait part de leur attachement à cette organisation finalement claire et lisible.

Pour autant, **cette appréciation demeure le fait des experts et des spécialistes, qui sont à même de maîtriser les enjeux des COP.** La mission d'information estime, compte tenu de l'importance pour nos sociétés de la question climatique et des efforts à produire dans les années qui viennent, que ces débats ne doivent pas demeurer cantonnés à un cénacle aussi compétent soit-il. **L'ambition climatique doit être largement partagée.**

Dans cette optique, la mission d'information formule deux recommandations destinées à élargir la prise en compte des questions climatiques, d'une part, à permettre à la France de fixer sa doctrine en matière climatique et de créer les conditions d'un débat démocratique.

D'une part, la mission recommande l'élaboration d'une doctrine en matière de diplomatie climatique, déclinée dans une stratégie nationale, dans un document public renouvelé tous les cinq ans. Le Président de la mission d'information Rachid Temal a ainsi interrogé plusieurs personnes entendues sur ce sujet, comme Mme Eléonore Caroit, ministre déléguée auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée de la Francophonie, des partenariats internationaux et des Français de l'étranger, lors de son audition le 27 mai : « Depuis les débuts de cette mission d'information, je relève qu'il y a beaucoup de stratégie. En revanche, on parle rarement de doctrine. C'est peut-être ce qui nous manque. Il serait bon que votre ministère formule une doctrine [...] Au début de nos travaux, j'ai cherché la doctrine française. J'en suis persuadé, dans de nombreux domaines, il nous manque cette doctrine qui, ensuite, peut s'adapter et se décliner. »

Cette doctrine renverrait à l'ensemble des thèmes abordés dans le présent rapport, et offrirait à nos citoyens, ainsi qu'à nos partenaires, un document de référence permettant de mieux appréhender les enjeux de la position française.

Recommandation n° 1 : Élaborer une doctrine et adopter sa déclinaison sous la forme d'une stratégie nationale de diplomatie climatique rendue publique, fixant pour cinq ans les priorités géographiques, diplomatiques, économiques et scientifiques de la France en matière climatique. Cette stratégie doit permettre en particulier d'intégrer pleinement les conséquences géopolitiques du dérèglement climatique dans les doctrines françaises de sécurité, de défense et de politique étrangère, de refonder notre rapport à l'Afrique, de structurer une diplomatie indo-pacifique climatique française articulée autour des enjeux de résilience insulaire, de sécurité maritime, de biodiversité et d'économie bleue durable et de mieux articuler diplomatie climatique et diplomatie économique.

D'autre part, la mission d'information recommande l'organisation, **avant chaque COP**, d'un débat au Parlement en application de l'article 50-1 de la Constitution, sur le modèle de ceux qui ont lieu préalablement à chaque Conseil européen. Interrogée par le Rapporteur à ce propos lors de son audition, la ministre Monique Barbut a exprimé son accord, relevant la nécessité de mieux diffuser ces enjeux auprès de l'ensemble de la classe politique : « *Dans le cadre d'un débat démocratique, il serait heureux, non pas que le Parlement dicte ses positions au Gouvernement, mais que ce dernier expose les siennes, ce qui serait l'occasion de les enrichir. J'y suis donc totalement favorable.* »

Recommandation n° 2 : Afin d'associer au mieux le Parlement et les citoyens, organiser avant chaque COP en application de l'article 50-1 de la Constitution un débat préalable sur le modèle des débats préalables à la réunion du Conseil européen.

c) L'association des outre-mer, l'angle mort majeur de la diplomatie climatique française

Les travaux de la mission d'information ont cependant permis de relever un **angle mort majeur de la diplomatie climatique française**, déploré lors de nombreuses auditions : l'association des **territoires ultramarins**.

Des **initiatives sporadiques** ont été menées pour les projets et négociations susceptibles de concerner spécifiquement certains territoires ultramarins. Ce fut notamment le cas de la **région Guyane** avec qui un travail étroit eut lieu lors de la COP 30 de Belém de 2025 dans le cadre du Pavillon France : des événements ont été organisés sur le pavillon, pour mettre en valeur les enjeux spécifiques de la transition écologique dans ce territoire, alors que la COP était organisée dans un pays frontalier¹.

Les **territoires français du Pacifique** mènent, en parallèle de la diplomatie française, leur propre diplomatie climatique. Membres de la Communauté du Pacifique (CPS), du Forum des îles du Pacifique (FIP) et du Programme régional océanien de l'environnement (Proe), la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont engagées dans les **projets régionaux relatifs au changement climatique**, énoncés dans la Stratégie 2050 pour le Continent bleu du Pacifique présentée par le FIP en 2022. La **Polynésie française**, le plus souvent représentée par son Président ou sa déléguée aux affaires internationales, européennes et du Pacifique (DAIEP), participe ainsi à des conférences régionales et internationales relatives aux thématiques de la compétence du gouvernement local (environnement, développement économique, gestion des ressources naturelles, énergie...). À ce titre, une délégation polynésienne s'est rendue à la COP26 de Glasgow de 2021, afin de participer aux événements parallèles organisés par le Forum des îles du Pacifique et l'Association des pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union

¹ Source : réponse du ministère de la transition écologique au questionnaire écrit du rapporteur.

européenne¹. De même, au cours de son audition le 26 mars 2026, le président de la Polynésie française Moetai Brotherson a évoqué la **participation d'une délégation polynésienne à une réunion technique de préparation de la COP31 qui aura lieu aux Fidji**. Les territoires du Pacifique participent également aux négociations climatiques **à travers le Proe**, qui « *fait entendre la voix de la région sur la scène internationale dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement* », comme l'a évoqué au cours de son audition le 26 mars 2026 Nicolas Rocle, spécialiste en gestion de la mer et des littoraux au Proe : dès la fin de la COP, l'organisation internationale effectue un travail de préparation et de coordination des positions en amont de la suivante.

La présence des territoires ultramarins du Pacifique dans les délégations françaises aux grandes échéances climatiques demeure ainsi, selon le Haut-Commissariat de la République en Polynésie française, « *ponctuelle, insuffisamment formalisée et parfois réduite à un rôle d'observateur* ». Au cours de son audition, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a ainsi déploré que le territoire n'ait pu participer à aucune COP, à l'exception de la COP 21 de Paris en 2015.

La mission d'information estime ainsi nécessaire de **mieux associer les outre-mer à la diplomatie climatique**, afin de sortir d'une « *approche trop hexagonale de ces sujets* », selon l'expression de la ministre des outre-mer Naïma Moutchou.

En premier lieu, le **réseau diplomatique français doit être mieux formé aux enjeux climatiques ultramarins**, afin de mieux intégrer leurs réalités dans les positions françaises et de valoriser leur expertise régionale. Un **cycle de formation annuel** de l'ensemble des membres de l'équipe interministérielle climat, qui associerait les différentes collectivités ultramarines et inclurait un déplacement dans un de ces territoires, permettrait d'assurer une meilleure intégration des enjeux ultramarins dans la diplomatie climatique.

Recommandation n°3 : Renforcer la formation du réseau diplomatique français aux enjeux climatiques propres aux territoires ultramarins, afin de mieux intégrer leurs réalités dans les positions françaises et de valoriser leur expertise régionale

Deuxièmement, les outre-mer doivent devenir des **points d'appui de la diplomatie climatique française** dans chaque bassin océanique. Selon le Haut-Commissariat de la République en Polynésie française, les actions de coopération régionale dans le Pacifique constituent ainsi un « *levier particulièrement efficace pour ancrer l'influence française dans la région* », ce d'autant plus que la Polynésie française comme la Nouvelle-Calédonie sont membres de plusieurs organisations régionales, dans lesquelles ces derniers pourraient porter la position française établie conjointement. Pour Jérémie Katidjo Monnier, « *il est paradoxalement plus simple pour la Nouvelle-*

¹ Source : audition du Haut-Commissariat de la République en Polynésie française.

Calédonie d'être entendue sur le changement climatique dans ce Forum qu'au sein de la délégation française et européenne qui se rendra en Turquie pour la COP 31 ». Une collaboration plus étroite entre la Nouvelle-Calédonie et l'État permettrait de renforcer la crédibilité et la légitimité de la position française auprès des pays de la zone Pacifique mais aussi plus largement, comme l'a évoqué le Haut-Conseil pour le Climat, auprès des membres de la **coalition des États insulaires en développement**.

Troisièmement, en amont de chaque COP, une **concertation structurée avec ces territoires** doit être organisée, compte tenu de leur rôle d'entraînement régional et de leur connaissance directe des vulnérabilités climatiques. Selon le Haut-Commissariat de la République en Polynésie française, la systématisation des mécanismes de consultation en amont des négociations internationales permettrait « *d'intégrer plus étroitement l'expertise de nos territoires d'outre-mer sur les enjeux d'adaptation, de biodiversité et de protection des océans* ». Des groupes de travail associant les différents territoires pourraient ainsi être d'ores et déjà organisés en amont de la COP31, comme le propose Jérôme Katidjo Monnier. Comme l'a suggéré la ministre Naïma Moutchou, « *en amont des sommets internationaux abordant la question climatique, il peut être envisagé la création d'une obligation pour l'État de consulter les collectivités ultramarines, ou au moins celles qui disposent de la compétence environnementale - Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie - afin que soient formulées des propositions d'actions ou de points à défendre.* »

Recommandation n°4 : Faire des outre-mer les points d'appui de la diplomatie climatique française dans chaque bassin océanique et institutionnaliser, en amont de chaque COP, une concertation structurée avec ces territoires, compte tenu de leur rôle d'entraînement régional et de leur connaissance directe des vulnérabilités climatiques.

Quatrièmement, **les collectivités d'outre-mer doivent être pleinement associées à la délégation française lors des COP**. Leur participation aux négociations internationales relevant de leurs compétences ou de leur environnement régional doit également être encouragée.

L'intégration de ces collectivités à la délégation permettrait à l'équipe de bénéficier de l'expertise de terrain irremplaçable des représentants de territoires ultramarins, qui vivent directement les effets du dérèglement climatique. Elle renforcerait la **crédibilité et la légitimité de la France** dans sa relation avec les États insulaires du Pacifique, qui attendent de voir dans les délégations françaises des personnes qui connaissent réellement leurs réalités, tout en offrant aux territoires ultramarins une reconnaissance de leur contribution à la diplomatie nationale. Comme l'a évoqué au cours de son audition le 2 avril Emmanuel Guérin, vice-doyen de l'école du climat de Sciences Po, l'inclusion de la France ultramarine à la diplomatie climatique « *n'est pas un détail ; c'est fondamental, parce que cela revient à changer notre rapport au Sud de manière générale, à changer le regard que nous portons* »

Le schéma mis en œuvre au sein des **organisations régionales de gestion de la pêche**, mentionné par le Haut-Commissariat de la République en Polynésie française, pourrait être dupliqué plus largement à la diplomatie climatique. En effet, les territoires y siègent, au côté des représentants de l'État, au sein des délégations « France Territoires », et y défendent des positions préalablement coordonnées avec les ministères concernés.

Comme l'a proposé la ministre Monique Barbut au cours de son audition, **la prochaine pré-COP sur le climat**, qui se tiendra aux îles Fidji, pourra être l'occasion de mettre en œuvre cette recommandation, en associant la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française à la délégation française.

Recommandation n°6 : Associer pleinement les collectivités d'outre-mer à la délégation française lors des COP et favoriser leur participation aux négociations internationales sur les sujets relevant de leurs compétences et de leur environnement régional.

2. La diplomatie européenne : une mécanique institutionnelle lourde, mais puissante

La diplomatie climatique française s'inscrit dans un cadre européen qui constitue à la fois un **levier** et une **contrainte**.

L'Union européenne dispose en effet d'un marché intérieur puissant, d'une capacité normative élevée, d'instruments économiques structurants, d'une contribution financière importante aux actions climatiques et d'un réseau diplomatique mondial. **Ces éléments constituent autant d'atouts lors des négociations dans les enceintes internationales.** L'Union peut en effet s'appuyer sur la force de son marché, sur la densité de son droit climatique, sur ses instruments de tarification du carbone et sur sa capacité financière pour peser dans la gouvernance mondiale du climat.

Mais ces atouts se doublent d'un niveau de contrainte élevé. Les positions françaises doivent être articulées avec celles des vingt-six autres États membres, dont les bouquets énergétiques, les priorités industrielles, les trajectoires économiques et les sensibilités politiques ne sont pas toujours identiques. **La diplomatie climatique française ne peut donc pas être conduite comme une diplomatie strictement nationale.** Elle suppose d'influencer, **en amont**, la position européenne, puis de porter, **en aval**, une position commune dans les négociations internationales.

Cette articulation est d'autant plus importante que l'Union européenne et ses États membres sont conjointement parties à l'Accord de Paris. L'Union agit donc dans un cadre de compétence partagée, qui impose une coordination permanente entre institutions européennes et États membres.

Si cette union est gage de force, elle génère cependant une certaine faiblesse particulièrement perceptible dans le cadre des COP, comme l'indique

Monique Barbut, ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, lors de son audition devant la mission d'information le 12 juin : « ... rien ne nous oblige à faire en sorte que l'ensemble de la discussion soit porté par la Commission. Il s'agit d'une compétence partagée et non d'une compétence unique de la Commission. La France, l'Allemagne et l'Italie ont le droit à une expression individuelle. Cependant, nous ne l'utilisons pas et ne faisons entendre qu'une voix : celle de l'Europe. Dans ces instances, quand une seule voix s'exprime, même si elle rassemble de nombreux pays, les autres n'entendent qu'une seule voix. En face, ils parlent les uns après les autres et une multiplicité d'acteurs se déploient. »

a) La fabrique européenne de la position climatique

- (1) Une position européenne définie principalement par le Conseil de l'Union européenne

La définition de la politique climatique européenne repose sur une mécanique institutionnelle particulière. **Le Conseil de l'Union européenne en formation « Environnement » y joue un rôle central.** Il adopte les conclusions qui fixent le mandat de négociation de l'Union avant les COP. Ses conclusions déterminent les priorités européennes, les lignes rouges, les éléments de langage et les positions à défendre sur les différents points inscrits à l'ordre du jour des conférences.

Elles consolident celles qui peuvent être prises en amont par le Conseil de l'Union européenne dans ses autres formations, notamment la formation « Affaires étrangères », la formation « Transports, télécommunications et énergie » ou encore la formation « Affaires économiques et financières », qui définit les orientations relatives à la finance climat.

Cette pluralité traduit l'élargissement de la diplomatie climatique européenne. Celle-ci ne relève plus seulement de la politique environnementale. Elle concerne désormais la politique étrangère, la politique énergétique, la politique industrielle, la politique commerciale, les finances publiques, la coopération au développement et la stabilité financière.

Pendant les COP, une réunion de coordination européenne au niveau des chefs de délégation a lieu tous les matins, et en tant que de besoins dans la journée, afin d'adapter le mandat de négociation aux positions prises par les autres Parties. Ces réunions de coordination permettent de préserver l'unité européenne et d'ajuster la position commune au fil de la négociation.

L'Union est représentée conjointement par la Commission européenne (souvent le Commissaire chargé de l'action climatique) et par la Présidence tournante du Conseil de l'Union européenne (l'État membre qui préside le Conseil pour un semestre). Ils prennent la parole en séance plénière au nom de l'Union.

En fonction des objets de négociation concernés, l'Union peut être représentée par des négociateurs en chef. La tâche est répartie entre des experts issus à la fois de la Commission et des États membres. Un expert issu de l'administration d'un État membre peut ainsi négocier un texte précis au nom de toute l'Union, non pas en fonction de sa nationalité, mais de son expertise reconnue.

Toutefois, la lourdeur de ces négociations intra-européennes peut parfois **nuire à l'agilité nécessaire** lors de telles conférences. Elle peut également conduire certains acteurs à être tentés de s'écarter de la position commune ou de mener leurs propres agendas. Cette difficulté est inhérente à la diplomatie climatique européenne : **l'Union est plus lente qu'un État agissant seul, mais sa position, lorsqu'elle est arrêtée, dispose d'un poids politique et économique considérable.**

C'est également le Conseil de l'Union européenne en formation « Environnement » qui adopte la **contribution déterminée au niveau national (CDN)** de l'Union européenne. Cette contribution met en évidence les progrès réalisés par l'Union ainsi que ses objectifs pour atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050.

L'Union européenne et ses États membres ont présenté leur première CDN en 2015, puis la seconde en 2020. Elle a été actualisée en 2023 de manière à refléter l'objectif de réduction des émissions nettes d'au moins 55 % d'ici à 2030.

Le 4 novembre 2025, à la veille de l'ouverture de la COP30 de Belém, l'Union a adopté sa nouvelle contribution déterminée au niveau national, avec pour objectif principal de réduire ses émissions dans une **fourchette allant de 66,25 % à 72,5 % d'ici à 2035.**

Cette contribution intervient cependant dans un contexte mondial contrasté.

Le rapport 2025 du Programme des Nations unies pour l'environnement sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions indique que les émissions du G20, à l'exception de l'Union africaine, représentaient 77 % des émissions mondiales et ont connu une hausse de 0,7 %. **L'Union européenne est le seul des six plus gros émetteurs de gaz à effet de serre à avoir réduit ses émissions en 2024.** Au niveau mondial, peu de Parties ont présenté ou annoncé de nouvelles contributions contenant des cibles d'atténuation pour 2035. Si les contributions ont progressivement gagné en consistance au cours de ces dix dernières années, elles traduisent encore des progrès inégaux vers les objectifs sectoriels, notamment le **triplément des énergies renouvelables et le doublement de l'efficacité énergétique d'ici à 2030.**

(2) Le WPIEI Climate, cheville ouvrière de la coordination technique européenne

Le groupe « Environnement international » – Working Party on International Environment Issues, dans sa formation climat, dit WPIEI Climate – constitue la cheville ouvrière du Conseil.

Composé d'experts nationaux des États membres, il est chargé d'examiner les propositions, les initiatives stratégiques et les autres mesures concernant la participation de l'Union européenne à des négociations et à des accords internationaux sur l'environnement et le climat.

Le groupe soutient le processus décisionnel du Conseil « Environnement » en préparant les discussions, en coordonnant les positions des États membres et en contribuant au développement de la politique environnementale de l'Union européenne ainsi qu'à sa représentation effective au niveau international.

Son rôle est particulièrement important dans la préparation des mandats de négociation. Les conclusions politiques adoptées par le Conseil reposent en effet sur un travail technique préalable considérable : analyse des textes, identification des options de négociation, rédaction des positions, suivi des évolutions de la Convention-cadre, articulation avec les positions des autres groupes de négociation et préparation des éléments de langage.

(3) La Commission européenne, acteur central d'initiative et d'expertise

La Commission européenne joue un rôle central d'expertise, de proposition et de représentation. La direction générale de l'action pour le climat, la **DG CLIMA**, est le cœur technique de la politique climatique européenne. Elle a été créée en 2010 par scission de la direction générale de l'environnement, traduisant la montée en puissance du climat comme politique autonome de l'Union.

Depuis octobre 2023, elle est pilotée par le commissaire européen chargé de l'action pour le climat, Wopke Hoekstra. Elle suit les négociations climatiques internationales, les contributions déterminées au niveau national, le bilan mondial, le système d'échange de quotas d'émission, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, les marchés carbone internationaux et les règles de transparence.

Mais la diplomatie climatique mobilise aujourd'hui de nombreuses autres directions générales de la Commission. La DG ENER intervient sur l'énergie, la DG INTPA sur la coopération internationale et le développement, la DG TRADE sur les instruments commerciaux, la DG FISMA sur la finance durable, la DG GROW sur l'industrie, la DG RTD sur la recherche et la DG ECFIN sur les enjeux macroéconomiques et budgétaires.

Cette mobilisation élargie traduit la transformation de la diplomatie climatique. Celle-ci ne se limite plus à la négociation de textes dans l'enceinte de la Convention-cadre des Nations unies. Elle implique l'énergie, l'industrie,

le commerce, la finance, la recherche et la coopération internationale. Elle suppose donc **une coordination interne forte au sein de la Commission**.

La Commission assure ainsi une fonction d'expertise et de continuité. Les présidences tournantes se succèdent tous les six mois, les États membres défendent parfois des intérêts différents, mais **la Commission conserve la mémoire** technique des négociations et la cohérence des instruments européens.

(4) Le Parlement européen, acteur d'ambition et de contrôle politique

Le Parlement européen ne négocie pas directement dans les COP, mais il participe à la définition du niveau d'ambition climatique de l'Union.

Il intervient d'abord par ses résolutions, qui contribuent à orienter le débat politique européen. Il intervient ensuite par son rôle de colégislateur dans l'adoption du droit climatique européen. Il exerce enfin un contrôle politique sur l'action extérieure de l'Union.

Son influence est particulièrement forte dans les débats sur la cohérence du Pacte vert, la finance durable, la politique commerciale, les objectifs climatiques intermédiaires et les instruments de transition. Il a ainsi adopté, le 3 juillet 2018, une **résolution détaillée sur la diplomatie climatique**, insistant sur l'importance de la coopération internationale pour mettre en œuvre l'Accord de Paris, sur l'identification de partenaires stratégiques et sur la nécessité de renforcer la capacité européenne de diplomatie climatique.

Le Parlement européen joue donc un rôle d'aiguillon. Il pousse l'Union à maintenir une ambition élevée et à mieux intégrer la diplomatie climatique dans l'ensemble de son action extérieure. Il contribue aussi à politiser la transition, en mettant en débat ses dimensions économiques, sociales, commerciales et industrielles.

b) La projection extérieure de la diplomatie climatique

(1) Le Service européen pour l'action extérieure et la diplomatie climatique de terrain

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) assure l'ancrage diplomatique de la politique climatique européenne. Les délégations de l'Union dans les pays tiers jouent un rôle croissant. Elles entretiennent un dialogue quotidien avec les gouvernements, suivent la perception des instruments européens, identifient les besoins de coopération, appuient la construction de coalitions et peuvent contribuer à désamorcer les critiques formulées à l'encontre de certains instruments européens.

Ce rôle de terrain est devenu indispensable. Les négociations climatiques ne se jouent plus seulement pendant les deux semaines d'une COP. Elles se préparent tout au long de l'année, dans les capitales, au sein des organisations régionales, auprès des banques de développement, dans les enceintes sectorielles et dans les échanges bilatéraux.

Pour assurer cette mission, le SEAE a créé en 2019 le poste **d’ambassadeur itinérant pour le climat**¹ et a nommé Marc Vanheukelen, ancien ambassadeur de l’Union européenne auprès de l’Organisation mondiale du commerce, comme premier titulaire. Le poste est occupé depuis 2023 par Anthony Agotha.

Cet ambassadeur assure un rôle de coordination stratégique, de sensibilisation, ou *outreach* climatique, et de mise en cohérence de l’action extérieure climatique européenne, plutôt qu’un rôle de négociateur technique des COP.

Il contribue à la coordination avec les directions générales de la Commission, le Haut représentant, les groupes de travail du Conseil, notamment le WPIEI Climate, et anime le réseau de diplomatie verte, le « *Green Diplomacy Network* » (GDN)², qui réunit des représentants des ministères des affaires étrangères des États membres, de la Commission européenne et du SEAE.

En plus de permettre une incarnation à haut niveau de la diplomatie climatique auprès des pays tiers, sa mission comporte, selon les termes de Marc Vanheukelen, une « **dimension offensive** » consistant à convaincre les autres pays de relever leur ambition climatique. Il doit aussi expliquer et, lorsque cela est nécessaire, défendre, dans le cadre d’une **diplomatie préventive**, les instruments européens susceptibles d’avoir des effets sur les pays tiers.

Cette diplomatie préventive est importante. Plusieurs instruments européens – mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, règlement sur la déforestation importée, normes de durabilité, obligations de reporting, réglementation sur le méthane – peuvent être perçus par les partenaires comme des contraintes imposées depuis l’Europe. L’ambassadeur climat européen contribue donc à expliquer leur logique, à anticiper les critiques et à adapter les messages aux réalités des différents partenaires.

Il permet également d’avoir une **diplomatie « sur mesure »**, adaptée à la situation et aux attentes de chaque partenaire. La diplomatie climatique européenne ne peut pas être la même selon qu’elle s’adresse à un grand émergent, à un État insulaire, à un pays africain vulnérable, à un producteur d’hydrocarbures, à un pays candidat à l’Union ou à un partenaire commercial exposé au Mécanisme d’ajustement Carbone aux Frontières (MACF).

Enfin, le SEAE a cherché à faciliter l’implication de l’Union dans des initiatives plurilatérales, comme *l’Engagement global pour le méthane* ou le *partenariat pour une transition énergétique juste* avec l’Afrique du Sud avant la COP26 de Glasgow en 2021. Ces initiatives témoignent d’une évolution de la diplomatie climatique européenne : elle ne se limite plus aux négociations

¹ La résolution du Parlement européen susmentionnée a contribué au renforcement de la diplomatie climatique du SEAE et à la création du poste d’ambassadeur itinérant pour le climat.

² Le GDN a été lancé par le Conseil européen en 2003.

onusiennes, mais cherche à **construire des coalitions opérationnelles** autour de secteurs ou de pays prioritaires.

(2) Une diplomatie européenne puissante mais exposée à ses propres contraintes

L'organisation européenne de la diplomatie climatique présente ainsi plusieurs atouts : une position commune, un poids économique considérable, une expertise technique forte, une capacité normative élevée, un réseau diplomatique mondial et une contribution financière importante.

Mais elle présente également des fragilités. La recherche d'un accord entre vingt-sept États membres peut ralentir la décision. Les divergences de bouquets énergétiques et de priorités industrielles peuvent affaiblir la cohérence du message. La multiplication des institutions et directions générales impliquées peut rendre l'action européenne moins lisible pour les partenaires extérieurs.

Des propositions d'amélioration ont été portées lors du Conseil « Environnement » de l'Union européenne de décembre 2025. Elles appelaient à **définir la position européenne plus tôt dans l'année, à la communiquer plus clairement lors des rendez-vous internationaux, ainsi qu'à transmettre par écrit aux présidences de COP.**

Cette complexité n'est pas en soi un handicap. Elle correspond à la nature même de l'Union européenne. **Mais elle doit être maîtrisée.** La diplomatie climatique européenne ne peut être efficace que si elle parvient à transformer cette complexité en cohérence.

En conséquence, comme l'a indiqué la ministre Monique Barbut dans son intervention précitée, l'Union européenne **doit abandonner sa naïveté** et revoir complètement sa stratégie de négociation. Elle doit être prête à adopter des positions plus fermes, à définir des mandats de négociation précis, à **assumer ses lignes rouges** et à être capable, lorsque cela est nécessaire, de refuser un mauvais accord plutôt que de l'accepter au prétexte qu'il faudrait sauver le multilatéralisme, comme on l'entend à chaque fin de réunion. L'Union doit aussi défendre une diplomatie plus lisible et être mieux à même d'expliquer ses politiques à nos partenaires.

Il faudrait également que tous les ministres européens présents lors des négociations à la COP disposent de mandat actualisé « en temps réel », afin de ne pas se mettre en position d'accepter un accord parce que nous ignorons si nous avons le droit de le refuser.

Enfin, il faut que l'Union soit mieux organisée pour peser dans les négociations. Rien ne nous oblige à ce que la discussion soit portée uniquement par la Commission européenne. Il s'agit d'une compétence partagée et non d'une compétence unique de cette dernière. Chaque pays de l'UE a le droit à une expression individuelle. Cependant, nous ne l'utilisons pas et ne faisons entendre qu'une voix : celle de l'Europe. **Dans ces instances, quand une seule**

voix s'exprime, même si elle rassemble de nombreux pays, les autres n'entendent qu'une seule voix. Face à cette unicité, chaque Partie prend la parole les unes après les autres et une multiplicité d'acteurs se déploie donnant de la force par le nombre.

Pour la France, l'enjeu est donc double. Il s'agit d'abord de **peser** davantage en amont dans la définition de la position européenne, notamment au sein du Conseil, du WPIEI Climate et des échanges avec la Commission. Il s'agit ensuite de contribuer à rendre l'action extérieure climatique européenne plus lisible, plus partenariale et plus opérationnelle.

C'est dans cette perspective que se justifie le renforcement du rôle des opérateurs français capables d'accompagner concrètement les pays partenaires dans la mise en œuvre de leurs engagements climatiques.

*

* *

Les diplomaties climatiques françaises et européennes sont donc structurées autour d'un grand nombre d'acteurs, ce qui est rendu nécessaire par la diversité des sujets à traiter et les implications profondes pour nos sociétés.

Cette diplomatie dispose également d'outils qui lui permettent de peser au niveau international, et qui gagneraient à être mieux mis en harmonie.

B. LES OUTILS DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE

1. La stratégie française pour le climat : une planification nationale et des territoires ultramarins aux avant-postes

a) Au niveau national : une planification écologique renouvelée à l'aune des objectifs de l'Accord de Paris

Les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, définis au niveau européen, sont transposés en France dans le cadre d'une **Stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC)**¹, qui comprend :

- la **Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, donnant les grandes orientations pour les 10 prochaines années en terme d'énergie ;
- la **Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)** définissant la stratégie française pour l'atteinte de la neutralité climatique en 2050, selon

¹ Source : réponse du ministère de la transition écologique au questionnaire écrit du rapporteur.

une répartition sectorielle et tenant compte d'enjeux transverses tels que l'empreinte carbone, la formation et les investissements ;

- enfin, le **plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)** qui vise à se préparer aux impacts actuels et à venir du changement climatique.

Dans le cadre du **plan France Nation Verte**, ces trois documents ont fait l'objet en 2025 et en 2026 d'une révision synchronisée.

Le **projet de troisième SNBC** - actuellement en cours de consultation - a été publié le 12 décembre 2025. Prenant acte des nouvelles obligations européennes, elle renforce l'ambition climatique nationale en fixant un **objectif de réduction de 50 % des émissions territoriales de gaz à effet de serre** d'ici 2030 par rapport à 1990 (contre -40 % dans la SNBC 2), tout en intégrant pour la première fois un objectif de **réduction de l'empreinte carbone de la France**, incluant les émissions importées. Elle repose sur la sortie progressive des énergies fossiles, la réduction de la consommation d'énergie finale, l'électrification des usages, le développement des énergies décarbonées, la décarbonation de l'industrie, des transports et des bâtiments, ainsi que le renforcement des puits de carbone naturels et technologiques.

La **stratégie énergétique française déclinée dans la PPE 3¹**, publiée le 13 février 2026, repose sur la sortie des énergies fossiles importées à travers deux leviers : **réduire les usages fossiles et électrifier massivement les usages**. Pour réussir cette transition, le Gouvernement a lancé un grand plan d'électrification des usages, reposant sur 4 thématiques (numérique, industrie, transport et bâtiments).

Pour répondre aux besoins en consommation d'électricité, la PPE porte de forts objectifs de déploiement de capacités de production décarbonée :

- **relance du nucléaire**, contrairement à la PPE 2 qui prévoyait la fermeture de réacteurs : 380 TWh de production dès 2030 (contre 362 TWh 2024) ;

- **développement des énergies renouvelables**, en relançant l'hydroélectricité, en sécurisant le programme industriel de développement de l'éolien en mer, en poursuivant le rythme de développement de l'éolien terrestre et en poursuivant le développement du photovoltaïque.

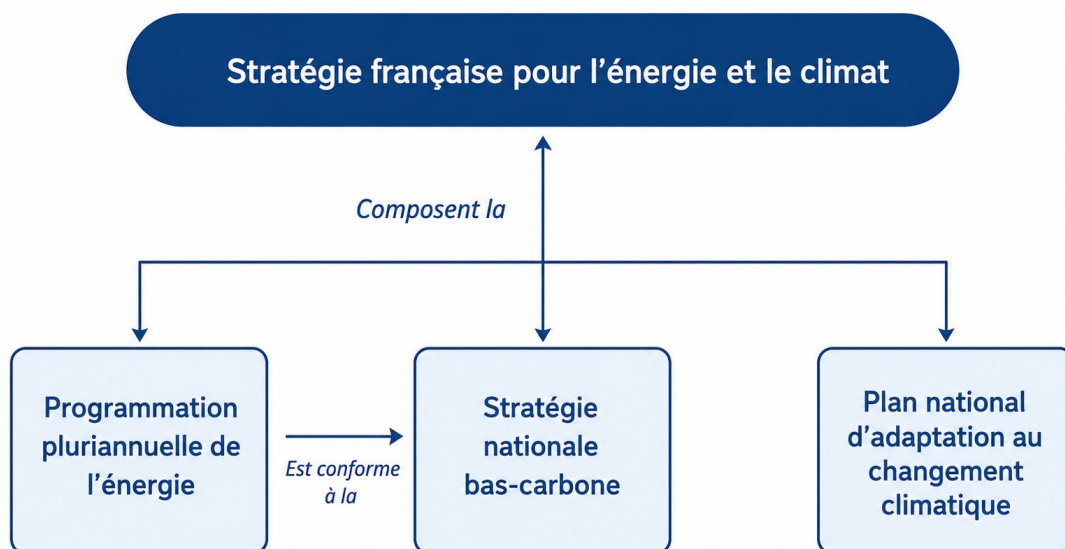
Pour les usages qui ne seraient pas électrifiables, la PPE met l'accent sur les **filières thermiques décarbonées** que sont le biométhane et la chaleur renouvelable (objectif d'au moins 352 TWh en 2030).

Enfin, le troisième **plan national d'adaptation au dérèglement climatique (PNACC 3)**, publié en mars 2025, constitue la stratégie française d'adaptation aux conséquences déjà inévitables du dérèglement climatique.

¹ Source : réponse du ministère des affaires étrangères au questionnaire écrit du rapporteur.

Fondé sur une trajectoire de référence d'adaptation au changement climatique (TRACC) de +4 °C en France métropolitaine à l'horizon 2100, il vise à préparer l'ensemble du territoire – Hexagone et outre-mer – aux canicules, sécheresses, inondations, feux de forêt, recul du trait de côte et autres impacts climatiques. Le plan s'articule autour de **52 mesures** et plus de **200 actions concrètes** destinées à protéger les populations, renforcer la résilience des infrastructures et des services publics, adapter les activités économiques (agriculture, industrie, tourisme, énergie), préserver les écosystèmes et mobiliser l'ensemble des acteurs publics et privés. Parmi ses principales innovations figurent l'intégration obligatoire de la trajectoire climatique de référence dans les documents de planification territoriale, le renforcement des financements dédiés à l'adaptation et un accompagnement accru des collectivités territoriales.

Documents de planification de la Stratégie française énergie climat



Source : mission d'information.

b) Les territoires ultramarins « aux avant-postes » de la transition écologique

Comme l'a souligné la ministre Naïma Moutchou, les territoires ultramarins, « en avance sur l'Hexagone », sont « aux avant-postes de la transition énergétique ».

La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique, soutenues par le programme gouvernemental Green Overseas doté de 17,8 millions d'euros, visent ainsi **100 % d'énergie renouvelable à l'horizon 2033**, comme mentionné au sein de leurs programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE).

En Polynésie française, l'Assemblée territoriale a ainsi adopté en décembre 2024 un **Plan Climat de la Polynésie française (PCPF)** qui vise à réduire l'empreinte carbone par habitant de 11 tonnes de CO₂e à 5,5 tonnes de CO₂e en 2030 puis à 2 tonnes de CO₂e en 2050. Une PPE 2022-2030 a également été adoptée en novembre 2024, prévoyant 60 % d'énergies renouvelables dans le mix électrique en 2030 contre 45 % en 2025¹.

Il est toutefois indispensable **d'accompagner pleinement les collectivités ultramarines dans cette transition énergétique**, non seulement sur le plan financier, mais également en matière **d'ingénierie et d'expertise technique**. À cet égard, un renforcement de l'appui de l'État pourrait se traduire par la mise à disposition, auprès des collectivités qui le souhaitent, d'agents issus des opérateurs publics compétents, notamment l'Ademe et le Cerema. Une telle démarche permettrait, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de renforcer leurs capacités d'ingénierie, de sécuriser le montage de projets complexes et d'accélérer la mise en œuvre des investissements nécessaires à la transition énergétique des territoires ultramarins.

Recommandation n° 5 : Créer, dans les collectivités et territoires d'outre-mer, des capacités permanentes d'ingénierie environnementale et climatique destinées à accompagner les projets locaux, mobiliser les financements internationaux et coordonner les politiques d'adaptation.

Le rôle de **l'opérateur Expertise France** dans les outre-mer doit également être renforcé. Expertise France est l'agence publique française de coopération technique internationale, chargée de concevoir et mettre en œuvre des **projets de renforcement des politiques publiques dans les pays partenaires**, notamment dans les domaines du développement durable, de la gouvernance, du climat, de la santé et de l'éducation.

Comme l'a proposé l'ambassadrice chargée de l'Indopacifique Dana Purcarescu au cours de son audition le 10 avril, il est souhaitable **de faire évoluer le mandat de l'agence**. Actuellement limité à l'international², ce mandat pourrait être étendu à aux territoires ultramarins, pour permettre aux collectivités de bénéficier également de ce réservoir d'expertise, en étant associées à des projets proposés à des pays tiers.

Recommandation n° 8 : Renforcer le rôle d'Expertise France comme opérateur central de la diplomatie climatique française, notamment dans les domaines de l'ingénierie publique, de l'adaptation et du renforcement des capacités et en étendant son mandat aux territoires ultramarins.

¹ Source : réponse du Haut-Commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire écrit du rapporteur.

² Article 12 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

2. Les outils de la diplomatie climatique européenne : un leadership construit par le droit, la norme et le marché

a) La construction d'un leadership climatique européen

Depuis les premières négociations climatiques internationales, l'Union européenne s'est construite une identité de **puissance climatique**. Elle a longtemps fondé son rôle sur l'idée que **l'exemplarité interne pouvait produire une influence externe**. Cette stratégie reposait sur un raisonnement simple : en adoptant des objectifs ambitieux et des politiques climatiques contraignantes, l'Union pouvait démontrer qu'une économie développée était capable de réduire ses émissions, puis inciter ses partenaires à suivre une trajectoire comparable. Elle a cependant ses limites, comme l'a indiqué lors de son audition devant la mission d'information la ministre Monique Barbut : *« l'Union européenne se rend à ces conférences dans un esprit de bisounours, ce qui a été particulièrement criant lors de la dernière. En somme, nous venons montrer au reste du monde que nous sommes les meilleurs élèves, avec notre objectif pour 2040 et notre prise en charge de 50 % des financements climatiques. Nous estimons que les autres devraient nous écouter pour ces raisons. »*

Cette diplomatie par l'exemple s'est progressivement consolidée. Elle s'est d'abord construite dans le cadre du protocole de Kyoto, qui a permis à l'Union européenne de défendre un modèle de limitation juridiquement encadrée des émissions. Elle s'est ensuite renforcée avec la création du système européen d'échange de quotas d'émission. Elle a enfin changé d'échelle avec le Pacte vert pour l'Europe, qui a traduit les engagements de l'Accord de Paris dans une architecture normative dense.

L'Union européenne dispose ainsi **d'un ensemble d'instruments qui ne sont pas seulement des outils internes de réduction des émissions. Ils sont aussi devenus des instruments de diplomatie climatique.** Le système européen d'échange de quotas, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la taxonomie, les standards d'obligations vertes, les exigences de reporting et les instruments de finance durable structurent progressivement les échanges, les investissements et les choix industriels au-delà des frontières de l'Union.

Cette **puissance normative** est l'un des principaux atouts diplomatiques de l'Union européenne. Elle peut cependant devenir une contrainte si elle est perçue comme une régulation imposée de l'extérieur. Toute la difficulté consiste donc à transformer cette capacité normative en levier de partenariat.

(1) La construction progressive d'une puissance climatique européenne

Lors de sa réunion tenue à **Dublin en juin 1990**, le Conseil européen avait insisté pour que soient adoptés dès que possible des objectifs et des stratégies visant à **limiter les émissions de gaz à effet de serre**. Le Conseil de l'Union européenne du 29 octobre 1990 est ensuite convenu que la

Communauté et les États membres étaient disposés à prendre des mesures pour parvenir à stabiliser, d'ici à l'an 2000, les émissions totales de CO₂ au niveau de 1990 dans l'ensemble de la Communauté, **sous réserve que d'autres pays importants prennent des engagements similaires.**

La signature, en 1992, puis l'entrée en vigueur, en 1994, de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ont placé l'Union et ses États membres dans un cadre international structuré. La Convention oblige toutes les Parties à établir, mettre à jour périodiquement, publier et mettre à la disposition de la Conférence des Parties des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal, en recourant à des méthodes comparables approuvées par la Conférence des Parties.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne décide, en 1993, de mettre en place un mécanisme de surveillance des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la conception, la publication et la mise en œuvre par les États membres de programmes nationaux de limitation des émissions. Ce premier mouvement montre que l'Union a très tôt cherché à articuler engagement international, suivi des émissions et politiques nationales.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, la Communauté européenne s'est engagée à **réduire de 8 % ses émissions de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990**. En pratique, cet objectif impliquait une réduction estimée à 14 % par rapport aux prévisions économiques tendanciennes, qui auraient conduit à une augmentation de 6 % des émissions. Lors de la réunion des ministres de l'environnement des 15 et 16 juin 1998, un accord a été trouvé sur un **partage de la charge** tenant compte des perspectives de croissance économique, de la situation énergétique et de la structure industrielle de chaque État membre. **Compte tenu de son mix énergétique fortement nucléarisé, la France n'était alors soumise qu'à une obligation de maintien de ses émissions.**

Ce partage de l'effort constitue l'un des traits durables de la politique climatique européenne. L'Union fixe un objectif commun, mais répartit la charge entre États membres en fonction de leurs situations économiques, énergétiques et industrielles. Cette logique demeure aujourd'hui au cœur des instruments européens.

En 2000, dans le cadre d'un livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, les États membres évaluent la mise en place d'un tel système. L'objectif est de réduire les émissions des principaux émetteurs avec le meilleur rapport coût-efficacité et de diminuer les coûts de mise en œuvre des engagements pris à Kyoto. La Commission estime alors que ce système pourrait réduire d'un cinquième les coûts de mise en œuvre, soit une économie évaluée à 1,7 milliard d'euros par an.

La directive européenne 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établit finalement le **système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE-UE)** qui devient l'un des principaux instruments de la politique climatique européenne.

(2) Une nouvelle architecture normative mise en place pour respecter l'Accord de Paris

Le Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*), présenté en décembre 2019, constitue **la transposition exigeante de l'Accord de Paris en droit européen**. Il ne se limite pas à un agenda climatique. Il propose une **transformation d'ensemble de l'économie européenne** afin d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Il couvre l'énergie, l'industrie, les transports, l'agriculture, le bâtiment, la finance, la biodiversité, le commerce et l'innovation.



Source : Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2020 – Commission européenne

Cette construction est l'un des principaux atouts diplomatiques de l'Union. Dans un monde où beaucoup d'engagements climatiques demeurent déclaratoires, l'Union peut mettre en avant l'existence d'un cadre législatif et réglementaire dense.

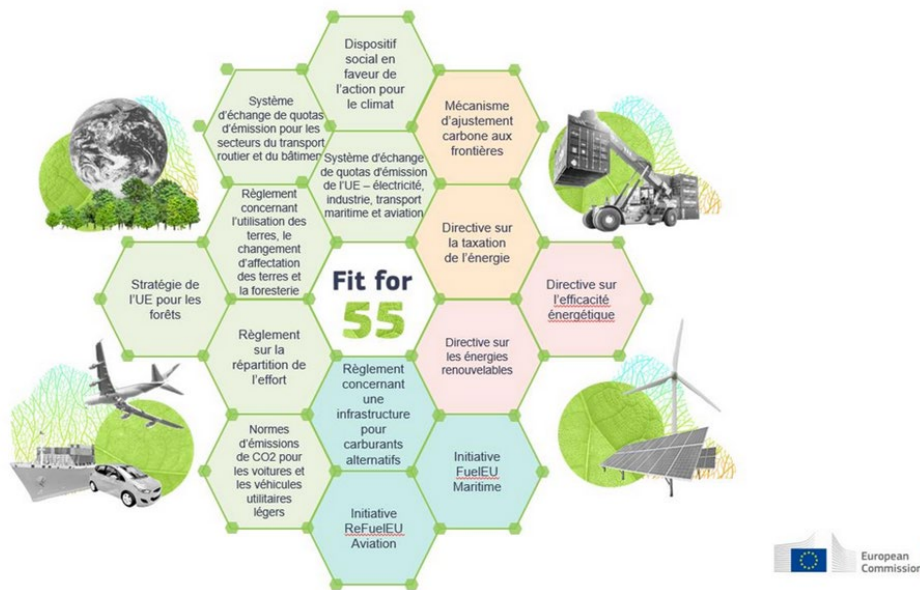
Les objectifs contraignants visant à atteindre **une réduction des émissions de 55 % en 2030 et la neutralité carbone en 2050** ont été inscrits dans le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du

30 juin 2021, également dénommé « **loi européenne sur le climat** »¹. Ce règlement établit le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.

Par ailleurs, ce règlement institue le **conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique**² comme point de référence de l'Union pour les connaissances scientifiques relatives au changement climatique. Il charge également la Commission européenne d'adopter une stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique conforme à l'Accord de Paris.

Le Parlement européen et le Conseil ont récemment modifié ce règlement afin d'établir **un objectif intermédiaire de réduction des émissions de 90 % en 2040**³. Cette évolution confirme la volonté de l'Union d'inscrire sa trajectoire climatique dans le temps long, au-delà de l'échéance de 2030.

Un ensemble de propositions de règlements et de directives adoptés dans le cadre du **paquet « Ajustement à l'objectif 55 »** est venu concrétiser les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs. Une partie de ces textes doit cependant encore être transposée ou adaptée dans le droit national des États membres pour être pleinement effective.



Source : Union européenne, 2021.

¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999.

² Le règlement insère un article 10 bis dans le règlement (CE) n° 401/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relatif à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement.

³ Règlement (UE) 2026/667 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2026 modifiant le règlement (UE) 2021/1119 en ce qui concerne l'établissement d'un objectif intermédiaire de l'Union en matière de climat pour 2040.

Cette architecture repose principalement sur trois piliers : le règlement relatif à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF), la directive établissant le système européen d'échange de quotas d'émission, complétée par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, et le règlement sur la répartition de l'effort, applicable aux secteurs non couverts par le système d'échange de quotas.

b) Les instruments de régulation interne de la transition

(1) Le règlement UTCATF : préserver et renforcer les puits de carbone

Le règlement (UE) 2018/841 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie définit les engagements des États membres dans le secteur UTCATF pour la période allant de 2021 à 2030.

Il fixe les règles relatives à la comptabilité des émissions et des absorptions liées à ces activités, ainsi que les règles de vérification du respect des engagements. La logique initiale était celle du bilan neutre ou positif : les émissions du secteur devaient être compensées par les absorptions.

Dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », le règlement a été révisé afin de fixer un nouvel objectif de l'Union en matière d'absorptions nettes de gaz à effet de serre dans le secteur UTCATF pour 2030. Celui-ci doit passer de 249 millions de tonnes équivalent CO₂ en 2019 à 310 millions de tonnes équivalent CO₂ en 2030. De nouveaux objectifs d'absorptions nettes ont également été définis pour les États membres pour la période 2026-2030. L'objectif fixé pour la France est actuellement de 34 millions de tonnes équivalent CO₂.

Ce pilier est essentiel. La neutralité climatique ne repose pas seulement sur la réduction des émissions. Elle suppose également de préserver et de renforcer les puits naturels de carbone. Or ces puits sont fragilisés par le changement climatique lui-même : sécheresses, incendies, maladies, dépérissement forestier, artificialisation des sols et changement d'usage des terres.

La diplomatie climatique européenne ne peut donc être crédible que si elle tient compte de cette dimension. Les puits de carbone ne peuvent être considérés comme un simple solde comptable. Ils relèvent de politiques de long terme, associant gestion forestière, biodiversité, adaptation, sols agricoles et aménagement du territoire.

- (2) Le système européen d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) : l'instrument central de la tarification européenne du carbone

Le **SEQE-UE** constitue l'un des instruments climatiques les plus importants au monde. **Entré en vigueur en 2005**, il repose sur un mécanisme de plafonnement et d'échange (*cap and trade*) : les secteurs couverts disposent d'une autorisation pour un volume maximal d'émissions, qui diminue progressivement. Les quotas, alloués gratuitement ou *via* des enchères, sont échangés sur un marché où les acteurs excédentaires doivent se procurer des quotas supplémentaires, tandis que ceux qui émettent moins que leur plafond peuvent revendre leurs quotas. **Ce système fait émerger un prix du carbone.**

Deux grands types d'outils étaient théoriquement à la disposition de la Commission européenne : une régulation **par les prix**, avec la mise en place d'une taxe carbone, ou une régulation **par les quantités**, avec un mécanisme d'échange de quotas d'émission. Le premier modèle, fondé sur les travaux d'Arthur Pigou relatifs à **l'internalisation par la taxation des externalités** environnementales, consistait à mettre en place une taxe carbone. Le second, fondé sur les travaux de Ronald Coase¹ relatifs à la régulation par les droits d'accès à l'environnement, reposait sur **l'échange de droits d'émission.**

Le système de plafonnement et d'échange présentait plusieurs avantages. Il permettait de réduire les émissions à moindre coût et pouvait surtout être mis en place par un vote à la majorité qualifiée, contrairement à une taxe qui aurait nécessité l'unanimité.

Le SEQE-UE est d'abord un instrument de **décarbonation interne**. Il couvrait principalement, à l'origine, la production d'électricité et l'industrie lourde, intensive en énergies fossiles et fortement émettrice. Pour répondre à la nécessité d'accroître la réduction des émissions de gaz à effet de serre, son champ d'application s'est progressivement étendu à l'ensemble des gaz à effet de serre concernés, **puis au secteur de l'aviation.**

Dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », la réglementation a encore élargi le champ d'application du système aux émissions du **transport maritime**, accéléré le rythme de réduction des plafonds d'émission et créé un nouveau système d'échange de quotas, le **(SEQE-UE 2), pour les émissions des bâtiments et du transport routier.**

Des négociations sont en cours pour élargir le système à d'autres secteurs, comme celui des déchets, actuellement couvert par le règlement sur la répartition de l'effort. Une réserve de stabilité de marché (RSM ou MSR en anglais) est mise en place pour les deux systèmes afin de maintenir un équilibre entre l'offre et la demande de quotas carbone. Des quotas peuvent ainsi être mis en réserve ou remis sur le marché afin de préserver la

¹ Prix Nobel d'économie 1991.

fonctionnalité du marché, réduire sa volatilité et assurer un prix qui ne nuise pas aux secteurs couverts.

Le SEQE-UE s'applique également à certains pays associés au marché intérieur européen, comme l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein, membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ainsi qu'à l'Irlande du Nord pour la production d'électricité depuis le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. Un partenariat existe également avec le système suisse d'échange de quotas.

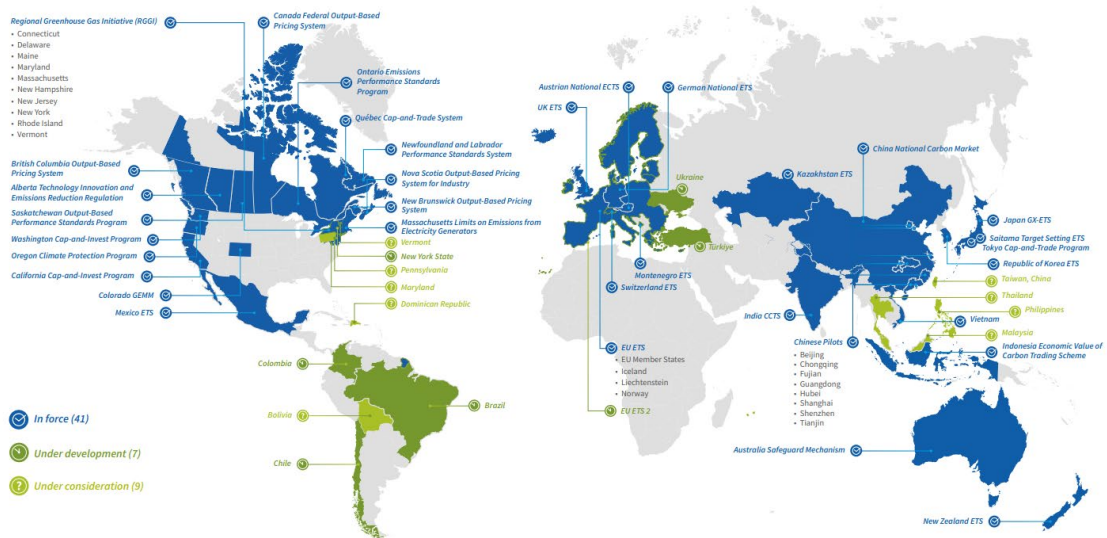
Des discussions sont en cours pour coupler le SEQE-UE avec celui du Royaume-Uni. Un tel couplage pourrait donner de la prévisibilité et de la sécurité aux projets d'investissement transfrontaliers, notamment dans le secteur du captage-stockage de carbone.

Le SEQE-UE est également devenu un instrument diplomatique. Il démontre que la tarification du carbone peut être intégrée à une économie avancée. Il sert de référence à d'autres juridictions qui créent ou renforcent leurs propres marchés carbone. Il donne à l'Union européenne une compétence technique reconnue sur les registres, les méthodes de mesure et de vérification, la mise aux enchères des quotas, la protection contre les fuites de carbone et l'évolution des parangonnages industriels.

Le SEQE-UE a inspiré la création de nombreux autres systèmes d'échange de quotas d'émission. Le rapport 2026 de l'International Carbon Action Partnership (ICAP)¹ témoigne de la dynamique de développement de ces mécanismes à travers le monde, malgré le contexte international. Ces systèmes se développent tant quantitativement que qualitativement, avec une progression notable dans les pays à revenus moyens en Asie et en Amérique latine.

D'après le rapport de l'ICAP, **quarante-et-un autres systèmes sont opérationnels dans le monde** et couvrent environ 26 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, soit 14 milliards de tonnes de CO₂. Sept nouveaux systèmes sont en cours de développement et neuf sont à l'étude. Ils s'appliquent à un niveau supranational, comme le SEQE-UE, national, comme en Chine, au Royaume-Uni ou en Nouvelle-Zélande, au niveau d'entités fédérées, comme en Californie ou au Québec, ou encore au niveau de villes, comme Pékin ou Shanghai.

¹ <https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-icap-status-report-2026>



Source : ICAP Status Report 2026

Si le prix des quotas carbone peut varier fortement d'un système à l'autre, de moins de 10 euros à près de 100 euros pour le SEQUE-UE, ces systèmes ont permis de générer près de **80 milliards de dollars en 2025** et près de **454 milliards de dollars depuis 2007**. Ces recettes ont, pour une large part, été réinjectées dans des projets de développement bas-carbone ou utilisées pour atténuer le coût social des mesures pour les populations vulnérables.

Cette diplomatie de la tarification du carbone fonde la logique du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

(3) Le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)** : le prolongement externe de la tarification carbone européenne

Le MACF (ou en anglais Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM), constitue l'un des nouveaux instruments de la diplomatie climatique européenne.

Mis en place depuis le 1^{er} janvier 2026 par le règlement (UE) 2023/956, son objectif premier est de **prévenir les fuites de carbone**. Si l'Union européenne impose un prix du carbone à ses producteurs mais importe des produits fabriqués dans des pays sans contrainte équivalente, le résultat est doublement négatif : perte de compétitivité pour les industriels européens et absence de réduction réelle des émissions mondiales.

Le MACF vise donc à rétablir une forme **d'équivalence** entre producteurs européens et producteurs étrangers, en soumettant les produits importés sur le territoire douanier de l'Union européenne à une tarification du carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens fabriquant ces produits.

Le mécanisme s'applique, dans un premier temps, à certaines marchandises simples fortement exposées au risque de fuite de carbone : acier, ciment, aluminium, engrais azotés, hydrogène et importations d'électricité.

Ces secteurs représentent, en cumulé, environ la moitié des émissions industrielles dans l'Union européenne.

Des négociations sont en cours pour élargir progressivement ce périmètre à d'autres secteurs industriels, ainsi qu'à **certains produits de l'aval**, afin de limiter les risques de contournement par l'importation de produits semi-transformés qui ne relèveraient pas du champ d'application du mécanisme.

Le MACF est le corollaire du SEQE-UE et, surtout, de la disparition progressive des quotas gratuits. Il ne s'agit pas seulement de protéger l'industrie européenne. Il s'agit aussi de diffuser une logique : les émissions ont un coût. Les systèmes productifs doivent se décarboner et ce coût doit être intégré dans les échanges. **Les marchés doivent progressivement refléter l'empreinte carbone des biens.**

Cette logique donne au MACF une portée diplomatique. Il pousse les partenaires commerciaux de l'Union à mesurer les émissions incorporées dans leurs produits, à renforcer leurs systèmes de suivi, de déclaration et de vérification, et éventuellement à mettre en place leurs propres mécanismes de tarification du carbone. Le MACF peut ainsi inciter les pays tiers à développer des politiques climatiques plus robustes.

Mais cet instrument est aussi politiquement sensible. Il peut être perçu par certains partenaires, notamment parmi les pays en développement et les grands émergents, comme une **mesure unilatérale, voire protectionniste**. Il suscite des critiques liées à ses effets potentiels sur les exportations, à la capacité administrative nécessaire pour se conformer aux exigences européennes, et à sa compatibilité avec le principe des responsabilités communes mais différenciées.

La diplomatie climatique européenne doit donc accompagner le MACF. Elle doit expliquer sa logique, prévenir les malentendus et soutenir les pays partenaires dans la mise en place de systèmes de mesure et de vérification des émissions. Sans accompagnement, le MACF risque de nourrir la défiance à l'égard de l'Union européenne. Avec un accompagnement adapté, il peut devenir un levier de convergence climatique.

Cette évolution justifie de mieux articuler diplomatie climatique et diplomatie économique. Les instruments européens ne peuvent être pleinement efficaces que s'ils sont accompagnés d'une offre de coopération : ingénierie, financements, décarbonation industrielle, formation, données et soutien aux administrations partenaires.

(4) Le règlement sur la répartition de l'effort : organiser la contribution des secteurs non couverts par le SEQE-UE

Le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030, est également appelé

règlement sur la répartition de l'effort (RRE ou en anglais *effort sharing regulation – ESR*).

Il s'applique aux émissions non soumises au SEQE-UE. Ainsi, dans l'attente de l'entrée en vigueur du SEQE-UE 2, les émissions dues au transport routier, au chauffage des bâtiments, à l'agriculture, aux petites installations industrielles et à la gestion des déchets, qui représentent actuellement environ 60 % des émissions de gaz à effet de serre, sont soumises à des objectifs nationaux de réduction.

Le règlement vise à faire en sorte que chaque État membre contribue de manière juste et équitable à l'action climatique de l'Union. Il répartit les efforts nationaux de manière à ce que les États membres dont le PIB par habitant est élevé reçoivent des objectifs de réduction plus exigeants.

Au niveau de l'Union, l'objectif initial de réduction des émissions d'ici à 2030 était de 30 % par rapport au niveau de 2005. Pour la France, cet objectif était fixé à 37 %.

En 2023, dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », ces objectifs ont été sensiblement accrus, **pour être portés respectivement à 40 % pour l'Union et à 47,5 % pour la France.**

Ce règlement permet également, dans certaines limites, d'utiliser des quantités d'absorptions nettes résultant du secteur UTCATF pour atteindre les objectifs de réduction. La quantité maximale fixée pour la France est de 58,2 millions de tonnes équivalent CO₂.

Le règlement sur la répartition de l'effort est moins visible que le SEQE-UE ou le MACF, mais il joue un rôle essentiel. Il montre que la transition climatique **ne peut pas reposer uniquement sur l'industrie et la production d'électricité**. Elle concerne aussi les transports du quotidien, le bâtiment, l'agriculture, les déchets et les politiques territoriales qui doivent participer, selon leurs possibilités, à l'effort de décarbonation.

Cette dimension est politiquement sensible, car elle touche directement les ménages, les collectivités et les usages sociaux. Elle explique une partie des difficultés d'acceptabilité auxquelles se heurte aujourd'hui la transition climatique européenne. Comme l'a indiqué la ministre Monique Barbut, faire porter tous les efforts de la décarbonation sur l'Europe n'a pas de sens du point de vue du dérèglement climatique. Nos populations nous en voudront, puisque malgré tous nos efforts, elles vivront encore des périodes de canicule, des crues et des épisodes difficiles.

c) Les autres instruments industriels, financiers et d'adaptation

(1) Le Pacte pour une industrie propre : concilier transition, compétitivité et souveraineté

En février 2025, la Commission européenne a publié son **Pacte pour une industrie propre**, ou *Clean Industrial Deal*, rassemblant plusieurs mesures

destinées à relancer l'industrie européenne tout en maintenant des objectifs climatiques élevés.

La Commission entend mobiliser **100 milliards d'euros** pour soutenir les investissements destinés à la décarbonation de l'industrie et au développement de technologies propres. Elle a proposé **un nouveau cadre pour les aides d'État**, le *Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF)*, et annoncé la création d'une banque de la décarbonation industrielle.

La Commission européenne prévoit également d'améliorer le Fonds pour l'innovation, qui finance des projets innovants bas-carbone grâce à **une partie des recettes générées par la vente des quotas du SEQUE-UE**. Le programme InvestEU, mis en œuvre par la Banque européenne d'investissement (BEI), doit également appuyer le Pacte grâce à une série de nouveaux instruments financiers.

Ce Pacte illustre l'évolution de la politique climatique européenne. L'Union ne cherche plus seulement à fixer des objectifs et à réguler les émissions. **Elle cherche désormais à organiser la décarbonation industrielle, à sécuriser les chaînes de valeur, à soutenir les technologies propres et à préserver sa compétitivité.**

Cette évolution est déterminante pour la diplomatie climatique. Une Union européenne qui réussirait à concilier ambition climatique, réindustrialisation et souveraineté énergétique disposerait d'un argument diplomatique puissant. Elle pourrait démontrer que la transition ne conduit pas nécessairement à la désindustrialisation, mais peut devenir un levier de compétitivité.

À l'inverse, si la transition est perçue comme une source de perte industrielle, de hausse durable des coûts ou de dépendance accrue aux technologies importées, la crédibilité européenne serait affaiblie. La transition climatique ne peut donc plus être dissociée d'une stratégie industrielle.

Ce constat conduit à faire de la transition climatique un levier assumé de compétitivité, de souveraineté énergétique et de réindustrialisation européenne.

Recommandation n°15 : Faire de la transition climatique un levier assumé de compétitivité, de souveraineté énergétique et de réindustrialisation européenne.

(2) L'adaptation européenne : un champ encore en structuration

L'action européenne en matière **d'adaptation** au changement climatique demeure moins visible que les politiques d'atténuation, mais elle prend une importance croissante. Le rapport 2025 sur l'état du climat en Europe rappelle que l'Europe est le continent qui se réchauffe le plus vite, avec une hausse de 0,56 °C par décennie, contre une moyenne mondiale de 0,27 °C. Cette réalité renforce l'urgence de l'action européenne, mais elle souligne aussi la nécessité d'adapter les territoires européens eux-mêmes.

La Commission élabore actuellement un **nouveau cadre intégré pour la résilience climatique et la gestion des risques en Europe** afin d'aider les États membres à prévenir les effets croissants du changement climatique et à s'y préparer. Ce cadre complétera la **stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique** adoptée en 2021.

Cette évolution est importante. L'Europe est elle-même exposée aux effets du changement climatique : vagues de chaleur, sécheresses, incendies, inondations, érosion côtière, stress hydrique, pertes agricoles, tensions sur les infrastructures. **La diplomatie climatique européenne perdrait en crédibilité si l'Union n'était pas capable de démontrer sa propre capacité à s'adapter.**

L'adaptation pose toutefois des difficultés spécifiques. **Elle est plus territoriale que l'atténuation.** Elle dépend des géographies, des infrastructures, des vulnérabilités sociales, des systèmes agricoles, des ressources en eau et des capacités administratives. **Elle est également plus difficile à financer, car beaucoup de projets d'adaptation génèrent des bénéfices collectifs, mais peu de recettes directes.**

L'intégration de l'adaptation dans la politique européenne est donc appelée à devenir un enjeu majeur. Elle concerne aussi bien la résilience des États membres que la crédibilité de l'Union dans son dialogue avec les pays vulnérables.

- (3) La Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement: bras financiers de l'ambition climatique européenne

La Banque européenne d'investissement et Banque européenne pour la reconstruction et le développement sont devenues les principaux instruments financiers de la diplomatie climatique européenne.

Depuis le lancement de la **Feuille de route de la banque du climat** en 2020, le groupe BEI a soutenu plus de **560 milliards d'euros d'investissements verts** et est en bonne voie pour atteindre son objectif global consistant à mobiliser au moins **1 000 milliards d'euros d'investissements verts au cours de la décennie.**

Le conseil d'administration de la BEI a adopté, en septembre 2025, la deuxième phase de cette feuille de route. Celle-ci prévoit le doublement des investissements en faveur de l'adaptation aux changements climatiques, pour les porter à **30 milliards d'euros entre 2026 et 2030**, ainsi que des procédures simplifiées.

Le groupe BEI entend également renforcer considérablement **l'assistance technique**, en particulier à l'appui des populations les plus vulnérables, telles que les États insulaires en développement, les pays les moins avancés, les communautés à faible revenu, les peuples autochtones, les femmes, les migrants, les jeunes et les personnes âgées.

La BEI a publié, en avril 2026, une mise à jour du cadre d’alignement de ses activités financières avec les principes et objectifs de l’Accord de Paris, ainsi que son guide actualisé de définitions de la finance verte. Ce guide permet d’identifier la part des opérations contribuant aux objectifs environnementaux, notamment en matière d’atténuation et d’adaptation, en cohérence avec la taxonomie de l’Union européenne.

La BEI joue également un rôle pionnier sur les obligations vertes et durables. En 2007, elle a lancé la première émission obligataire au monde à affectation environnementale : l’obligation climatiquement responsable (*Climate Awareness Bond*). En 2018, elle a émis sa première obligation pour le développement durable (*Sustainability Awareness Bond*). En 2024, elle a franchi la barre des **100 milliards d’euros d’émissions**. En 2025, elle a émis 27,8 milliards d’euros de *Climate Awareness Bonds* et de *Sustainability Awareness Bonds*, y compris une émission d’obligations climatiquement responsables alignées sur le **standard européen des obligations vertes** (*European Green Bonds Standard - EU - GBS*).

La BEI contribue donc à la diffusion internationale des standards européens de finance durable. Elle n’est pas seulement une banque d’investissement. Elle est aussi un instrument de projection de la politique climatique européenne, à travers ses financements, ses standards, ses instruments obligataires et son assistance technique.

De son côté, la Banque Européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) vise à aider ses pays d’opérations à bâtir des économies résilientes et sobres en carbone par le biais de sa stratégie de transition vers une économie verte (TEV). Dans le cadre de sa stratégie TEV 2026-2030, au moins 50 % des financements propres de la BERD sur cette période seront consacrés à des initiatives vertes, tandis que le nombre de projets soutenus comportant une composante de financement de l’adaptation au changement climatique augmentera d’au moins 50 % par rapport à la période 2021-2025.

La BERD, la BEI et l’Union européenne viennent, par exemple, d’accorder un prêt de 61,3 millions d’euros à la coentreprise Scatec-Aeolus pour la construction d’une centrale solaire de 100 MW dans la région de Sidi Bouzid en Tunisie.

Elle soutient également les économies à travers son programme d’appui aux contributions déterminées au niveau national, en œuvrant de concert avec les autorités pour favoriser la mise en place de cadres institutionnels et réglementaires solides et en collaborant avec les associations professionnelles pour imaginer des chaînes de valeur à faible émission de carbone.

d) Des instruments puissants, mais qui doivent être accompagnés diplomatiquement

Les instruments européens de diplomatie climatique forment aujourd'hui une architecture dense : loi climat, Pacte vert, SEQE, MACF, règlement sur la répartition de l'effort, UTCATF, adaptation, BEI, taxonomie, obligations vertes, finance durable et Clean Industrial Deal.

Cette architecture est l'un des principaux fondements du leadership climatique européen. Elle permet à l'Union de démontrer qu'elle ne se limite pas à des annonces. Elle a construit des instruments, fixé des objectifs contraignants, organisé une tarification du carbone, orienté les flux financiers et engagé la transformation de son appareil productif.

Mais cette puissance normative peut devenir un **handicap** si elle n'est pas accompagnée. Plusieurs instruments européens suscitent des inquiétudes chez les partenaires commerciaux et les pays en développement. Le MACF, les exigences de reporting, la taxonomie ou les standards de durabilité peuvent être perçus comme des contraintes administratives ou économiques imposées depuis l'Europe.

L'Union doit donc passer d'une diplomatie de la norme à une diplomatie du partenariat. Il ne s'agit pas d'affaiblir les instruments européens, mais de les rendre compréhensibles, praticables et accompagnés. Cela suppose d'associer les partenaires, d'offrir de l'assistance technique, de soutenir la mesure des émissions, de faciliter l'accès aux financements, de mobiliser les banques de développement et de renforcer les capacités administratives.

Pour la France, cet enjeu justifie **une meilleure articulation entre diplomatie climatique et diplomatie économique.** Les instruments européens ne suffiront pas à convaincre si les partenaires ne voient pas comment ils peuvent les mettre en œuvre. La France doit donc contribuer à transformer l'exigence climatique européenne en offre de coopération, en mobilisant ses opérateurs, ses entreprises, ses institutions financières et son expertise technique.

III. UNE DIPLOMATIE ENTRAVÉE

A. UNE EXEMPLARITÉ EUROPÉENNE DEVENUE PLUS DIFFICILE À DÉMONSTRER

L'Union européenne a longtemps fondé son influence climatique sur son **exemplarité**. Elle pouvait défendre, dans les enceintes internationales, des objectifs ambitieux en s'appuyant sur une réalité interne : la construction progressive d'un droit climatique européen, la mise en place du système d'échange de quotas d'émission, l'adoption du Pacte vert, l'inscription de la

neutralité climatique en 2050 dans le droit de l'Union et la réduction effective de ses émissions depuis 1990.

Cette exemplarité constituait l'un des ressorts principaux de la diplomatie climatique européenne. **L'Union pouvait soutenir que l'ambition climatique n'était pas incompatible avec le développement économique, dès lors qu'elle était organisée par des règles, des instruments de marché, des financements et une planification de long terme.** Cette posture a longtemps permis à l'Europe de se présenter comme une puissance climatique normative, capable d'entraîner ses partenaires par l'exemple.

Mais cette diplomatie de l'exemplarité devient aujourd'hui plus difficile à tenir. L'Union européenne demeure l'un des acteurs les plus engagés dans la transition climatique, mais elle est confrontée à **plusieurs fragilités simultanées** : le rythme de réduction des émissions n'est pas pleinement au rendez-vous, les investissements nécessaires demeurent insuffisants, les coûts sociaux et industriels de la transition suscitent des résistances croissantes, et l'unité européenne apparaît plus fragile dans les négociations climatiques internationales.

L'exemplarité européenne, qui était un atout diplomatique, peut ainsi devenir un **handicap** si elle n'est plus perçue comme crédible par les partenaires extérieurs. Une Union européenne qui défendrait une ambition élevée dans les COP tout en ralentissant sa propre transition perdrait en autorité. À l'inverse, une Union européenne qui maintiendrait ses normes sans offrir de solutions industrielles, financières et sociales nourrirait les critiques selon lesquelles la transition serait trop coûteuse, trop technocratique ou trop déconnectée des réalités économiques.

La crédibilité internationale de l'Union dépend donc désormais moins de l'affichage de nouveaux objectifs que de sa capacité à **mettre en œuvre les objectifs déjà adoptés.**

1. La réduction des émissions demeure réelle, mais le rythme interroge

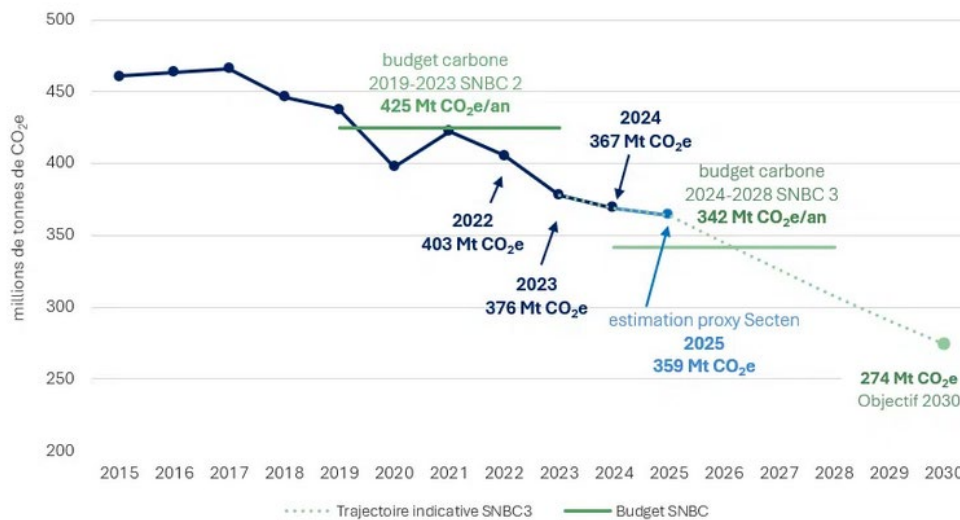
L'Union européenne peut encore faire valoir des résultats significatifs. Elle demeure le seul des six plus gros émetteurs de gaz à effet de serre à avoir réduit ses émissions en 2024. Elle a engagé depuis plusieurs décennies une trajectoire de réduction plus nette que celle de la plupart des grandes puissances économiques. Cette réalité reste un élément important de sa crédibilité internationale.

Toutefois, à cinq années de l'échéance de 2030, les progrès apparaissent fragiles. **Les trajectoires européennes demeurent globalement orientées vers l'objectif de réduction de 55 % par rapport aux émissions de 1990, mais plusieurs projections estiment que la cible pourrait être manquée de 6 à 8 % si le rythme de décarbonation n'augmente pas.**

Cette difficulté est également visible en France. Le rythme de baisse des émissions ralentit. Il est passé de - 6,8 % en 2023 à - 3 % en 2024 puis - 2,1 % en 2025¹, alors qu'un rythme proche de 4 % serait nécessaire pour atteindre l'objectif fixé pour 2030.

Ce ralentissement s'explique en partie par le fait que les réductions d'émissions les plus faciles et les moins coûteuses ont déjà été réalisées. Les prochaines étapes concernent des secteurs plus difficiles à transformer : transport, bâtiment, agriculture, industrie, usage des sols, puits de carbone. Elles supposent des investissements lourds, des changements d'usage, des infrastructures nouvelles et une acceptabilité sociale plus délicate.

Emissions de GES hors puits de carbone et budget carbone, France hexagonale et Outre-mer inclus dans l'UE



Source : Citepa – Rapport Secten 2026

Cette difficulté est particulièrement importante pour la diplomatie climatique. L'Union européenne a longtemps pu opposer à ses partenaires l'exemple de sa propre trajectoire. Mais si elle peine à respecter ses échéances intermédiaires, son discours devient plus vulnérable. Les partenaires peuvent lui reprocher de demander aux autres des efforts qu'elle-même ne parvient pas à accélérer suffisamment.

Cette vulnérabilité est renforcée par la situation des puits naturels. En France, le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie demeure un puits net de carbone, mais il s'est significativement affaibli. Après une forte hausse dans la période 1990-2000, avec un pic à 56 millions de tonnes équivalent CO₂, il a décliné et **ne représente plus en moyenne que 36 millions de tonnes équivalent CO₂** ces dernières années. Cette évolution fragilise les trajectoires climatiques qui

¹ Edition 2026 du rapport Secten de juin 2026.

reposent en partie sur la capacité des puits naturels à compenser les émissions résiduelles.

La question n'est donc plus seulement de savoir si l'Union européenne adopte des objectifs ambitieux. Elle est de savoir si elle dispose des moyens concrets, financiers, industriels, sociaux et territoriaux permettant d'atteindre ces objectifs.

2. Les investissements nécessaires à la transition ne sont pas au rendez-vous

La crédibilité de la transition européenne repose aussi sur sa capacité d'investissement. Or le niveau actuel des investissements climat demeure insuffisant au regard des besoins.

L'édition 2026 du rapport sur l'état des lieux des investissements climat en Europe de l'Institute for Climate Economics (I4CE)¹ montre que les investissements de l'Union européenne **ont augmenté pour atteindre 534 milliards d'euros en 2025**. Mais ce niveau reste inférieur aux **besoins annuels estimés à 878 milliards d'euros en moyenne entre 2026 et 2030**.

Cet écart traduit **un manque de planification d'investissements à long terme**. La hausse observée en 2025 est principalement liée aux investissements dans l'électrification des transports. En revanche, les investissements dans les énergies renouvelables et le nucléaire ont diminué, faute d'une augmentation suffisante de la demande en électricité, en raison de procédures d'autorisation complexes et du manque de capacités d'infrastructures. **Les investissements dans le secteur des bâtiments diminuent également de près de 5 %**.

Cette situation révèle une tension centrale. L'Union européenne dispose d'objectifs climatiques ambitieux et d'un cadre normatif dense, mais les investissements nécessaires à la réalisation de ces objectifs ne suivent pas encore. Or la transition ne peut pas être seulement réglementaire. Elle suppose des réseaux électriques, des capacités de production bas-carbone, des infrastructures de recharge, des rénovations de bâtiments, des équipements industriels, des systèmes de stockage, des transports propres et des capacités d'adaptation.

L'enjeu diplomatique est direct. Si l'Union européenne défend à l'international la nécessité d'accélérer la transition mais n'est pas capable d'organiser chez elle l'investissement nécessaire, son exemplarité est fragilisée. Les pays partenaires, notamment les pays émergents et en développement, peuvent considérer que les normes européennes sont plus rapides que les moyens de leur mise en œuvre.

¹ <https://www.i4ce.org/publication/etat-lieux-investissements-climat-europe-2026/>

La proposition de l'I4CE consistant à **transformer les plans nationaux énergie-climat en véritables plans d'investissement** va donc dans le bon sens. L'Union européenne ne doit plus seulement répondre aux crises ou adopter des objectifs, mais construire une feuille de route de l'investissement. Les plans nationaux énergie-climat devraient permettre d'identifier les besoins, les financements, les infrastructures, les calendriers et les obstacles réglementaires.

Cette question est particulièrement importante pour la France. La planification écologique, la stratégie nationale bas-carbone, les programmations pluriannuelles de l'énergie et les plans d'adaptation doivent être davantage articulés avec les besoins d'investissement. L'exemplarité ne peut pas reposer uniquement sur la fixation d'objectifs ; elle suppose des trajectoires financières crédibles.

3. Une ambition climatique confrontée aux contraintes politiques et sociales

a) La fatigue normative et politique affaiblit la dynamique européenne

La difficulté de mise en œuvre s'accompagne d'une fatigue normative et politique croissante. Face aux difficultés économiques, budgétaires ou d'acceptabilité des réformes adoptées, **plusieurs États membres demandent le report, la modification, voire l'annulation de certaines mesures climatiques.**

Cette évolution s'inscrit dans un contexte géopolitique et économique défavorable. La guerre en Ukraine, la crise énergétique, l'inflation, la compétition industrielle avec la Chine et les États-Unis, les tensions sur les chaînes d'approvisionnement, la hausse des coûts de l'énergie et les contraintes budgétaires ont conduit l'Europe à recentrer ses efforts sur la compétitivité, la sécurité économique et l'autonomie stratégique.

Ainsi, **à la politique du Pacte vert pour l'Europe (Green Deal) semble progressivement se substituer une politique davantage orientée autour du Clean Deal.** Cette évolution ne signifie pas nécessairement un abandon de l'ambition climatique, mais elle marque un changement de priorité politique. L'accent est davantage mis sur la simplification réglementaire, la sécurisation des approvisionnements, le soutien aux industries stratégiques, la préférence européenne et la relance industrielle.

La Commission européenne a ainsi engagé une série de textes dits « omnibus », destinés à simplifier ou alléger certaines obligations réglementaires. Cette démarche répond à une demande réelle de lisibilité et de simplification, notamment de la part des entreprises. Mais elle nourrit aussi une inquiétude : **celle de voir la simplification devenir un affaiblissement progressif de la politique climatique européenne.**

Cette fatigue normative se manifeste aussi dans les débats sur les instruments les plus sensibles du Pacte vert. Certains États membres demandent que la période d'allocation gratuite des quotas dans le SEQE-UE soit prolongée et que le rythme de réduction des allocations soit ralenti. D'autres expriment des inquiétudes sur le SEQE-UE 2, qui doit s'appliquer aux bâtiments et au transport routier, en raison de ses effets potentiels sur les ménages et sur l'acceptabilité sociale de la transition.

La contestation touche également le règlement sur la déforestation importée, les obligations de reporting, les standards de finance durable, les contraintes agricoles et les normes industrielles. Ces remises en cause traduisent une difficulté de fond : **la transition climatique devient plus concrète, donc plus contestée**. Tant qu'elle relevait principalement d'objectifs généraux et de secteurs industriels ciblés, elle suscitait un consensus relativement large. À mesure qu'elle touche les modes de vie, les coûts de production, les logements, les transports, l'agriculture et les finances publiques, elle devient plus sensible politiquement.

Cette évolution fragilise la diplomatie climatique européenne. L'Union ne peut pas demander aux autres de renforcer leur ambition si elle donne elle-même le sentiment de revenir sur ses instruments. Elle doit donc trouver un équilibre entre simplification et maintien de l'ambition. La simplification est nécessaire si elle rend les normes plus lisibles, plus applicables et plus efficaces. Elle devient problématique si elle retarde la transition ou affaiblit les signaux envoyés aux acteurs économiques.

b) Les négociations sur l'objectif 2040 et la contribution européenne 2035 illustrent cette nouvelle tension

Les négociations relatives à la fixation de l'objectif de réduction des émissions de 90 % d'ici à 2040 témoignent de ce nouveau contexte. Elles ont montré que l'ambition climatique européenne n'est plus seulement discutée en termes de trajectoire scientifique, mais aussi en termes de faisabilité économique, de compétitivité, de mix énergétique, d'acceptabilité sociale et de souveraineté industrielle.

La France et plusieurs autres États membres, dont la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque, ont demandé que les décisions clés de cette négociation soient **préalablement traitées par le Conseil européen** (au niveau des chefs d'État et de gouvernements) avant d'être confirmées par le Conseil « Environnement », à quelques jours du début de la COP30.

Les négociations sur la COP et la transmission de la contribution déterminée au niveau national de l'Union ont ainsi été conditionnées à plusieurs arbitrages : **le report à 2028 de la mise en place du SEQE-UE 2, la possibilité de recourir à hauteur de 5 % à des crédits carbone internationaux de haute qualité, la mention explicite du principe de neutralité technologique** afin de supprimer toute hiérarchie entre les énergies

permettant d'atteindre la neutralité climatique, et **la nécessité de prendre en compte les capacités des puits naturels dans l'atteinte de l'objectif climatique de 2040.**

Ces arbitrages montrent que l'Union européenne cherche désormais à concilier plusieurs impératifs : maintenir l'ambition, préserver la cohésion entre États membres, sécuriser les trajectoires industrielles, éviter une fracture sociale et reconnaître la diversité des mix énergétiques. Cette approche est politiquement compréhensible, mais elle peut être perçue à l'extérieur comme un affaiblissement de la position européenne.

La nouvelle contribution européenne à l'horizon 2035, fixant une réduction des émissions entre 66,25 % et 72,5 % par rapport à 1990, illustre également cette tension. Certains États membres souhaitaient retenir le niveau de réduction le plus élevé. Le choix d'une fourchette traduit la difficulté à stabiliser une position commune sur un objectif unique et pleinement aligné avec la trajectoire 2040.

Cette difficulté diplomatique est réelle. Dans les négociations internationales, l'Union européenne défend traditionnellement un haut niveau d'ambition. Mais lorsqu'elle peine à adopter rapidement sa propre contribution ou qu'elle l'accompagne de flexibilités importantes, sa capacité à entraîner les autres s'en trouve réduite.

c) L'unité européenne est parfois fragilisée dans les enceintes internationales

Les difficultés ne concernent pas seulement les négociations internes à l'Union. Elles apparaissent aussi dans certaines enceintes internationales, où l'unité européenne peut être mise à l'épreuve.

L'exemple des négociations au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) est révélateur. Le Comité de la protection du milieu marin (MPEC) de l'OMI a adopté en juillet 2023 une stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre avec des objectifs intermédiaires indicatifs pour 2030 et 2040. Cette stratégie prévoyait également que 5 % de l'énergie utilisée par les transports maritimes internationaux proviennent de sources à émissions nulles ou quasi nulles.

Les discussions sur un mécanisme mondial de tarification des émissions du transport maritime ont ensuite été particulièrement difficiles. L'Union européenne, le Japon, les États insulaires et certains grands pavillons maritimes alliés à l'industrie ont soutenu l'idée d'une tarification plus ambitieuse. D'autres pays, dont la Chine, la Norvège, le Brésil, plusieurs États sud-américains, arabes et africains, se sont opposés à l'idée de taxer toutes les émissions de gaz à effet de serre, préférant se concentrer sur celles émises au-delà d'un certain seuil d'intensité carbone des carburants.

Lors de la réunion d'avril 2025, **un accord a finalement été trouvé sur un cadre global combinant des normes sur les carburants et un mécanisme mondial de tarification des émissions.** Les navires de plus de 5 000 tonnes

devaient être tenus de réduire annuellement l'intensité carbone de leurs carburants selon une trajectoire couvrant les années 2028-2035. Selon la Commission européenne, ce système devait générer des recettes comprises entre 11 et 13 milliards de dollars par an, destinées à alimenter un nouveau fonds « net zéro » de l'OMI, utilisé notamment pour soutenir le développement et le déploiement des carburants à émissions nulles ou quasi nulles.

Cet accord devait être confirmé lors d'une réunion de l'OMI en octobre 2025. Cette confirmation, qui aurait dû être une formalité, a été bloquée par les menaces de rétorsion de Washington. Le vote réclamé par l'Arabie saoudite s'est soldé par l'adoption d'une motion de report du cadre par 57 voix pour, 49 contre et 21 abstentions. Une nouvelle session extraordinaire doit être reconvoquée.

Cet épisode est significatif à deux titres. Il montre d'abord que le contexte géopolitique peut bloquer ou retarder des avancées climatiques sectorielles, même lorsqu'un compromis technique semblait acquis. Il montre ensuite que l'unité européenne n'est pas automatique. **Alors que l'Union européenne devait voter d'une seule voix dans ce type de négociation, la Grèce et Chypre se sont abstenues, tandis que l'Autriche, la Hongrie et la Slovaquie étaient absentes.**

Le Conseil a réaffirmé sa position le 27 avril 2026 mais à la majorité qualifiée, **la Grèce, Malte et l'Italie** n'ayant pas soutenu la position du Conseil. La réunion du Comité de protection du milieu marin de mai 2026 semble avoir permis de retrouver le chemin du dialogue, mais elle ne garantit pas l'issue du vote à venir.

Cette séquence illustre les fragilités de la diplomatie climatique européenne. L'Union reste un acteur majeur, mais elle est exposée à la pression de partenaires extérieurs, aux intérêts sectoriels nationaux et aux difficultés de cohésion interne. Or, dans les négociations climatiques internationales, la force de l'Union repose précisément sur sa capacité à maintenir une position commune.

B. LA FINANCE CLIMAT SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : DE LA PROMESSE FINANCIÈRE À L'INGÉNIERIE DE LA TRANSITION

La finance climat est devenue l'un des principaux sujets de tension du multilatéralisme climatique. Longtemps conçue comme un volet d'accompagnement des négociations climatiques, elle en constitue désormais l'un des déterminants centraux. Les pays en développement considèrent **qu'ils ne pourront rehausser leur ambition climatique sans soutien financier, technologique et capacitaire**. Les pays les plus vulnérables demandent des moyens pour s'adapter aux effets déjà présents du changement climatique, répondre aux pertes et préjudices et renforcer leur résilience. Les pays développés, confrontés à des contraintes budgétaires

croissantes, demandent de leur côté une **mobilisation accrue du secteur privé, une meilleure efficacité des instruments existants et un élargissement de la base des contributeurs.**

Cette évolution traduit un changement de nature. La finance climat n'est plus seulement une question de solidarité internationale. Elle conditionne la confiance dans l'Accord de Paris, la crédibilité des contributions déterminées au niveau national, la capacité des pays vulnérables à s'adapter et la possibilité d'une transition mondiale compatible avec les objectifs climatiques. Elle est aussi devenue un enjeu de politique économique, de stabilité financière, de soutenabilité de la dette et de compétition stratégique.

Depuis Copenhague, les négociations climatiques se sont structurées autour de grands objectifs financiers. **La promesse de mobiliser 100 milliards de dollars par an à partir de 2020** a joué un rôle politique important, mais son respect tardif a nourri la défiance des pays en développement. Lors de la COP29 à Bakou, un « *nouvel objectif collectif quantifié* » pour le financement climatique (*New Collectif Quantified Goal* ou *NCQG* en anglais) a été adopté. **Il vise à atteindre au moins 300 milliards de dollars par an d'ici 2035 aux fins de l'action climatique des pays en développement, provenant de diverses sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris de sources de financement nouvelles.**

La décision prévoit que les pays développés doivent continuer à montrer la voie, mais elle ouvre aussi la voie à un élargissement du groupe des contributeurs. **Elle demande également à tous les acteurs de collaborer pour faire en sorte que les fonds provenant de toutes les sources publiques et privées octroyées aux pays en développement puissent atteindre au moins 1 300 milliards de dollars par an d'ici 2035.** Ces nouveaux objectifs montrent que les besoins sont désormais d'un ordre de grandeur très supérieur aux engagements publics traditionnels.

Dès lors, la question n'est plus seulement celle des montants annoncés. Elle est celle de la capacité à transformer ces annonces en financements accessibles, soutenables et utiles. Un dollar de don, un dollar de prêt concessionnel, un dollar de prêt de marché, un dollar de garantie ou un dollar d'investissement privé n'ont pas le même effet pour un pays bénéficiaire. La diplomatie financière climatique doit donc passer d'une logique de promesse à une logique d'ingénierie de la transition.

1. Une architecture financière dense mais fragmentée

a) Une architecture internationale de financement devenue dense mais fragmentée

L'architecture internationale de la finance climat repose aujourd'hui sur une pluralité d'acteurs et d'instruments. Les fonds verticaux, les banques

multilatérales de développement, les banques nationales de développement, les agences bilatérales, les fonds spécialisés, les instruments de marché, les garanties, les assurances, les plateformes-pays et les mécanismes issus de l'Accord de Paris forment un ensemble dense, mais souvent peu lisible pour les pays bénéficiaires.

Les fonds verticaux¹ ont été établis comme mécanismes financiers des différents traités multilatéraux pour l'environnement et le climat. La participation active de la France à ces fonds lui permet de conforter son rôle moteur en matière de diplomatie climatique et environnementale. Ces fonds présentent plusieurs caractéristiques distinctes et complémentaires de celles des banques multilatérales de développement. **Ils sont beaucoup plus petits, mais bénéficient de ressources fortement concessionnelles, sans contrainte de notation ni de refinancement de marché, et d'un mandat plus spécialisé.** Leur additionnalité ne repose donc pas sur l'effet taille, mais sur leur capacité à recourir aux cofinancements, aux partenariats, à l'innovation et à l'intervention dans des géographies ou des projets plus risqués.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM, *Global Environment Facility - GEF*) a été créé en 1991 à l'initiative de la France et de l'Allemagne afin d'apporter des ressources financières aux pays en développement et en transition. Réunissant 186 membres, **il est l'instrument de mise en œuvre de plusieurs conventions environnementales internationales** auxquelles la France est partie². Il contribue à plus de **2 300 projets actifs dans 149 pays**. Plus d'un tiers des projets et programmes actifs bénéficient aux États insulaires en développement et aux pays les moins avancés. Le Fonds pour l'environnement mondial joue également un rôle moteur dans le renforcement des synergies entre les différents fonds verticaux, notamment le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'adaptation (*Adaptation Fund*)³ et les Fonds d'investissements climatiques (*Climate Investment Funds*)⁴.

Lors de la précédente reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial pour la période 2022-2026, **la France avait contribué à hauteur de 297,68 millions d'euros, soit une hausse de 40 %**. Dans un contexte budgétaire

¹ Les fonds verticaux sont des « fonds fiduciaires » dans lesquels bailleurs gouvernementaux et éventuellement non gouvernementaux transfèrent leurs contributions à un organisme en charge de mettre en œuvre des projets dans des secteurs ciblés sans passer par le budget des États receveurs.

² La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention de Minamata sur le mercure et le Traité international pour la protection de la haute-mer et de la biodiversité marine.

³ Il s'agit d'un fonds alimenté, pour l'essentiel, par une taxe sur les crédits carbone générés par le mécanisme de développement propre mis en place par le protocole de Kyoto et par le mécanisme mis en place par le paragraphe 4 de l'article 6 de l'Accord de Paris. Depuis 2010, ce fonds a financé pour 1,25 milliards de dollars de projets pour aider les populations les plus vulnérables à s'adapter au changement climatique.

⁴ Mis en place en 2008, ils ont financé pour 12,5 milliards de projets au travers de deux fonds : le *Clean Technology Fund* pour l'investissement dans des technologies bas-carbone et le *Strategic Climate Fund* pour le financement de projets innovants. L

contraint, la contribution française prévue pour la neuvième reconstitution devrait être réduite des deux-tiers portant son engagement entre 2026-2030 à 100 millions d'euros¹. Cette contraction est **inédite** et témoigne d'une tension plus générale : alors que les besoins de financement augmentent, les marges budgétaires des contributeurs historiques se réduisent.

Lors du 71^{ème} Conseil du FEM qui s'est achevé à Samarcande en juin 2026, les représentants des 186 pays membres du GEF ont approuvé les orientations programmatiques de la neuvième reconstitution des ressources du FEM (FEM-9) qui s'élève à **3,9 milliards de dollars**, témoignant ainsi de l'engagement résolu de la communauté internationale en faveur de l'action environnementale multilatérale jusqu'en 2030. FEM-9 allouera également 100 millions de dollars à une Initiative de conservation des peuples autochtones et des communautés locales (ICI), soit quatre fois plus que lors du cycle d'investissement précédent. L'ICI fournit un financement dédié et direct aux organisations dirigées par des autochtones et contribue à leur renforcement en vue de leur permettre de participer aux projets du FEM en tant qu'agences d'exécution et intermédiaires financiers pour améliorer l'accès.

Le Fonds vert pour le climat constitue, quant à lui, **le bras financier de l'Accord de Paris** et le principal fonds multilatéral de lutte contre le changement climatique et ses effets dans les pays en développement. Il a approuvé plusieurs centaines de projets pour un montant total d'engagements de plusieurs dizaines de milliards de dollars, en tenant compte des cofinancements. Il est tenu d'investir 50 % de ses ressources, en équivalent-don, dans l'atténuation et 50 % dans l'adaptation. Au moins la moitié de ses ressources d'adaptation en équivalent-don doivent bénéficier aux pays les plus vulnérables au changement climatique, en particulier les États insulaires en développement, les pays les moins avancés et les États africains.

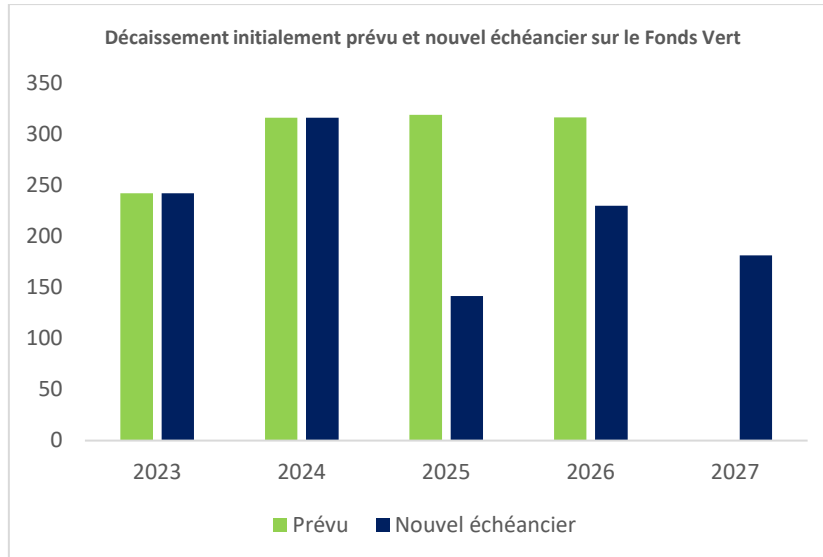
Comme l'indique Yannick Glémarec, ancien directeur exécutif de ce fonds au cours de son audition le 12 mars 2026, son originalité vient de son indépendance. Il a pu repenser sa gouvernance et ses méthodes de programmation lui permettant d'utiliser tous les instruments financiers, voire de créer des compagnies *ex nihilo* comme la compagnie de garantie verte.

La France a également contribué fortement au **Fonds vert pour le climat**. En 2019, elle avait doublé sa contribution pour la période 2019-2023, portant son engagement à 1,548 milliard d'euros, sous forme de prêts et de dons.

Par la suite, la France a tout d'abord annulé sa contribution de 415 millions sous forme de prêts et une somme de 83 millions, puis a décalé

¹ Voir à ce sujet le rapport pour avis sur le PLF 2026 de Christian Cambon et Patrice Joly sur les crédits APD : <https://www.senat.fr/rap/a25-141-4/a25-141-4.html>

les versements sur 2026 et 2027. Sa contribution finale devrait s'élever à 1,1 milliard sur 5 ans, contre 1,6 milliard sur 4 ans prévus initialement.



Au total, ses engagements la placent cependant parmi les principaux contributeurs en équivalent-don.

Le Fonds de réponse aux pertes et préjudices constitue une autre avancée importante des dernières années. Créé par la COP28, il vise à apporter un soutien financier face aux dommages irréversibles provoqués par les catastrophes climatiques. Son opérationnalisation s'est poursuivie en 2024 et 2025, notamment sous l'impulsion de la France, qui en a exercé la coprésidence avec l'Afrique du Sud. Bien que le Fonds ait conclu son accord d'hébergement avec la Banque mondiale, assuré la nomination d'un directeur exécutif et engagé ses premiers travaux relatifs à ses modalités d'intervention, son développement demeure encore embryonnaire, tant du point de vue de sa gouvernance que de sa capacité d'action.

Les enjeux politiques du Fonds se cristallisent autour de lignes de fracture anciennes entre pays développés et pays en développement. Les pays bénéficiaires soulignent l'urgence d'un accès rapide, direct et non conditionné aux financements, estimant que les catastrophes climatiques frappent leurs territoires avec une intensité croissante alors qu'ils ont historiquement peu contribué aux émissions mondiales. Les pays développés insistent, quant à eux, sur la nécessité d'asseoir le mécanisme sur des standards élevés de redevabilité fiduciaire et de gouvernance, afin de garantir la transparence et l'efficacité de l'utilisation des fonds.

Le débat ravive en creux la question de la responsabilité historique et de la compensation. Les transferts inconditionnels réclamés par certains États vulnérables sont perçus par certains contributeurs potentiels comme susceptibles d'être assimilés à une reconnaissance implicite d'une dette

climatique. Malgré les efforts déployés pour recentrer les discussions sur des aspects opérationnels, la dynamique des travaux demeure donc largement influencée par ces positions de principe.

S'agissant du financement du Fonds, les pays bénéficiaires plaident pour des ressources essentiellement constituées de dons afin de ne pas aggraver leur endettement. Les contributeurs explorent, pour leur part, des instruments financiers innovants et des mécanismes de partage du risque, tout en veillant à la cohérence avec les autres instruments de la finance climat consacrés à l'adaptation et à l'atténuation. La crédibilité du Fonds dépendra de sa capacité à sécuriser des ressources abondantes, stables et adaptées aux réalités des pays les plus exposés. La France a annoncé en 2023 une contribution pouvant aller, sous certaines conditions, jusqu'à 100 millions d'euros, dont 50 millions ont déjà été versés en 2024 et 2025.

Les banques multilatérales de développement jouent également un rôle croissant. La finance climat des banques multilatérales à destination des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire a été multipliée par 3,4 en dix ans, passant de **25 milliards de dollars en 2015 à 85,1 milliards de dollars en 2024, dont 26,3 milliards consacrés à l'adaptation**. Depuis 2025, l'ensemble des projets de ces banques doit être aligné sur l'Accord de Paris, conformément aux principes communs adoptés en 2021.

Mais la multiplication des institutions de financement a aussi entraîné une fragmentation de l'architecture internationale. Les institutions sont plus nombreuses, leurs mandats peuvent se chevaucher et les coûts de transaction augmentent. Pour les pays bénéficiaires, la complexité des procédures d'accès, des critères d'éligibilité, des calendriers, des exigences de cofinancement et des modalités de reporting constitue un obstacle réel. L'enjeu n'est donc pas seulement d'augmenter les volumes, mais aussi de rendre l'accès aux financements plus simple, plus lisible et plus coordonné. Le schéma figurant en annexe 1 témoigne ainsi de la grande complexité des financements en matière de climat.

b) L'Union européenne et la France demeurent des contributeurs majeurs, mais leurs marges budgétaires se resserrent

L'Union européenne et ses États membres occupent une place centrale dans la finance climat internationale. **En 2024, les financements de l'Union européenne ont mobilisé 31,7 milliards d'euros de ressources publiques et 11 milliards d'euros supplémentaires de financements privés en faveur du climat, soit une contribution publique plus de trois fois supérieure à celle de 2013, qui s'élevait à 9,60 milliards d'euros.**

Cette contribution européenne est un élément important de crédibilité diplomatique. Elle permet à l'Union de soutenir qu'elle ne se contente pas d'exiger des efforts de réduction d'émissions, **mais qu'elle contribue aussi au**

financement de la transition dans les pays partenaires. Elle constitue également un outil de présence et d'influence, notamment à travers la **stratégie Global Gateway**.

Global Gateway est la stratégie de l'Union européenne visant à créer des liens plus solides et plus propres entre l'Europe et le monde. Elle est axée sur cinq secteurs : le numérique, le climat et l'énergie, les transports, la santé, ainsi que l'éducation et la recherche. Lancée en 2021, elle doit contribuer à mobiliser jusqu'à 300 milliards d'euros d'investissements en réunissant l'Union européenne, ses États membres et leurs partenaires financiers et de développement dans une logique « Équipe Europe ». **Le Fonds européen pour le développement durable Plus** est l'un des principaux outils de financement de Global Gateway. Il est déployé par l'intermédiaire d'un éventail d'institutions financières européennes, dont la Banque européenne d'investissement.

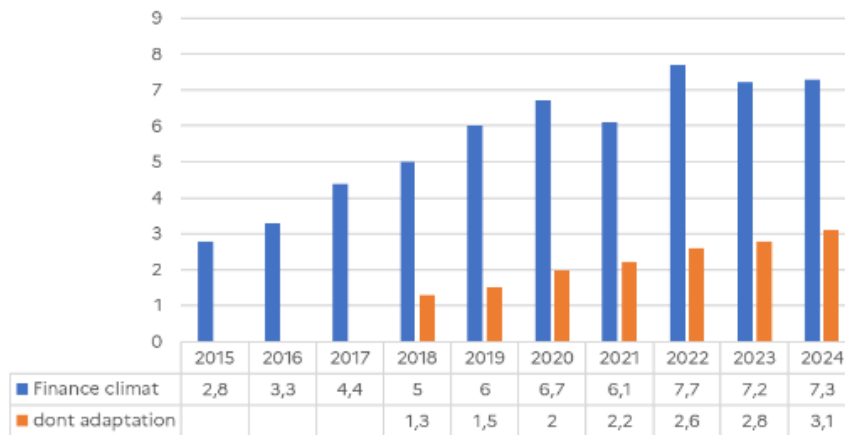
Parmi les initiatives européennes, on peut citer la Green Blue Alliance for the Pacific and Timor-Leste qui a apporté près de 500 millions d'euros entre 2021 et 2027 ou les programmes SAFE4ALL, ALBATROSS, et ACACIA qui ont reçu 15 millions d'euros via le fonds Horizon Europe à destination du Ghana, du Kenya, de la Tanzanie, du Zimbabwe, de Madagascar et de l'Afrique du Sud.

Comme le **fonds Horizon Europe**, dans le secteur de la recherche et de l'innovation, **les programmes Interreg** (financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER)) peuvent également être sollicités afin de renforcer la coopération entre les régions *via* le financement de projets. Ces programmes peuvent utilement être mobilisés pour les coopérations de nos territoires ultra-marins au sein de leur zone géographique d'influence.

La France, pour sa part, s'est fortement mobilisée en matière de finance climat au cours des dix dernières années. Depuis l'Accord de Paris, elle a **multiplié par plus de 2,5 ses financements climat** à destination des pays en développement, à travers une palette d'instruments différenciés selon les pays : majoritairement des prêts pour les pays à revenus intermédiaires et davantage de subventions pour les pays les plus vulnérables.

En amont de la COP21, le Président François Hollande avait annoncé le passage du financement climat français de 3 milliards d'euros en 2015 à 5 milliards d'euros annuels en 2020, dont 1,5 milliard consacré à l'adaptation. En 2020, le Président de la République Emmanuel Macron a pris l'engagement de consacrer **6 milliards d'euros par an à la finance climat sur la période 2021-2025, dont un tiers consacré à l'adaptation.**

Finance climat française de 2015 à 2024, en Md€



Source : Direction générale du Trésor

La France plaide ainsi pour une finance climat ambitieuse, afin qu'aucun pays n'ait à choisir entre son développement et la préservation de la planète, en accord avec les principes du **Pacte pour la prospérité, les peuples et la planète (4P)**. Elle s'est fortement engagée dans les négociations du nouvel objectif collectif quantifié, mais aussi dans les initiatives internationales visant à mobiliser l'ensemble des acteurs, notamment lors des *One Planet Summit* et du **Sommet pour un nouveau pacte financier mondial**.

Les financements climatiques français sont très majoritairement mis en œuvre par des **canaux bilatéraux, qui représentaient près de 89,8 % des montants engagés en 2023**. Le principal vecteur de ces financements est le groupe Agence française de développement (AFD), qui concentre à lui seul 87 % de la finance climat bilatérale française. La finance climat bilatérale versée chaque année via le groupe AFD a été multipliée par 2,5 en dix ans, passant de 2,6 milliards d'euros en 2015 à **6,3 milliards d'euros en 2024**.

Les financements consacrés à l'adaptation ont augmenté plus rapidement encore, passant de 20 % de la finance climat bilatérale en 2016 à plus de **40 % en 2024**, conformément à la stratégie de l'AFD. **Depuis 2015, le groupe AFD a mobilisé près de 60 milliards d'euros en faveur du climat, dans les États étrangers et les outre-mer. Ses financements climatiques ont plus que doublé, passant de 2,5 milliards d'euros en 2015 à 6,3 milliards d'euros en 2024**. L'AFD représente aujourd'hui près de 90 % de la finance climat française en direction des pays en développement.

L'AFD a également développé des instruments spécifiques. **AdaptAction** constitue depuis près de dix ans l'instrument opérationnel post-Accord de Paris pour accélérer l'adaptation dans les pays les plus vulnérables. En soutenant plus de vingt pays dans la structuration de leurs politiques publiques, le renforcement de capacités et la préparation de projets à fort contenu d'adaptation, le programme a déjà catalysé près de **840 millions d'euros de financements**.

L'AFD a également tenu les engagements français dans les partenariats pour une transition énergétique juste en Afrique du Sud, au Sénégal, en Indonésie et au Vietnam. Elle intervient aussi sur les émissions de méthane, avec 782,5 millions d'euros de projets financés sur la période 2022-2024 dans les États étrangers et les outre-mer comportant des activités réduisant les émissions de méthane.

Les outre-mer occupent une place spécifique. L'AFD a mobilisé 1,8 milliard d'euros en faveur de projets climat dans les outre-mer et 81 millions d'euros pour la biodiversité depuis 2020. En 2024, 370 millions d'euros ont été engagés dans les outre-mer pour financer des projets en faveur du climat et 14 millions pour des projets en faveur de la biodiversité. L'AFD y déploie des prêts subventionnés, des subventions du Fonds outre-mer et des programmes d'accompagnement comme l'initiative adaptation outre-mer.

L'Agence française de développement (AFD)

L'Agence française de développement (AFD) contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière d'investissement durable et de solidarité à l'international, conformément aux orientations fixées notamment par la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales du 4 août 2021¹.

Par ses financements, son expertise et sa capacité à mobiliser les acteurs publics et privés, l'AFD répond aux défis de la diplomatie climatique et environnementale française. Elle intervient à l'interface des enjeux de développement, de stabilité internationale et de protection des biens publics mondiaux, **en tissant des partenariats durables entre la France et les pays concernés.**

Dans sa stratégie « Climat et Développement 2017-2022 », adoptée en 2017, l'AFD a affirmé son ambition de devenir la première banque de développement **100 % compatible avec l'Accord de Paris**. Cet engagement s'est traduit par l'évaluation systématique de ses opérations afin d'en vérifier la cohérence avec les trajectoires climatiques. L'AFD veille également à ce que, chaque année, **plus de 50 % des financements du Groupe aient un impact direct ou indirect sur le climat.**

¹ Ainsi que le Conseil présidentiel pour le développement de 2023 (CPD), le pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P) de 2023, le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) de 2023, le comité interministériel des Outre-mer (CIOM) de 2023, les stratégies françaises bas carbone et biodiversité pour leurs volets internationaux et relatifs aux Outre-mer, le Plan National d'Adaptation, et le Relevé de décisions du Conseil présidentiel pour les partenariats internationaux (CPPI) d'avril 2025.

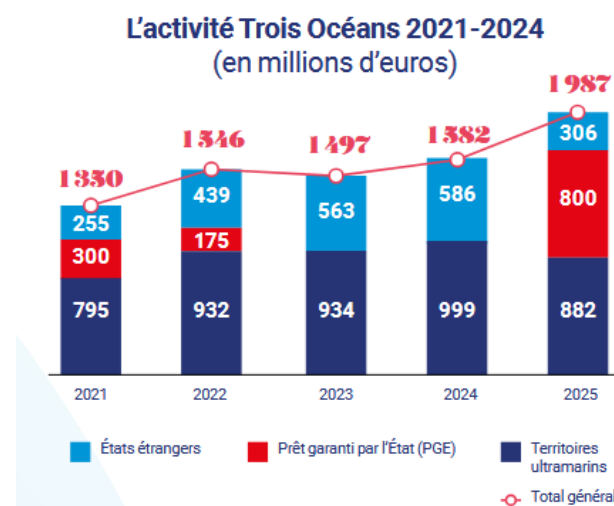
En 2025, le groupe AFD franchit une nouvelle étape avec l'adoption de sa feuille de route « Planète 2025-2030 » et son engagement à rendre son activité « 100 % alignée avec le Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal ».

À l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'Océan (UNOC), l'AFD a illustré son rôle dans la protection des océans par une mobilisation financière, opérationnelle et partenariale à grande échelle : près de 5 milliards d'euros depuis 2019 et un effort annuel de 800 millions d'euros.

Plusieurs fois par an, le Conseil d'administration et les comités de financement spécialisés de l'AFD (Outre-mer, États étrangers, ONG) se réunissent pour approuver les financements de projets.

Parmi ses actions, l'AFD a mis en place plusieurs outils d'accompagnement et de sensibilisation à l'échelle des territoires ultramarins, tels que l'Initiative Adaptation Outre-mer (IAOM), qui vise à planifier et à mettre en œuvre des solutions de résilience, ou le Programme pour l'efficacité énergétique des bâtiments (PEEB), en partenariat avec l'ADEME.

Afin d'apporter une réponse globale à des problématiques transfrontalières et de favoriser l'insertion régionale entre les Outre-mer et leurs pays voisins, l'AFD déploie une approche conçue autour de trois bassins océaniques : Atlantique, Indien et Pacifique.



Par exemple, le **programme « Trois Océans »**, lancé en 2019, financé par l'AFD et mis en œuvre par la Croix-Rouge française, contribue à réduire l'impact des catastrophes naturelles, des crises sanitaires et des effets du changement climatique sur certaines populations des trois bassins océaniques.

De même, lancée en 2020, **l'initiative Kiwa** est un fonds multi-bailleurs visant à renforcer la résilience des écosystèmes, des communautés et des économies des îles du Pacifique face aux impacts du changement climatique, en protégeant et en restaurant la biodiversité. Dotée de 79,3 millions d'euros, dont 39,7 millions d'euros apportés par l'AFD, elle finance des projets de solutions fondées sur la nature (agroforesterie, santé des bassins versants, gestion communautaire des pêches...), tout en favorisant la coopération régionale.

L'AFD joue un rôle central dans la construction de coalitions et **d'espaces de confiance** avec les pays partenaires, en inscrivant son action dans une logique de partenariat de long terme, fondée sur la construction des trajectoires de développement par les pays eux-mêmes. Elle permet également de peser sur les normes **en diffusant des standards exigeants** auprès de ses partenaires, tant publics que privés. Enfin, en finançant la recherche sur les enjeux climatiques et environnementaux, l'AFD contribue à la **lutte contre la désinformation climatique**. Elle a notamment développé, avec le ministère de l'Éducation nationale, des dispositifs pédagogiques diffusés dans plus de 400 établissements et ayant touché plus de 200 000 élèves.

En 2025, le groupe Agence française de développement a engagé 13,7 milliards d'euros pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Ses ressources de financement proviennent d'emprunts contractés par le Groupe, notamment auprès des marchés financiers, ainsi que de subventions publiques de l'État français, de l'Union européenne et d'autres bailleurs.

L'AFD ajuste au plus près les conditions financières qu'elle propose à ses partenaires (subventions, prêts bonifiés, prêts à conditions de marché, garanties...) **selon leur situation économique et l'objet du financement, qui varient fortement**.

La baisse des ressources budgétaires qui lui sont allouées a néanmoins pour conséquence de déformer son portefeuille, au détriment des pays les plus vulnérables, des secteurs sociaux et des financements sous forme de dons. En effet, les prêts représentent désormais environ 90 % de l'activité totale, contre 10 % pour les dons. À titre de comparaison, en 2023, cette répartition était de 80 % de prêts et 20 % de dons.

Dans ce contexte, il est essentiel d'ériger la lutte contre le changement climatique **au rang de priorité de l'AFD**. Il est nécessaire de **sanctuariser sa capacité d'actions, ses financements fléchés « climat » et d'orienter prioritairement ses actions vers les pays les plus vulnérables et les territoires les plus exposés aux effets du dérèglement climatique**. Cette orientation suppose de veiller à l'équilibre entre prêts et dons, afin que les contraintes budgétaires ne réduisent pas l'accès des partenaires les plus fragiles aux financements nécessaires à leur adaptation.

Cette action bilatérale est complétée par d'autres instruments : prêts du Trésor, FASEP, Fonds de solidarité pour les projets innovants, projets PISCCA et Fonds français pour l'environnement mondial.

Le **Fonds Français pour l'environnement mondial** (FFEM) constitue un instrument bilatéral spécifique, créé pour financer des projets de préservation de l'environnement dans les pays en développement. Depuis sa création en 1994, il a financé plus de 420 projets, pour un montant total de 530 millions d'euros de crédits budgétaires, mobilisant plus de 5 milliards d'euros de cofinancements.

Le FFEM soutient, par exemple, **de manière concrète** la mise en place d'aires protégées à gouvernance partagée, le déploiement de solutions fondées sur la nature pour lutter contre l'érosion côtière, l'accompagnement de l'adaptation des villes aux événements naturels extrêmes, le développement de l'éco-construction, de filières agricoles sans déforestation et sans pesticide, d'alternatives au plastique, ou de **financement innovant** de la conservation de la biodiversité.

En plaçant l'innovation au cœur de son action et en privilégiant l'accompagnement de projets pilotes, le FFEM occupe une place, complémentaire de l'AFD et singulière parmi les bailleurs de fonds internationaux bilatéraux. Par ailleurs, l'association FFEM/AFD permet de **tester des solutions pilotes** avec le FFEM sur subvention et de les déployer avec l'AFD via des prêts (comme au Maroc et au Mexique pour le modèle des parcs naturels).

La France contribue également aux principaux fonds multilatéraux rattachés à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et est actionnaire des grandes banques multilatérales de développement. **En 2023, 50 % des financements climat bilatéraux français ont été dirigés vers les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure. L'Afrique représente la première région bénéficiaire : elle a reçu près de 2,5 milliards d'euros de financements bilatéraux en flux en 2023 et, sur la période 2018-2024, 36 % de la finance climat du groupe AFD lui ont été alloués.**

Cette mobilisation fait de la France l'un des contributeurs importants de la finance climat. Cependant, elle se heurte désormais à un contexte budgétaire contraint. La baisse de certaines contributions, notamment au Fonds pour l'environnement mondial, témoigne des tensions existantes entre les ambitions diplomatiques françaises et les marges financières disponibles. Cette tension oblige à mieux cibler les financements, à préserver les ressources concessionnelles pour les pays les plus vulnérables et à développer de nouveaux instruments permettant de mobiliser davantage de capitaux sans accroître indéfiniment la dépense budgétaire directe.

Toutefois, certaines études¹ remettent en cause l'intégrité climatique de ces financements internationaux. Ainsi, sur 63 000 projets étudiés, près de la moitié ne seraient pas liés au climat. De même, près des deux-tiers des projets d'atténuation ou d'adaptation seraient classés dans de mauvaises catégories rendant difficile la vérification de l'atteinte de chacun des objectifs de financements.

Ces incertitudes pourraient conduire à promouvoir la création d'une autorité indépendante qui validerait l'intégrité de ces données².

2. Des financements encore insuffisamment adaptés aux capacités et aux besoins

a) La structure des financements révèle des limites persistantes

Derrière les montants globaux, la structure des instruments utilisés demeure un enjeu central. La finance climat française repose majoritairement sur **les prêts, qui représentaient 80 % des volumes en 2024, contre 18 % de dons**. La grande majorité des prêts étant concessionnels, l'intégration de leur équivalent-don conduit à estimer que l'élément de don réel de la finance climat publique française atteint environ **33 %** en 2023. Cette part est toutefois jugée trop faible par les partenaires des pays en développement et par la société civile.

Cette question est particulièrement sensible pour les pays les plus vulnérables. Les États insulaires en développement et les pays les moins avancés disposent souvent de capacités d'endettement limitées. Pour eux, un prêt même concessionnel peut aggraver une situation budgétaire déjà fragile. Les projets d'adaptation, de pertes et préjudices ou de résilience exigent fréquemment des dons ou des instruments très concessionnels.

Au cours des années observées, les financements climat en direction des pays les moins avancés et des États insulaires ont augmenté. Le financement climatique pour les États insulaires a été multiplié par plus de trois depuis 2016, atteignant 3,2 milliards de dollars en 2022. Entre 2016 et 2022, les pays les moins avancés et les États insulaires ont bénéficié respectivement d'une moyenne annuelle de 14,2 milliards de dollars et de 2 milliards de dollars, soit 17 % et 2 % du total du financement climatique fourni et mobilisé.

Les fonds climatiques multilatéraux ont également bénéficié aux États insulaires, mais les montants demeurent limités au regard des besoins. Dans son étude de mars 2026, le Climate Funds Update indique que les 39 États insulaires ont bénéficié de 3,5 milliards de dollars issus des fonds climatiques

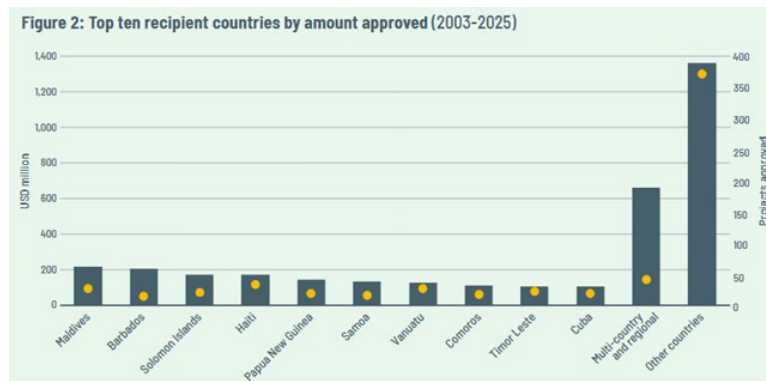
¹ Basak Bayramoglu & Lucille Neumann-Noel & Aliette Dequet, 2023. "Are international climate aid really climate-related? Extent and determinants of donor countries miscoding of climate projects" Working Papers hal-05227602, HAL.

² Proposition de François Bourguignon, ancien économiste en chef au sein de la Banque mondiale.

multilatéraux entre 2003 et 2025, finançant 621 projets. Ce financement est indispensable pour des pays qui ne sont responsables que d'environ 0,5 % des émissions historiques, mais subissent de plein fouet les conséquences du changement climatique.

Répartition des interventions des fonds multilatéraux en millions de dollars dans les États insulaires

Fund	Amount approved	Projects approved	Theme	Amount approved (USD millions)	Projects approved
Green Climate Fund (GCF-IRM, GCF-1, GCF-2)	1,755.1	56	Adaptation	1,964.8	209
Least Developed Countries Fund (LDCF)	326.4	70	Multiple foci	788.2	298
Global Environment Facility (GEF-4, 5, 6, 7, 8)	260.3	119	Mitigation	586.2	100
Adaptation Fund (AF)	227.2	56	REDD+ (reducing emissions from deforestation and forest degradation, forest conservation, sustainable forest management and the enhancement of forest carbon stocks)	158.4	14
Pilot Program for Climate Resilience (PPCR)	218.6	22			
Global Climate Change Alliance (GCCA)	144.4	27			
Clean Technology Fund (CTF)	142.7	9			
Scaling Up Renewable Energy Program in Low Income Countries (SREP)	83.3	15			
Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)	78.4	9			
Special Climate Change Fund (SCCF)	59.7	10			
Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP)	9.0	3			
UN-REDD Programme	6.9	2			



Source : Climate Funds Update – 2026

Plus généralement, **les obstacles à l'accès à la finance climat demeurent nombreux** : complexité et faible lisibilité des mécanismes disponibles, critères d'éligibilité difficiles à comprendre, conditions d'accès exigeantes, exigences de cofinancement, manque de capitalisation des retours d'expérience, faibles capacités locales en ingénierie administrative et financière. Dans certains de nos territoires ultra-marins, des barrières juridiques et économiques liées à leur statut institutionnel peuvent limiter l'accès à certains fonds ou financements, notamment ceux issus de l'aide publique au développement.

Ces obstacles conduisent souvent les porteurs de projets à privilégier les subventions directes, plus simples à obtenir, mais plus limitées et pas toujours adaptées aux besoins de long terme. La mise en place de structures d'appui, de bureaux d'accompagnement, d'assistance technique et de méthodes d'évaluation préalable des projets est donc indispensable. La mobilisation de la finance climat ne dépend pas seulement de l'existence de fonds ; elle dépend de la capacité des territoires et des États à transformer leurs priorités en projets finançables.

b) Un cadre juridique à préserver mais des contributions à rééquilibrer

Un tiers de siècle après l'adoption de la CCNUCC, le monde économique s'est profondément transformé. Comme le relève Sylvie Lemmet, ancienne ambassadrice déléguée à l'environnement¹, en 2024, quatorze pays en transition de l'Annexe I, qui ne sont pas inclus dans l'Annexe II des donateurs, ont des niveaux de PIB par habitant supérieurs à ceux de la Grèce qui fait pourtant partie de l'Annexe II. C'est aussi le cas pour dix pays en développement non Annexe I.

La finance climat se heurte à une difficulté structurelle : l'architecture issue de la Convention de Rio de Janeiro repose encore largement sur une distinction entre pays développés et pays en développement qui ne correspond plus entièrement aux réalités économiques et climatiques actuelles.

Comme l'indique Sylvie Lemmet², qui a été entendue par le rapporteur, les pays Annexe II, c'est-à-dire les pays donateurs historiques, représentaient une part beaucoup plus importante de l'économie mondiale en 1992 qu'aujourd'hui. Ils représentaient 66 % de la richesse mondiale au moment de la création du cadre, contre environ 33 % aujourd'hui. 14 pays de l'Annexe I, non inclus dans l'Annexe II et 10 pays non Annexe I ont un PIB par habitant supérieur au dernier pays de l'Annexe II. À l'inverse, plusieurs pays encore classés comme pays en développement sont devenus de grands émetteurs, de grandes puissances économiques ou des investisseurs internationaux importants.

Au total, ce sont donc **24 pays** qui ont un niveau de richesse équivalent ou supérieur au moins riche des pays donateurs, soit un doublement du nombre de pays qui pourraient être donateurs. L'Agence française de développement (AFD) note³ que 61 pays, soit plus de 30 % de la communauté des nations, sont alternativement développés ou en développement selon des nomenclatures internationales différentes.

Évolution des PIB courant respectifs depuis l'adoption de la CCNUCC

Part PIB courant en \$ PPA	1990	2000	2024
Pays Annexe I	72 %	61 %	42 %
dont pays Annexe II	66 %	56 %	33 %
Non Annexe I	28 %	39 %	58 %

Source : Banque mondiale, PIB en dollars internationaux courants, PPA, cités par Sylvie Lemmet.

Sylvie Lemmet note encore que ce basculement se traduit également en termes d'émissions : les pays de l'Annexe I, qui devaient diminuer les

¹ Sylvie Lemmet, « Après Belém, refonder Rio. La responsabilité commune mais différenciée à l'heure du grand basculement », document de travail de la Ferdi, 18 février 2026.

² Lemmet S. (2026) « Après Belém, refonder Rio. Repenser la responsabilité commune mais différenciée dans le financement international du climat », Ferdi Document de travail P367, février.

³ Rémy Rioux, Thomas Melonio, Jean-David Naudet « Au-delà de la 'dichotomanie' dessiner de nouveaux mondes pour les politiques globales », AFD Policy Paper n°18, juillet 2025.

premiers leurs émissions et pesaient **61 %** des émissions du monde en 1990, en représentent désormais **moins du tiers**, et les pays « donateurs » seulement **22 %**. Les pays en développement émettent désormais 70 % des émissions mondiales contre 39 % en 1990, même si cet effet ciseau est largement le fait des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

GES des pays CCNUCC en proportion du total des émissions de GES hors aviation et transport maritime

Emissions tous GES	1990	2024
Pays Annexe I	61 %	30 %
dont pays Annexe II	41 %	22 %
Non Annexe I	39 %	70 %

Source : EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research) Community GHG Database (a collaboration between the European Commission, Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA), and comprising IEA-EDGAR CO2, EDGAR CH4, EDGAR N2O, EDGAR F-GASES version EDGAR_2025_GHG (2025) European Commission., cités par Sylvie Lemmet.

Au plan historique, depuis 1850, les pays donateurs de l'Annexe II ne sont désormais responsables que de **43 %** des émissions cumulées du monde, contre près de la moitié pour les pays en développement. Selon le PNUE¹, la Chine a désormais le même niveau d'émissions cumulées mondiales que l'Europe et émet 30 % des gaz à effet de serre du monde, quand l'Europe ne représente que 6 % des émissions mondiales.

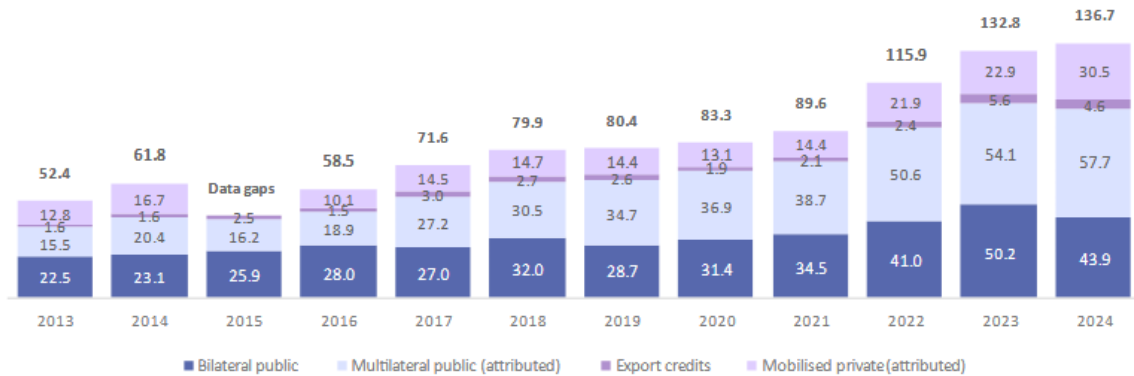
	Total des émissions de GES en 2023	Évolution des émissions totales de GES 2022-2023	Émissions de GES par habitant en 2023	Émissions historiques de CO2 1850-2022
	MtCO2e (% total)	%	tCO2/habitant	GtCO2e (% du total)
Chine	16 000 (30)	+5,2	11	300 (12)
Etats-Unis	5 970 (11)	-1,4	18	527 (20)
Inde	4140 (8)	+6,1	2,9	83 (3)
Union européenne	3 230 (6)	-7,5	7,3	301 (12)
Fédération de Russie	2 660 (5)	+2	19	180 (7)
Brésil	1 300 (2)	+0,1	6	119 (5)
Union africaine	3 190 (6)	+0,7	2,2	174 (7)
PMA	1 720 (3)	+1,2	1,5	114 (4)
G20 (excl. UA)	40 900 (77)	+1,8	8,3	1 990 (77)

Source : PNUE, Emissions gap report 2024, p. XIII, cité par Sylvie Lemmet.

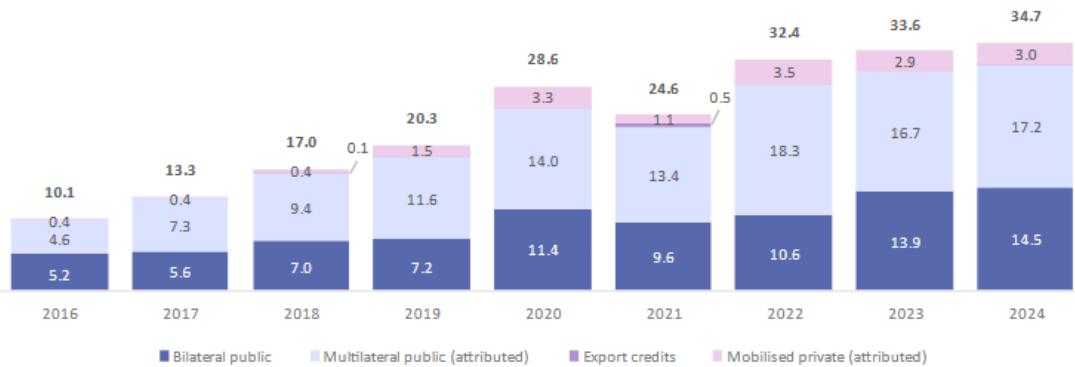
Selon le rapport 2026 de l'OCDE sur le financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés, ce dernier atteint **136,7 milliards de dollars en 2024**. De même, la finance climat affectée à l'adaptation a atteint 34,7 milliards de dollars en 2024 contre 86,9 milliards de dollars pour l'atténuation et 15,1 milliards de dollars pour des projets portant sur les deux.

¹ PNUE, Emissions gap report 2024.

Montants du financement climatique entre 2013 et 2024 en milliards de dollars.



Financement de l'adaptation entre 2016 et 2024 en milliards de dollars.



Source OCDE - rapport 2026 sur la financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés entre 2013 et 2014.

Toutefois, derrière ces montants globaux, les disparités sont importantes. En 2020, **trois pays (Japon, Allemagne et France) finançaient 70 % de l'aide bilatérale**. Selon une étude de 2023 de l'Oversea Development Institute (ODI), si l'on prend en compte la population, le revenu national brut et les émissions cumulées, la Norvège, la France, la Suède et le Japon sur-contribuent de plus de 200 % par rapport à ce que serait leur « juste part ».

En effet, les pays de l'annexe II qui représentaient 41 % des émissions globales de gaz à effet de serre en 1990, n'en représentent plus que 22 % en 2024 dont 6,3 % pour l'Union européenne.

Cette évolution rend la question de **l'élargissement de la base des contributeurs difficile mais nécessaire** et a été soulevée à de maintes reprises devant la mission d'information. Les pays développés demandent que les grandes puissances émergentes, notamment la Chine, l'Inde et les pays du Golfe, soient davantage associées aux mécanismes de financement climatique. Les pays en développement rappellent, de leur côté, que le principe des responsabilités communes mais **différenciées** demeure au cœur de la Convention et de l'Accord de Paris.

Il ne s'agit pas de remettre en cause *de jure* les équilibres juridiques fondamentaux de l'Accord de Paris, mais de mieux tenir compte *de facto* de l'évolution des capacités respectives et des responsabilités actuelles. Certains critères peuvent être mobilisés : PIB par habitant, statut au sein de l'OCDE, appartenance à la liste du Comité d'aide au développement (CAD), capacités financières, émissions actuelles, émissions cumulées, rôle d'investisseur international. Leur prise en compte pourrait faire passer de 23 pays donateurs historiques à une cinquantaine de pays.

Cette évolution devrait être conduite avec prudence. **Elle ne doit pas détourner les financements des pays les plus vulnérables ni affaiblir le principe de différenciation.** Elle doit plutôt permettre de mieux distinguer les grands émergents et puissances financières des pays les moins avancés et des États insulaires. Les premiers doivent être davantage appelés à contribuer ou à cofinancer. Les seconds doivent rester prioritaires dans l'accès aux dons et aux instruments concessionnels.

Cette question devient incontournable dans un contexte de contraintes budgétaires européennes et françaises. La soutenabilité de la finance climat suppose de reconnaître que le financement mondial de la transition ne pourra pas reposer uniquement sur l'Europe et les contributeurs historiques. Les dispositions de l'Accord de Paris offrent d'ailleurs de nouvelles marges de manœuvre en reconnaissant **le principe de « capacités respectives » qui vient compléter celui de « responsabilités communes mais différenciées ».**

Recommandation n° 9 : Assumer que le financement mondial de la transition climatique ne pourra plus reposer principalement sur l'Europe et renforcer la participation financière des grandes puissances émergentes, notamment la Chine, l'Inde et les pays du Golfe, aux mécanismes de financement climatique, sans remettre en cause les équilibres juridiques fondamentaux de l'Accord de Paris.

Une deuxième piste de réforme viendrait d'une nouvelle diplomatie climatique qui serait plus « transactionnelle ». L'Europe ne soutiendrait ainsi que les pays qui prennent eux-mêmes des engagements crédibles dans l'Accord de Paris.

Le 16 mars 2026, la ministre de la transition écologique Monique Barbut a menacé de bloquer 500 millions d'euros de financements pour la décarbonation à l'Inde tant que celle-ci n'aurait pas remis sa CDN (Elle l'a finalement déposée le 24 avril dernier). Elle milite activement pour que des clauses climatiques **contraignantes** soient fixées dans les accords commerciaux signés par l'Union européenne. Ne pas le faire nous exposerait à des conflits commerciaux, car nous avons des mécanismes, comme le MACF, qui s'appliqueront de toute façon.

L'inclusion de clauses climatiques dans les accords commerciaux

Dans sa stratégie renouvelée pour le développement durable de juin 2006, le Conseil de l'Union européenne affirme sa volonté de mettre le commerce au service du développement durable. En conséquence, l'Union européenne introduit, pour la première fois, dans l'accord de libre-échange signé avec la Corée du Sud en 2011, un chapitre « Commerce et Développement durable » (CDD). De tels chapitres sont depuis intégrés à tous les accords commerciaux

Toutefois, comme le montre l'étude réalisée en 2023 par l'Institut Veblen¹, la portée et le champ d'application de ces articles restent limités et les clauses sont rarement activées.

De nouvelles évolutions ont été amorcées par la Commission européenne en 2021 avec sa communication « réexamen de la politique commerciale - une politique commerciale ouverte, durable et ferme », qui fait du respect de l'accord de Paris une composante essentielle des accords de commerce et d'investissements futures², et en 2022 avec la nouvelle stratégie en matière d'accord commerciaux, « la force des partenariats commerciaux: ensemble pour une croissance économique verte et juste »³, qui souhaite étendre la possibilité d'appliquer des sanctions commerciales en cas de manquement aux obligations fixées dans les chapitres CDD.

L'Accord de Paris mentionné dans les CDD devient également un « élément essentiel » des nouveaux accords commerciaux. Toutefois, la rédaction de ces clauses est très différente selon les partenaires commerciaux concernés. L'accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande de 2022 prévoit que les parties s'engageaient à prendre des sanctions en cas « d'actions ou d'omissions allant matériellement à l'encontre de l'objet et du but de l'Accord de Paris ». À contrario, les clauses prévues dans l'accord de libre-échange avec les pays du MERCOSUR sont plus floues. Elles « reconnaissent le rôle du commerce dans la réponse à la menace urgente du changement climatique » et que chaque partie prenante doit « rester membre, de bonne foi, à la CCNUCC et à son accord de Paris ». En cas de retrait de cet accord, des « consultations urgentes » doivent être menées avant une possible suspension de l'accord commercial pour la Partie incriminée. L'accord de libre-échange avec l'Inde prévoit d'ailleurs la promotion de politiques et mesures contribuant aux CDN respectives et la création d'un comité de suivi des dispositions des articles CDD.

¹ Assujettir les accords de commerce aux engagements climatiques et environnementaux par Mathilde Dupré & Stéphanie Kpenou, 20 juin 2023, Institut Veblen.

² Réexamen de la politique commerciale - une politique commerciale ouverte, durable et ferme, COM(2021) 66 final, 18 février 2021.

³ La force des partenariats commerciaux : ensemble pour une croissance économique verte et juste, COM(2022) 409 final, 22 juin 2022.

Au 23 juin 2026, 56 sur les 196 Parties à l'Accord de Paris n'avaient toujours pas soumis leur nouvelle CDN (soit 28%). C'est le cas notamment de l'Argentine, du Sénégal, du Vietnam et des Philippines mais aussi de l'Égypte, de l'Algérie et de la République Démocratique du Congo qui reçoivent une partie importante des financements climatiques.

Recommandation n°25 : Conditionner progressivement les soutiens financiers internationaux auxquels participe la France au respect des engagements climatiques internationaux, tout en tenant compte des capacités de développement des États les plus vulnérables.

c) Les initiatives internationales récentes cherchent à changer d'échelle

Face à l'ampleur des besoins, plusieurs initiatives internationales ont été lancées pour réformer l'architecture financière et mobiliser de nouvelles ressources.

La feuille de route de Bakou à Belém, vers 1 300 milliards de dollars, constitue un cadre de référence pour coordonner les efforts des gouvernements, des institutions multilatérales, du secteur privé et de la société civile. Elle repose sur **cinq piliers, souvent présentés sous la forme des « 5 R »**.

Le premier pilier vise à **reconstituer** les ressources, en augmentant les dons, les financements concessionnels et les capitaux à faible coût. Le deuxième vise à **rééquilibrer** l'architecture financière, notamment en allégeant le fardeau de la dette grâce à des clauses de dette résiliente au climat et à des échanges dette-nature ou dette-climat. Le troisième vise à **recanaliser** la finance privée transformatrice, en réduisant le coût du capital grâce aux garanties, aux fonds de fonds et aux instruments de réduction des risques. Le quatrième vise à **renover** les cadres d'investissement, notamment par la création de plateformes nationales de coordination alignées sur les contributions nationales et les plans d'adaptation. Le cinquième vise à **remodeler** l'architecture financière internationale et certaines réglementations prudentielles, afin de mieux intégrer les risques climatiques et d'éviter de pénaliser les investissements verts dans les économies en développement.

Cette feuille de route cherche à transformer les promesses politiques en investissements tangibles dans des secteurs comme l'énergie propre, la protection de la nature et l'adaptation aux catastrophes. Elle souligne également l'importance d'une solidarité financière internationale face aux alertes scientifiques sur l'urgence planétaire.

L'initiative de Bridgetown, lancée en 2022 par la Première ministre de la Barbade, Mia Amor Mottley, propose également une refonte profonde du système financier international afin de mieux soutenir les pays vulnérables face aux crises climatiques. Sa version 2.0, publiée en 2023, repose sur plusieurs axes : fournir des liquidités immédiates grâce à la réallocation de

droits de tirage spéciaux (DTS)¹, restaurer la viabilité de la dette notamment avec l'inclusion systématique de clauses de suspension de la dette en cas de catastrophe naturelle (Debt Pause Clauses)², mobiliser l'investissement privé (objectif de plus de 1 500 milliards de dollars par an), augmenter les prêts publics pour les objectifs de développement durable, réformer la gouvernance des institutions financières internationales, et soutenir un système commercial vert et juste.

La version 3.0, présentée en septembre 2024, met l'accent sur des mécanismes d'exécution plus précis. Elle propose notamment la création d'une **facilité de financement contingent universel**, la réforme des analyses de viabilité de la dette afin de mieux valoriser les investissements dans l'adaptation et le capital naturel, le triplement des ressources de l'Association internationale de développement d'ici 2030, une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux, l'élargissement des **clauses de suspension de la dette aux crises alimentaires et sanitaires**, et de **nouvelles taxes internationales progressives**.

Dans le même esprit, le **Pacte de Paris pour les peuples et la planète, adopté en 2023 (4P)**, repose sur quatre principes : aucun pays ne doit avoir à choisir entre la réduction de la pauvreté et la transition écologique ; chaque nation doit définir sa propre stratégie de transition ; une mobilisation massive de financements publics est nécessaire pour les économies vulnérables ; les financements privés doivent être mobilisés à une plus grande échelle.

Le sommet Africa Forward, organisé par le Kenya et la France à Nairobi en mai 2026, s'inscrit dans cette dynamique. Il vise à renforcer les partenariats entre l'Afrique et la France pour l'innovation et la croissance, en associant l'Union européenne, l'Union africaine, les institutions financières internationales et les banques de développement. Il prolonge l'esprit du Pacte de Paris, en insistant sur la nécessité de partenariats co-construits, adaptés aux priorités nationales et financièrement crédibles.

La France, le Kenya et la Barbade ont également lancé la **Global Solidarity Levies Taskforce**, qui travaille sur les contributions internationales de solidarité. L'objectif est de créer des instruments fiscaux internationaux innovants pour financer le climat et le développement, avec des propositions relatives au transport maritime, à l'aviation, aux énergies fossiles, aux transactions financières et au prix du carbone. Dans ce cadre, une coalition internationale sur l'aviation a été lancée en 2025 afin de créer une **contribution**

¹ Les DTS (ou SDRs en anglais) sont un instrument financier international et un actif de réserve émis par le Fonds Monétaire International (FMI). Ils ne sont pas une monnaie en soi, mais représentent une liquidité potentielle pour les pays membres. Une allocation générale de DTS équivalente à 650 milliards de dollars avait été approuvée en 2021 pour aider les pays à faire face à la pandémie de COVID-19. Yannick Glémarec propose d'ailleurs que les DTS ne soient pas alloués aux pays mais plutôt à des fonds qui prendraient mieux en compte les besoins en financement des pays en développement.

² Yannick Glémarec indique qu'un ouragan peut réduire le PIB d'un pays de 100 % en une nuit, alors que la guerre ne le réduit en moyenne que de 20 %.

internationale sur les voyageurs premium. L'objectif de la France et de ses partenaires est d'élargir cette coalition.

Ces initiatives montrent que la finance climat entre dans une nouvelle phase. Elle ne peut plus reposer uniquement sur des contributions budgétaires classiques. Elle doit mobiliser des instruments fiscaux internationaux, des garanties, des réallocations de liquidités, des mécanismes de dette, des assurances, des marchés carbone et des instruments privés mieux encadrés.

3. Le passage d'une logique de volumes à une logique d'investissabilité

a) Le coût du capital, angle mort de la finance climat

Le débat international reste trop souvent centré sur les montants. Or les conditions de financement sont tout aussi déterminantes. Le coût du capital est l'un des obstacles les plus importants à la mise en œuvre de la transition dans les économies émergentes et en développement.

Dans de nombreux pays, **le coût de la dette et le rendement exigé par les investisseurs sont beaucoup plus élevés que dans les économies avancées.** Cette situation reflète des risques réels, mais aussi des risques perçus : risque politique, risque de change, instabilité réglementaire, faible profondeur des marchés financiers locaux, incertitude sur les revenus, qualité des projets, faiblesse des garanties.

Pour les infrastructures climatiques, cet écart est décisif. Un projet d'énergie renouvelable, de réseau électrique, d'eau, de transport urbain ou d'adaptation côtière peut être techniquement pertinent, mais ne pas atteindre le stade du financement si son coût du capital est trop élevé. Dans certains cas, **les coûts financiers sur la durée du projet peuvent doubler le coût total.**

Cette réalité impose de changer de perspective. La diplomatie financière ne doit pas seulement chercher à augmenter les volumes, comme l'indique Yannick Glémarec, elle doit chercher à réduire les risques et le coût du capital. Cela suppose de mobiliser les bons instruments au bon moment.

Les dons sont indispensables pour les pays les plus vulnérables, les études de faisabilité, les politiques publiques, les systèmes d'alerte, les projets d'adaptation sans revenus directs et le renforcement des capacités.

Les prêts concessionnels permettent de réduire le coût de la dette, d'allonger les maturités et de rendre soutenables certains investissements publics.

Les garanties peuvent couvrir certains risques et attirer des financements privés. Elles sont particulièrement utiles lorsque le risque perçu par les investisseurs est supérieur au risque réel. Yannick Glémarec indique que sur l'objectif des 1 300 milliards d'investissements, près de 600 milliards devront venir du secteur privé et 75 % auront besoin de garanties.

La finance mixte (*blended finance*) peut combiner financements publics concessionnels et capitaux privés, à condition d'être utilisée avec rigueur. Elle ne doit pas servir à subventionner indistinctement des investisseurs privés, mais à corriger des défaillances de marché. Elle repose sur :

- l'atténuation des risques (*de-risking*) : les investisseurs non commerciaux acceptent souvent de supporter les premières pertes (tranches "junior") ou fournissent des garanties et des assurances pour protéger les capitaux privés notamment des prêts en monnaie locale pour éviter le risque de change ;
- l'assistance technique : des subventions sont utilisées pour renforcer les capacités des porteurs de projets (Project preparation funds), réduire les coûts de transaction et améliorer la conception des transactions pour les rendre "bancables" ;
- les incitatifs de marché : des paiements basés sur les résultats ou des subventions d'intérêt peuvent être accordés pour encourager l'investissement dans des secteurs ou des régions difficiles (outcomes-based payments). Les fonds publics ne sont versés que si des indicateurs de performance sociale ou environnementale prédéfinis sont atteints, ce qui réduit le risque d'inefficacité pour le donateur.

Les **obligations vertes, bleues** ou liées à des objectifs de durabilité peuvent mobiliser des investisseurs institutionnels, mais elles exigent des cadres de certification robustes et une capacité d'accès aux marchés.

Les échanges **dette-climat ou dette-nature** peuvent libérer de l'espace budgétaire, mais ils restent complexes et ne peuvent constituer une réponse de masse à court terme.

Les **assurances climatiques** peuvent renforcer la résilience budgétaire, mais elles soulèvent un enjeu d'accessibilité pour les pays les plus exposés.

Enfin, les **plateformes-pays** peuvent réduire la fragmentation de l'offre financière en organisant les priorités d'investissement, la coordination des bailleurs et la mobilisation des financements privés.

Le rapport de 2025 de l'International Development Finance Club (IDFC)¹ identifie plusieurs nouveaux outils et mécanismes financiers innovants mis en œuvre par ses membres pour de-risquer les projets verts et mobiliser des capitaux privés.

Des instruments financiers spécifiques :

- **prêts souverains liés à la durabilité et conversions de dette** (Debt-for-Nature Swaps) : La Development Bank of Latin America (CAF) a approuvé un mécanisme de prêt lié à des objectifs climatiques et sociaux (PIVOCS) au

¹ <https://www.idfc.org/wp-content/uploads/2025/11/idfc-gfm-2025-final.pdf>

Mexique, où les coûts de financement sont réduits si les cibles sont atteintes. Elle a également soutenu une structure d'échange de dette contre nature¹ de 1 milliard de dollars au Salvador pour la conservation du bassin de la rivière Lempa, avec le soutien d'assurances-risques fournies par la US International Development Finance Corporation (DFC) ;

- **fonds durable (Sustainable Fund)** : La Nacional Financiera S.N.C (NAFIN) a créé un mécanisme fiduciaire pour canaliser des ressources non remboursables (dons de donateurs) vers des programmes publics comme le transport durable ;

- **mécanisme de partage partiel des risques pour l'efficacité énergétique (PRSF)** : La Small Industries Development Bank of India (SIDBI) utilise ce programme de garantie pour encourager l'investissement privé dans les projets d'efficacité énergétique mis en œuvre par des sociétés de services énergétiques (ESCO).

Des mécanismes de résilience et de transition :

- **clause de dette résiliente au climat** : La Japan International Cooperation Agency (JICA) a lancé un programme pilote permettant à 16 pays insulaires du Pacifique de différer le remboursement de leurs prêts jusqu'à deux ans après une catastrophe naturelle majeure ;

- **actions vertes (Green Shares)** : L'Africa Finance Corporation (AFC) a sécurisé un investissement de 30 millions de dollars de la part de la Banque Africaine de Développement pour ces actions innovantes destinées à catalyser le financement de projets climatiques ;

- **Ireme Invest** : La Development Bank of Rwanda (BRD) a lancé cette facilité d'investissement vert pour soutenir les besoins de transition du secteur privé national ;

Ainsi que des outils stratégiques et plateformes collaboratives :

- **Global Financing Playbook** : développé en partenariat avec l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), cet outil aide à aligner les flux financiers sur les priorités nationales de développement et de climat ;

- **Mécanismes de l'Article 6 de l'Accord de Paris** : L'IDFC explore des mécanismes de crédits carbone pour débloquer des financements additionnels pour l'atténuation (programme ProFloresta+ au Brésil) ;

- **Plateformes de pays (Country Platforms)** : Ces cadres coordonnent diverses sources de financement autour de programmes nationaux cohérents,

¹ Les échanges dits « dette contre nature » consistent à réduire la dette d'un État contre son engagement à dépenser une fraction de la réduction consentie pour protéger l'environnement. Ils permettent à la fois d'améliorer la soutenabilité de la dette publique et la soutenabilité environnemental du développement des pays en développement.

tels que le Just Energy Transition Partnership (JETP) en Afrique du Sud¹ ou la plateforme de transformation écologique (BIP) au Brésil.

L'adaptation est le domaine où les limites de la finance climat sont les plus visibles. Les pays vulnérables subissent déjà les conséquences du changement climatique : inondations, sécheresses, cyclones, montée du niveau de la mer, insécurité alimentaire, stress hydrique, risques sanitaires. Ils demandent des financements pour protéger les populations, adapter les infrastructures, renforcer les systèmes d'alerte, sécuriser l'eau, préserver les littoraux et anticiper les catastrophes.

Or **l'adaptation est souvent moins attractive pour les investisseurs privés que l'atténuation.** Un projet d'énergie renouvelable peut générer des revenus par la vente d'électricité. Un projet d'efficacité énergétique peut produire des économies mesurables. Un projet de transport peut générer des recettes tarifaires. À l'inverse, une digue, un système de drainage, une restauration de mangrove, un plan de prévention ou une politique de résilience sanitaire produisent surtout des bénéfices collectifs : dommages évités, vies protégées, pertes économiques réduites. Ces bénéfices sont considérables, mais difficiles à transformer en flux financiers.

C'est pourquoi l'adaptation dépend fortement des financements publics et concessionnels. **Il serait irréaliste de penser que le secteur privé financera seul la protection des populations vulnérables.** Le rôle des États, des banques multilatérales et des bailleurs bilatéraux restera central.

Cette analyse conduit à mobiliser davantage **l'expertise financière française** afin de développer des instruments innovants de finance climat, notamment dans les domaines assurantiels, obligataires et de mutualisation des risques. Elle justifie également de promouvoir une amélioration de la qualité et de la transparence des données climatiques et financières, afin de réduire le coût du financement pour les pays les moins avancés et les États vulnérables. Elle conduit enfin à étudier la création de mécanismes publics internationaux de garantie permettant de sécuriser les investissements climatiques dans les pays à risque élevé.

Recommandation n° 11 : Être un acteur clé de la réflexion sur les financements climat, les mécanismes d'échange les plus appropriés en application de l'article 6 de l'Accord de Paris, la qualité des crédits carbone ainsi que leurs impacts en termes de développement local et de biodiversité.

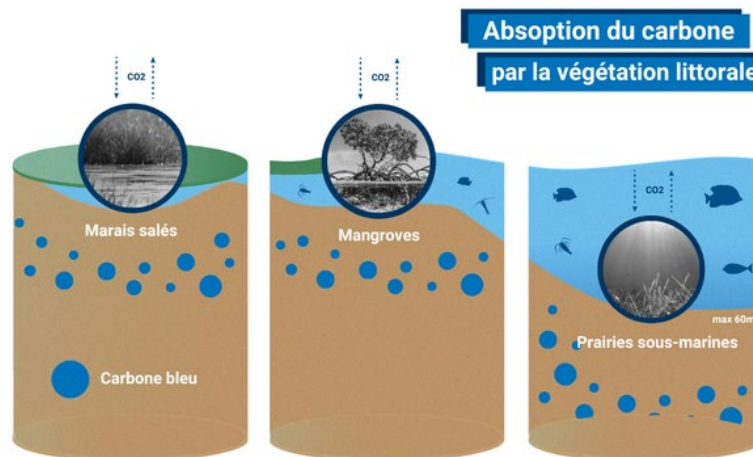
b) Le carbone bleu : prendre en compte la contribution des océans

L'AFD a lancé la facilité « Blue Carbon », doté de 6 millions d'euros sur 4 ans (2024-2028), pour renforcer la connaissance, soutenir les politiques

¹ Après la promesse faite à Glasgow, en 2021, lors de la COP26 de débloquer près de 8,5 milliards d'euros pour financer la transition énergétique sud-africaine, l'AFD et la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau - Banque de développement allemande) ont débloqué, lors de la COP27 de Charm el-Cheikh, un prêt concessionnel de 600 millions d'euros.

publiques locales et pour tester de nouveaux mécanismes de financement dédiés à la préservation à long terme des écosystèmes marins.

En 2009, un rapport de référence, réalisé sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : « Blue carbon : the role of healthy oceans in binding carbon » (Nelleman et al., 2009) officialise le rôle du carbone bleu, c'est-à-dire du carbone organique capturé et stocké par l'océan dans les écosystèmes côtiers végétalisés (mangroves, marais salés et prairies sous-marines) dans le cycle du carbone.



Source : A. Huescar Barber/AIEA

Ce « carbone bleu » n'est généralement pas comptabilisé dans les inventaires nationaux d'émissions de gaz à effet de serre, qui se concentrent sur les flux de carbone des terres gérées.

En France, le rapport sur l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE) relatif aux écosystèmes marins et côtiers de 2018 avait proposé des premières quantifications des stockages de carbone dans les eaux territoriales françaises.

Il représenterait environ 10 % du CO₂ atmosphérique séquestré par l'océan, les 90% restant étant attribués à la dissolution dans les eaux marines (contribuant ainsi à l'acidification des océans). Il présente la particularité de pouvoir stocker le carbone pour des millénaires contrairement à leurs équivalents terrestres. Ainsi une étude a montré qu'un herbier de Posidonie en Espagne a accumulé du sédiment riche en carbone sur plus de 10 m datant de plus de 6 000 ans alors que l'on estime que les forêts tropicales séquestrent du carbone pour des dizaines d'années ou siècles au mieux¹.

¹ McLeod, E., Chmura, G.L., Bouillon, S., Salm, R., Björk, M., Duarte, C.M.,... Silliman, B.R. (2011) : A blueprint for blue carbon : Toward an improved understanding of the role of vegetated coastal habitats in sequestering CO₂. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 9 (10), 552 - 560.

En mars 2021, SE Advisory Services, Digital Realty, Schneider Electric France et le Parc national des Calanques annonçaient leur partenariat autour du projet « Prométhée-Med » sur la séquestration du carbone par les herbiers de posidonie. Ce projet a abouti en 2023 à l'approbation d'une première méthodologie de labellisation « bas-carbone » dédiée à la protection du milieu marin, approuvée par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique. L'herbier stocke jusqu'à 700 tonnes de carbone par hectare, soit 3 à 5 fois plus que les forêts tropicales, et jusqu'à 7 fois plus qu'une forêt de feuillus française.

Pourtant ces écosystèmes sont menacés. D'après « the Blue Carbon initiative », entre 340 000 ha et 980 000 ha de ces écosystèmes sont détruits chaque année et risquent de devenir des sources de carbone.

Par ailleurs, la définition officielle du carbone bleu¹ n'intègre pas les écosystèmes océaniques (faune marine, sédiments, phytoplancton), en particulier la pompe biologique du carbone. L'enjeu devient donc de redéfinir le périmètre du carbone bleu stocké et réellement mesuré. Une étude² quantifie les interactions négatives cumulées de la pêche et du changement climatique. Chaque degré de réchauffement diminue la quantité de biomasse marine alors que la surpêche réduit déjà la séquestration de carbone réalisée via cette biomasse. La restauration de cette biomasse marine pourrait avoir des bénéfices comparables à ceux de la restauration des mangroves. Les recherches doivent ainsi se poursuivre pour réduire les incertitudes et permettre l'inclusion de ces mesures de restauration dans le catalogue des « solutions fondées sur la nature ou des approches écosystémiques » (Nature-based solutions)³ reconnues en termes de compensation carbone grâce à la mise en place d'outils de suivi, de reportage et de vérification (Monitoring, Reporting, Verification - MRV).

Le développement d'une stratégie carbone bleu, étendue (écosystèmes côtiers et écosystèmes océaniques) mais différenciée selon le niveau de maturité scientifique, serait l'occasion de mettre en place des outils de conservation et servirait de levier de développement économique et social. Cette stratégie serait particulièrement intéressante pour les territoires côtiers et insulaires.

Cela permettrait d'avoir une politique globale mêlant aquaculture durable, pêche responsable, gestion locale et coutumière (comme le rāhui qui, dans la culture polynésienne, formule une interdiction temporaire d'exploiter une aire pour favoriser sa conservation), financement des services

¹ <https://www.iaea.org/fr/newscenter/news/quest-ce-que-le-carbone-bleu>

² Gaël Mariani, Jérôme Guiet, Daniele Bianchi, Tim Devries, Nicolas Barrier, et al.. *The combined impact of fisheries and climate change on future carbon sequestration by oceanic macrofauna*. *Nature Communications*, 2025, 16 (1), pp.8845.

³ Conformément aux préconisations de la résolution 5/5 de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement de 2022.

écosystémiques (PSE) et création progressive de crédits et de fonds bleus associant atténuation sur terre et en mer.

Elle doterait ainsi la diplomatie climatique d'un nouvel outil de coopération régionale qui s'inscrirait dans l'initiative internationale de **Challenge CDN Bleues** (« Blue NDC Challenge ») appelant tous les États à placer l'océan au cœur de leurs stratégies nationales climatiques.

Recommandation n° 34 : Accélérer les études sur le « carbone bleu » afin de développer des méthodologies et des outils de mesures et de certification, notamment dans le cadre de la COP Ocean.

c) Les garanties publiques et les nouveaux instruments de réduction des risques

Les garanties publiques constituent l'un des outils les plus importants pour réduire le coût du capital. Elles permettent de couvrir certains risques que les investisseurs privés ne peuvent ou ne veulent pas assumer seuls : risque politique, risque de change, risque de non-paiement, risque réglementaire, risque de construction, risque de catastrophe naturelle. En réduisant ces risques, elles peuvent rendre finançables des projets qui ne le seraient pas aux conditions de marché.

Mais les garanties ont elles-mêmes un **coût**. Leur mise en place, leur gestion et leur provisionnement peuvent être élevés. Si elles sont mal structurées, elles peuvent annuler une partie du bénéfice attendu de la réduction des risques. C'est pourquoi, comme le propose Yannick Glémarec, un **mécanisme de garantie multi-souverain** pourrait être utile. Adossé à la capacité de paiement d'un groupe de pays bénéficiant de notes de crédit élevées et doté d'une capacité rapide d'intervention en cas de défaillance de l'emprunteur, un tel mécanisme pourrait minimiser les coûts des garanties fournies aux pays en développement.

La **plateforme mondiale de garantie** portée par l'International Development Finance Club (IDFC), Finance in Common (FiC) et la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) du groupe Banque mondiale s'inscrit dans cette logique. Elle vise à doter les banques de développement d'instruments de garantie évolutifs pour faciliter les flux de capitaux privés.

D'autres instruments méritent également d'être mobilisés : sécurisation des prix d'achat, contrats pour différence, obligations d'infrastructures, instruments de couverture contre le risque de change, agences de crédit à l'exportation, mécanismes de financement fondés sur une base d'actifs réglementés. Ce dernier modèle permet de partager le risque, les intérêts étant intégrés dans les prix de l'électricité. La valeur du service fourni est définie par le régulateur et sert de référence pour calculer le retour que peut dégager l'investisseur.

Ces instruments sont particulièrement importants pour les investissements lourds, longs et capitalistiques, comme les infrastructures électriques, les réseaux, certains projets industriels ou nucléaires, le captage-stockage de carbone ou les infrastructures d'adaptation. Ils permettent d'abaisser le coût du capital et de donner de la prévisibilité aux investisseurs.

L'enjeu n'est pas de multiplier les instruments pour eux-mêmes, mais de mieux les articuler. Les dons peuvent financer les études, la préparation de projets et le renforcement des capacités. Les prêts concessionnels peuvent financer les investissements publics. Les garanties peuvent attirer des capitaux privés. Les obligations vertes ou bleues peuvent mobiliser l'épargne institutionnelle. Les assurances peuvent couvrir les chocs extrêmes. Les plateformes-pays peuvent coordonner l'ensemble.

Recommandation n° 14 : Faire évoluer une partie des financements climats vers des mécanismes publics internationaux de garantie permettant de sécuriser les investissements climatiques dans les pays à risque élevé.

d) Les marchés carbone et l'article 6 comme source complémentaire de financement

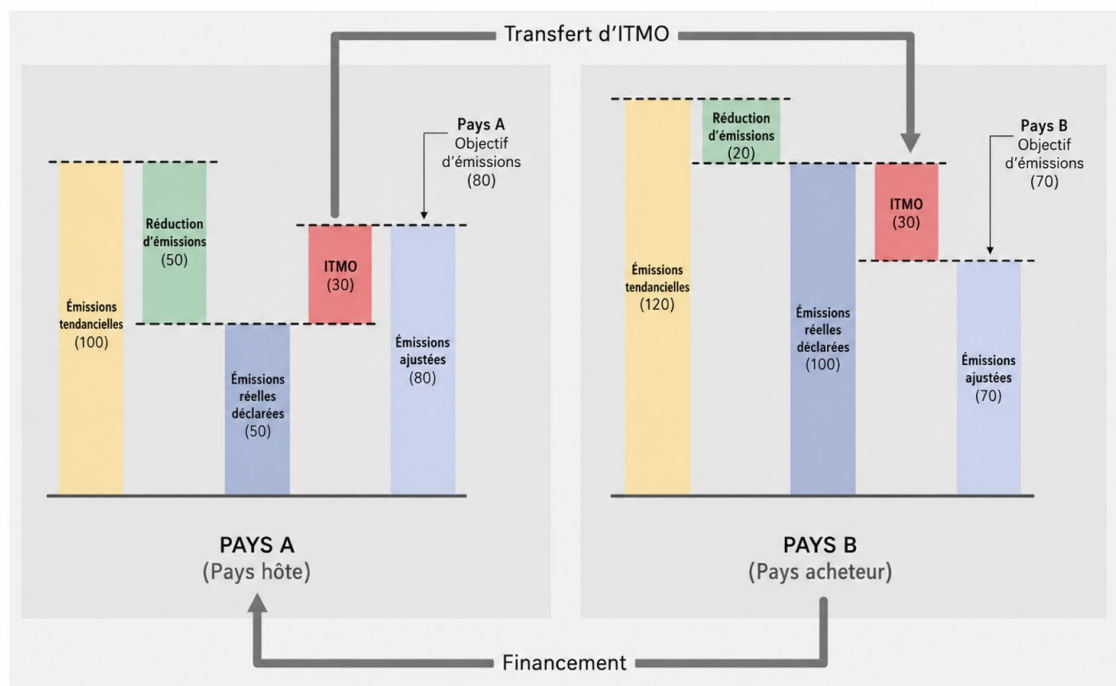
Les mécanismes de l'article 6 de l'Accord de Paris constituent également un outil potentiel de mobilisation de financements. **L'article 6** permet aux États de coopérer **volontairement** afin d'atteindre leurs contributions déterminées au niveau national. Il organise des approches de marché, avec les articles 6.2 et 6.4, mais aussi des approches non marchandes, avec l'article 6.8.

Son principe général est de permettre que des réductions d'émissions réalisées dans un pays puissent contribuer, sous certaines conditions, à l'atteinte de l'objectif climatique d'un autre pays. Comme pour les SEQUE, cette logique peut favoriser l'efficacité économique, car elle permet de financer des réductions là où elles sont moins coûteuses. Elle peut aussi mobiliser des investissements vers les pays en développement. Mais elle comporte des risques importants : double comptage, crédits de faible qualité, atteintes aux droits locaux, substitution à l'effort domestique.

Les COP de Bakou et Belém ont finalisé les avancées obtenues à la COP26 de Glasgow avec les principales modalités mise en œuvre des mécanismes de coopération inclus dans les articles 6.2, 6.4 et 6.8 de l'Accord de Paris censés prendre la suite des instruments du protocole de Kyoto.

L'article 6.2 concerne les approches coopératives entre États. Il permet l'échange de **résultats d'atténuation transférés au niveau international** (ITMOs en anglais pour *Internationally Transferred Mitigation Outcomes*). Pour éviter le double comptage, le pays qui transfère la réduction doit effectuer un ajustement correspondant. Cette règle est au cœur de l'intégrité du système. Sans elle, deux pays pourraient revendiquer la même réduction, ce qui affaiblirait la crédibilité de l'Accord de Paris. Afin d'assurer

la transparence, les parties doivent ainsi respecter des exigences en matière de reportage d'informations (rapport initial, informations annuelles, transmission d'information dans les Rapports Biennaux sur la Transparence (BTR en anglais) qui illustrent les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs de la CDN et mise en place d'un registre de suivi des ITMOs). Les Parties utilisant ces démarches concertées sont "vivement encouragés" à apporter une contribution financière au Fonds pour l'adaptation et à annuler une partie des ITMOs afin de permettre une **atténuation globale des émissions mondiales** (AGEM ou OMGE en anglais).



Source : Banque mondiale. Le pays A qui a réalisé des réductions d'émissions supérieures à ses engagements peut ainsi revendre ses excédents au Pays B qui n'a pas réussi à réduire suffisamment les siennes.

L'article 6.4 crée un mécanisme supervisé et centralisé au niveau multilatéral, souvent désigné comme le mécanisme de crédits de l'Accord de Paris (*Paris Agreement Crediting Mechanism – PACM*). Il peut être vu comme l'héritier du mécanisme de développement propre du protocole de Kyoto, mais avec des exigences renforcées, notamment en matière d'additionnalité. Son objectif est de générer des crédits à partir de projets ou de programmes certifiés, selon des méthodologies reconnues et sous le contrôle d'un organe de supervision composé de 12 membres représentant les différents groupes géographiques¹. Ce mécanisme pourrait jouer un rôle important dans la mobilisation de financements privés et publics vers des réductions d'émissions dans les pays en développement. Une part des fonds (5%) issus de ces crédits doit être versée au Fonds pour l'adaptation, et une part des crédits

¹ MM. Michel Ardohain, français, travaillant à la DG CLIMA de la Commission européenne et Piotr Dombrowicki, polonais, représentent l'Europe, pour un mandat de deux ans.

(au moins 2 %) doit être annulée afin de contribuer à l'atténuation globale des émissions mondiales.

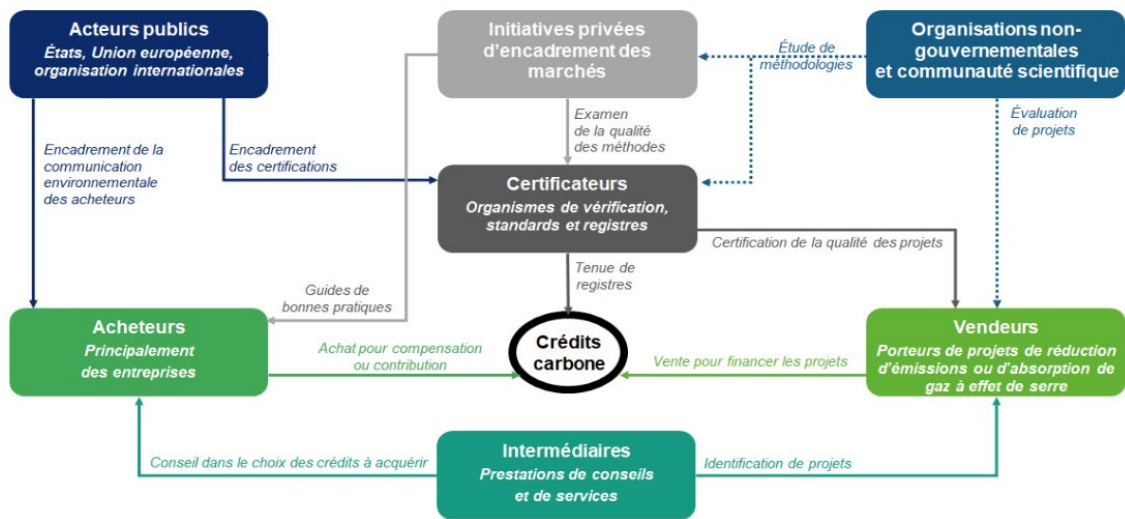
L'article 6.8 porte sur les approches non marchandes. Ce paragraphe a été ajouté pour obtenir l'accord du Venezuela et des pays de l'Alliance Bolivarienne pour les Amériques (ALBA). Il rappelle que la coopération climatique ne se limite pas aux crédits carbone. Elle peut inclure l'assistance technique, le renforcement de capacités, la coopération scientifique, les transferts de technologie, l'appui à l'adaptation ou la planification.

L'article 6 de l'Accord de Paris peut donc contribuer à la finance climat. Selon les estimations, la valeur du marché de ces crédits pourrait atteindre entre 7 et 35 milliards de dollars d'ici 2030, puis entre 45 et 250 milliards à l'horizon 2050. Les marchés carbone peuvent générer des ressources sans créer d'obligations de remboursement. Ils peuvent impliquer le secteur privé et financer des réductions d'émissions dans les pays en développement. Mais leur crédibilité dépendra de la qualité des crédits générés.

L'histoire des marchés carbone invite cependant à la prudence. Les mécanismes du protocole de Kyoto ont permis de mobiliser des investissements, mais ils ont aussi suscité des critiques sur l'additionnalité, le suivi, la concentration géographique des projets et les comportements opportunistes. Les marchés volontaires ont, eux aussi, connu une crise de confiance après des accusations d'éco-blanchiment.

Plusieurs critères doivent donc être respectés : additionnalité, permanence, mesure, vérification, transparence, respect des droits des communautés locales, partage équitable des bénéfices, contribution au développement durable. Les crédits internationaux ne doivent pas devenir un moyen pour les pays développés de retarder leur propre transition. Ils doivent rester complémentaires de l'effort domestique, limités, transparents et réservés à des crédits de haute qualité.

L'Union européenne dispose, avec le SEQUE, d'une expérience unique en matière de tarification du carbone. Elle peut contribuer à définir des standards élevés pour l'article 6 : transparence, ajustements correspondants, intégrité environnementale, respect des droits, contribution au développement durable. La France peut également mobiliser son expertise à travers l'AFD, Expertise France, ses institutions financières et ses opérateurs techniques.



Source : Analyse DG Trésor – n° 375 – Novembre 2025

Par ailleurs, **plusieurs initiatives internationales ont été lancées pour améliorer le fonctionnement du marché** :

- dans le cadre du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial organisé par la France en 2023, 31 États soutiennent un « Appel à l'action pour des marchés du carbone alignés avec l'accord de Paris ». Cet appel préconise d'abord d'élargir la tarification du carbone afin de couvrir au moins 60 % des émissions mondiales, tout en renforçant la transparence des prix. Il souligne également la nécessité d'aider les pays hôtes à appliquer les règles internationales pour garantir que les transferts de crédits soient compatibles avec la neutralité carbone. Enfin, l'initiative insiste sur l'amélioration de l'intégrité des marchés volontaires pour éviter l'éco-blanchiment et assurer que les crédits financent de réelles réductions d'émissions. En harmonisant les standards et en exigeant une plus grande transparence des entreprises, cette stratégie aspire à mobiliser des capitaux privés essentiels pour la transition écologique globale ;

- l'Organisation internationale des commissions de valeur (IOSCO) a publié en 2024 des recommandations de bonnes pratiques pour les marchés volontaires du carbone. Ce travail vise à s'assurer que ces marchés fonctionnent avec le même niveau de transparence et d'intégrité que les autres marchés financiers réglementés ;

- l'Integrity Council for the Voluntary Carbon Market (IC-VCM) a établi les « **Core Carbon Principles** » (CCP), qui constituent une norme de référence mondiale pour identifier les **crédits carbone de haute intégrité**. Il certifie d'une part les programmes éligibles (9 programmes ont été jugés éligibles) et d'autre part les méthodologies utilisées par ces programmes (en avril 2026, 40 méthodologies ont été approuvées).

Au niveau de l'Union européenne, le règlement (UE) 2024/3012 du 27 novembre 2024 a établi un **cadre de certification** de l'Union relatif aux

absorptions permanentes de carbone, à l'agrostockage de carbone et au stockage de carbone dans des produits (Carbon Removals and Carbon Farming, CRCF).

En France, le **Label bas-Carbone** qui certifie la qualité des projets a été mis en place en 2018. Près de 2000 projets ont été labellisés, représentant 7 millions de tonnes potentielles d'équivalent CO₂ séquestrées ou évitées, principalement via des projets agricoles et forestiers.

Des certificats biodiversité sont également en cours de développement. Encore peu développés, ils pourraient représenter 2 milliards USD de transactions par an en 2030 selon le World Economic Forum.

Historique des marchés de crédits carbone

Ces marchés sont apparus dans les années 1990, notamment à l'initiative d'entreprises souhaitant compenser leurs émissions.

Sous l'influence des États-Unis et de la Norvège, des mécanismes de marché, principalement au profit des pays de l'annexe B qui sont les seuls à s'être fixés des objectifs quantifiés et contraignants, vont être intégrés au protocole de Kyoto afin d'égaliser les coûts marginaux de réduction entre pays. L'article 17 du protocole permettra aux Parties de s'échanger entre eux les crédits. L'article 6 permettra de générer des crédits issus de projets de décarbonation au titre de la mise en œuvre conjointe (MOC), c'est-à-dire entre pays soumis à contrainte. Enfin, l'article 12, suite à une proposition de la délégation brésilienne et argentine, permettra de générer des crédits pour les projets de décarbonation dans les pays non soumis à contrainte au titre du mécanisme de développement propre (MDP). L'objectif étant de faire bénéficier les pays non soumis à contrainte de transferts de technologie et financier.

Alors que l'Europe défend le principe de « complémentarité », les États-Unis et les autres pays de l'Ombrelle¹ souhaitent avant tout réduire au maximum le coût des réductions.

La conférence de Marrakech de 2001 (COP7) a permis de faire avancer les négociations sur ces points avec la mise en place d'un registre commun de réduction des émissions, le plafonnement des crédits liés aux puits carbone et l'exclusion du nucléaire des MDP. Ces mécanismes sont devenus des piliers centraux du protocole de Kyoto.

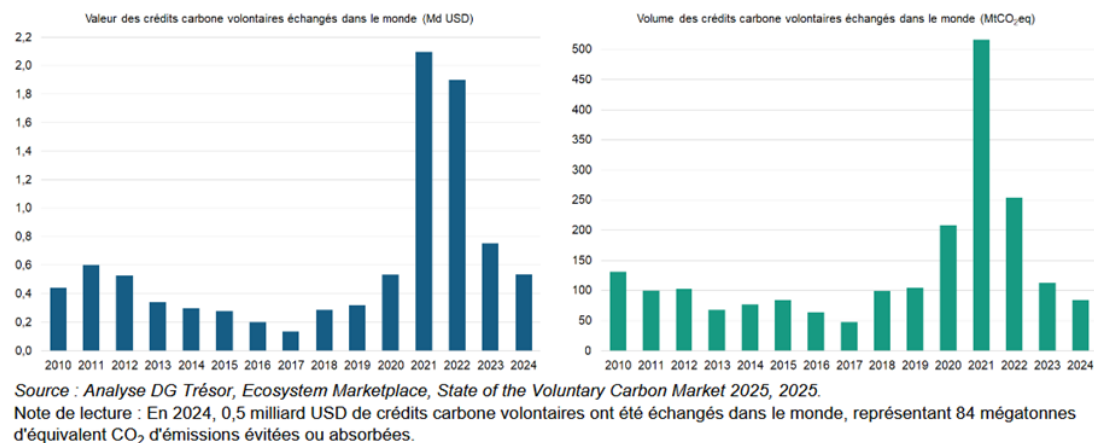
L'Union européenne autorisait les entreprises soumises au SEQUE-UE, à acquérir, dans certaines conditions, des crédits carbone issus de ces mécanismes. Cela a favorisé l'essor de ces crédits jusqu'au début des années 2010.

¹ Coalition des pays développés qui ne font pas partie de l'Union européenne : le Canada, l'Australie, le Japon, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Ukraine et les États-Unis.

Lors de la revue des MDP lors de la COP18 en 2012 à Doha, de fortes critiques émergent. Certains acteurs dénoncent des procédures complexes, des comportements opportunistes et un manque de suivi des projets. Si 4 500 projets ont été réalisés jusqu'en 2012 pour un montant de 10 milliards d'investissements et 1 milliards de crédits déjà générés, seulement 2 % des projets sont réalisés en Afrique ou dans les pays les plus vulnérables. L'Union européenne décide de mettre en place des restrictions de fongibilité avec les quotas du SEQUE-UE.

Le marché va connaître un nouveau rebond au début des années 2020 en raison d'un nombre important d'entreprises ayant adopté des objectifs de neutralité carbone et souhaitant compenser leurs émissions.

Suite à des accusations d'éco-blanchiment et d'une crise de confiance, le marché s'effondre à nouveau après 2021.



Au-delà de la problématique de l'intégrité environnementale, celle du financement de ces crédits doit également être abordée. En effet, la question est moins celle de l'offre que de la demande pour ces crédits.

Dans le secteur privé, les entreprises seront très attentives à la possibilité d'utiliser ces crédits pour atteindre leurs propres engagements individuels.

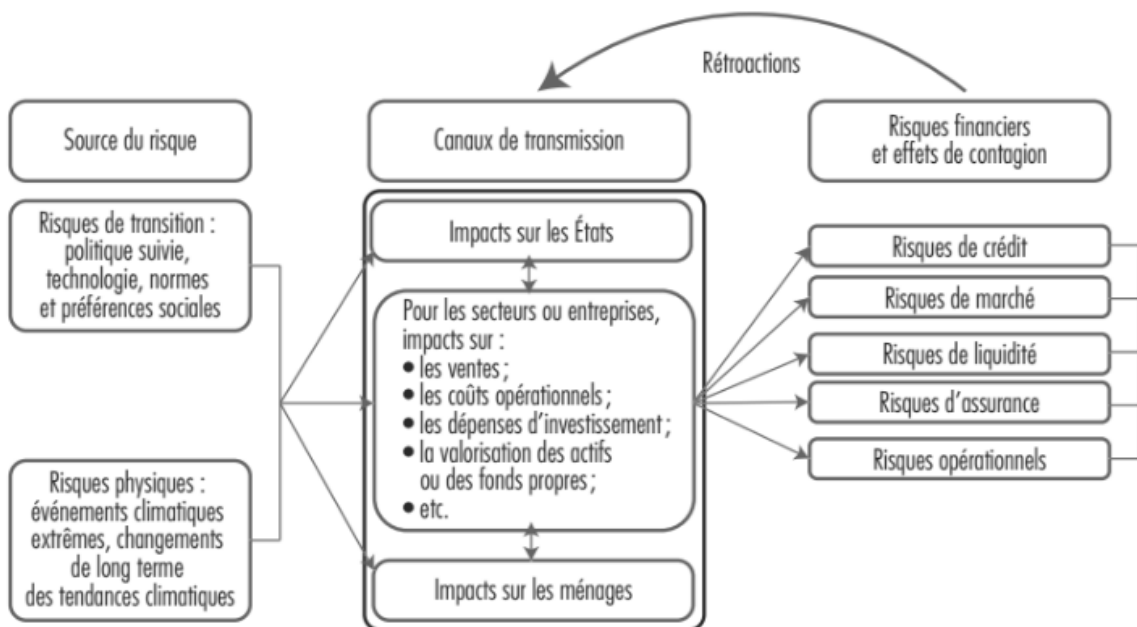
Pour les États, ce financement ne pourra pas être comptabilisé au titre de leurs engagements en termes de finance climatique (distinction entre l'article 6 et l'article 9 de l'Accord de Paris). **Dans un contexte de contrainte budgétaire, il faudra trouver de nouveaux mécanismes permettant l'acquisition de ces crédits.** Des réflexions pourraient être menées au niveau européen, soit pour mutualiser les achats, soit pour allouer une partie des recettes du MACF ou de la vente des quotas du SEQUE-UE, au détriment de ressources budgétaires pour les États.

4. Le climat comme risque financier et assurantiel systémique

a) La reconnaissance du changement climatique comme risque financier systémique

L'une des évolutions majeures depuis l'Accord de Paris est l'entrée des banques centrales et des superviseurs financiers dans la gouvernance climatique. La création du *Network for Greening the Financial System* (NGFS) en 2017 a marqué cette évolution. Ce réseau repose sur une idée désormais largement admise : le changement climatique peut affecter la stabilité financière, la supervision bancaire et, indirectement, la politique monétaire.

Canaux de transmission des risques climatiques qui peuvent être qualifiés de « Cygnes verts »



Source : BOLTON, P., DESPRES, M., PEREIRA DA SILVA, L., SAMAMA, F. and SVARTZMAN, R. [2020b]. "Green Swans": central banks in the age of climate-related risks", Banque de France Bulletin, n° 229-8

Cette reconnaissance modifie la diplomatie climatique. Pendant longtemps, celle-ci était portée principalement par les ministères de l'environnement, des affaires étrangères et du développement. Désormais, les ministères des finances, les banques centrales, les superviseurs, les autorités de marché, les banques publiques et les institutions financières internationales sont devenus des acteurs essentiels.

Le NGFS, conçu comme une coalition de volontaires destinée à partager et développer les connaissances et bonnes pratiques, s'est progressivement imposé comme un acteur global incontournable. Il coopère avec le G20, le G7, les instances onusiennes et les grandes institutions financières internationales.

Il a contribué à diffuser une distinction structurante entre risques physiques et risques de transition. Les **risques physiques** correspondent aux conséquences directes du changement climatique : inondations, sécheresses,

vagues de chaleur, tempêtes, montée du niveau de la mer, stress hydrique, pertes agricoles, dommages aux infrastructures. Ces risques affectent les entreprises, les ménages, les collectivités, les États et les banques qui les financent.

Les **risques de transition** résultent du passage vers une économie bas-carbone : tarification carbone, nouvelles normes, dévalorisation d'actifs fossiles, changements technologiques, contentieux climatiques, évolution des préférences des consommateurs. **Une transition désordonnée** peut provoquer des pertes financières significatives, notamment dans les secteurs fortement émetteurs.

Le mandat du NGFS s'appuie sur les missions des banques centrales et des superviseurs. Il traite des sujets liés à la stabilité financière et à la stabilité des prix, en ce qu'elles sont affectées par les risques liés au changement climatique et à la dégradation de la nature. Ses objectifs sont d'intégrer effectivement les risques climatiques et environnementaux dans les pratiques courantes de gestion du secteur financier et de **contribuer à l'orientation des flux financiers vers la transition climatique et énergétique**.

Ni régulateur, ni organisme normatif, le NGFS a produit des scénarios, des méthodologies de « stress tests », des recommandations de supervision, des guides pratiques et des cadres d'analyse. Il a contribué à créer un langage commun entre banques centrales. Cette diplomatie technique est moins visible que les COP, mais elle est structurante. Elle permet d'inscrire le climat dans les pratiques financières et prudentielles.

La Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel (APCR) et de résolution ont joué un rôle important dans cette dynamique. Le **Centre sur le climat et la nature**, logé au sein de la direction de la stabilité financière de la Banque de France, coordonne l'action de la Banque de France et de l'ACPR sur les enjeux climat et nature. Il a succédé au service de la finance durable, créé en 2019, qui avait fait de la Banque de France l'une des premières banques centrales au monde à se doter d'une équipe totalement dédiée aux enjeux climatiques.

Dans le cadre de sa mission d'accompagnement des acteurs économiques, la Banque de France a développé un **indicateur climat national**. Cet outil mesure l'exposition des entreprises aux risques liés à la transition vers une économie bas-carbone et les aide à se positionner par rapport à une trajectoire de décarbonation crédible. Depuis 2025, la Banque de France intègre les risques physiques et de transition liés au changement climatique dans sa méthodologie de cotation des entreprises, qui conditionne l'éligibilité au collatéral de politique monétaire. Un facteur climatique doit également être mis en œuvre en 2026 pour intégrer les risques de transition auxquels les entreprises françaises sont exposées dans la valorisation du collatéral de politique monétaire.

L'ACPR accompagne le secteur financier dans la prise en compte des risques climatiques et dans sa résilience face aux risques physiques comme aux risques liés à une transition désordonnée. Elle a conduit plusieurs revues thématiques pour évaluer la prise en compte des risques climatiques et environnementaux dans la stratégie, la gouvernance et la gestion des risques des établissements sous sa surveillance. Elle a également réalisé des tests de résistance climatiques, notamment sur le secteur de l'assurance.

Pour la diplomatie française, cette évolution est importante. Elle permet de renforcer un argument central : **l'action climatique n'est pas seulement une politique environnementale, mais une politique de stabilité économique et financière. À l'inverse, l'inaction n'est pas une forme de prudence budgétaire ; elle peut constituer une accumulation de risques systémiques.**

Le NGFS ouvre aussi un champ de coopération avec les pays partenaires. Beaucoup de banques centrales et de superviseurs des pays en développement manquent encore de données, de scénarios, d'outils de stress tests et de capacités de supervision climatique. La France peut contribuer à ce renforcement à travers ses organismes et les institutions européennes.

Ce travail technique peut avoir un effet concret sur le coût du capital. L'absence de données fiables conduit souvent les investisseurs à appliquer des primes de risque élevées et indifférenciées. À l'inverse, une meilleure mesure des risques peut réduire l'incertitude, améliorer la confiance et faciliter l'investissement. La diplomatie climatique doit donc inclure la production de données, la supervision et la stabilité financière.

Recommandation n° 13 : Promouvoir une amélioration de la qualité et de la transparence des données climatiques et financières afin de réduire le coût du financement pour les pays les moins avancés et les États vulnérables.

b) La nécessaire transition du secteur assurantiel

Le changement climatique transforme également en profondeur le secteur assurantiel. Son impact devient structurant et systémique, touchant à la fois l'équilibre financier des assureurs, leurs méthodes techniques et leur rôle social.

La première conséquence est **l'explosion de la sinistralité**. Le coût annuel moyen des dégâts climatiques a fortement augmenté au cours des dernières années et pourrait continuer à progresser à l'horizon 2050. Les catastrophes naturelles plus fréquentes et plus intenses – inondations, sécheresses, tempêtes, cyclones, incendies, retraits-gonflements des argiles – accroissent le coût des indemnisations et mettent sous tension les mécanismes de mutualisation.

La deuxième conséquence est **l'obsolescence progressive des modèles actuariels traditionnels**. Les modèles fondés sur l'historique des sinistres deviennent moins fiables dans un climat non stationnaire. Le passé

ne permet plus de prédire correctement le futur. Cette rupture de stationnarité rend la tarification, le provisionnement et la couverture des risques beaucoup plus complexes.

La troisième conséquence est la **pression prudentielle** accrue. Sous le régime Solvabilité II, les exigences de fonds propres augmentent proportionnellement au risque. L'augmentation du risque de catastrophes naturelles pèse donc sur la rentabilité du secteur et peut conduire certains assureurs à se retirer de territoires ou de segments considérés comme trop exposés.

La quatrième conséquence concerne les **risques de responsabilité et de réputation**. Les assureurs peuvent faire face à une judiciarisation croissante, à des litiges sur les indemnisations, à des contestations de refus de couverture et à une défiance des populations si la protection est jugée insuffisante.

Face à ces nouveaux risques, il devient **indispensable de maintenir l'assurabilité des territoires** et de passer d'un modèle de réparation a posteriori à un modèle de prévention fondé sur la résilience et l'adaptation.

La prévention doit devenir un élément central du système. Un euro investi dans la prévention permet d'éviter plusieurs euros de dommages. Cela suppose des incitations comportementales, des franchises modulées, des bonus-malus climatiques, des obligations de protection et une meilleure articulation entre assurance, urbanisme, aménagement du territoire et adaptation.

L'innovation par la donnée et la technologie est également indispensable. L'imagerie satellitaire, l'intelligence artificielle, la modélisation géospatiale fine et les capteurs peuvent permettre d'évaluer plus précisément la vulnérabilité des bâtiments et des infrastructures. **L'assurance paramétrique**, qui déclenche une indemnisation automatique sur la base d'indices météorologiques objectifs, peut couvrir des risques trop volatils pour l'assurance traditionnelle. Contrairement à l'assurance classique, elle ne nécessite pas le passage d'un expert pour chiffrer les dégâts : le paiement est déclenché automatiquement lorsque certains seuils sont dépassés.

L'utilisation d'indices facilite également le transfert de risques vers les marchés financiers au moyen d'instruments comme les **obligations catastrophes** (Cat bond)¹. Ces instruments permettent de transférer une partie des risques climatiques et naturels des assureurs ou réassureurs vers les

¹ L'utilisation des Cat Bonds a émergé en réponse à des crises de solvabilité majeures. En 1992, après le passage de l'ouragan Andrew aux États-Unis, une douzaine de compagnies d'assurance ont fait faillite faute de fonds propres suffisants. Ce choc a poussé le secteur à chercher des financements complémentaires auprès des marchés financiers plutôt que de dépendre uniquement de la réassurance traditionnelle. Les encours mondiaux sont passés de 20 milliards de dollars en 2013 à plus de 45 milliards de dollars en 2023/2024. Le rapport interministériel Langrenoy de 2024 préconise que la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) puisse émettre des obligations catastrophes pour transférer une partie des risques de pointe vers le marché privé.

marchés de capitaux. Leur développement peut compléter la réassurance traditionnelle, à condition que les risques soient correctement modélisés et que les instruments restent transparents.

La transition du secteur assurantiel suppose enfin de repenser l'aménagement du territoire. Il est indispensable d'aligner les documents d'urbanisme sur les risques climatiques actuels et futurs, afin d'éviter de construire dans des zones vulnérables. Dans certains cas extrêmes, un retrait progressif et accompagné des populations des zones devenues inassurables devra être organisé politiquement, notamment dans les territoires exposés au recul du trait de côte.

La question assurantielle rejoint donc directement la diplomatie climatique. Elle montre que le changement climatique n'est pas seulement un risque environnemental ; il devient un risque économique, social, financier et territorial. Elle ouvre également un champ d'expertise pour la France, qui dispose d'acteurs importants dans l'assurance, la réassurance, la modélisation des risques, la prévention et la finance durable.

Cette expertise peut être mobilisée à l'international, notamment auprès des pays vulnérables et des États insulaires, pour développer des mécanismes d'assurance climatique, des systèmes d'alerte, des outils de prévention, des dispositifs paramétriques et des instruments de mutualisation régionale des risques.

Recommandation n° 12 : Mobiliser l'expertise financière française afin de développer des instruments innovants de finance climat, notamment dans les domaines assurantiels, obligataires et de mutualisation des risques.

C. UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DEVENU DÉFAVORABLE À LA CONVERGENCE DES EFFORTS EN FAVEUR DU CLIMAT

1. Des priorités déformées par la rivalité sino-américaine

Depuis le succès de l'Accord de Paris, le contexte géopolitique est rapidement devenu défavorable à la convergence des ambitions pour lutter contre le changement climatique.

On peut par commodité ramener les difficultés rencontrées sur le front climatique aux **dynamiques des forces matérielles et des positions respectives dans l'économie mondiale des principales puissances, à savoir les Etats-Unis et la Chine**. Comme le monte l'économiste Benjamin Bürbaumer¹, après plusieurs décennies de croissance rapide dans un capitalisme dominé par les Etats-Unis sur les plans monétaire, normatif, ou financier, la Chine ainsi sortie de son rôle de réservoir de main d'œuvre à bas

¹ Benjamin Bürbaumer, *Chine/Etats-Unis, le capitalisme contre la mondialisation*, Paris, La Découverte, 2024.

coût s'efforce susciter une réorganisation du marché mondial qui soit plus à son avantage. Ce projet contre-hégémonique se traduit par une féroce compétition pour les approvisionnements et par la recherche d'une nouvelle conception, plus sino-centrée, des infrastructures – physiques, commerciales, normatives, numériques, financières – de l'économie mondiale.

Cette rivalité ne dépend que secondairement de l'identité des responsables politiques en fonction. La guerre commerciale du président Trump avait été précédée par les entraves aux exportations de microprocesseurs de l'administration Biden, et il en va de même des **politiques énergétiques, autre révélateur de l'affrontement**. Les **Etats-Unis étaient devenus les premiers producteurs mondiaux d'hydrocarbures dès la fin de la décennie 2010**, bien avant que le président Trump n'annonce, en 2025, une ère de « *domination énergétique* », ne crée un conseil national du même nom, ne démantèle les subventions aux énergies renouvelables et ne lève les freins aux exportations de GNL.

Cette politique s'accompagne d'abord d'un retour de l'unilatéralisme étatsunien dont témoigne sa réticence à s'engager dans la **lutte collective contre le changement climatique**. Après un premier retrait des Etats-Unis annoncé lors de son premier mandat en août 2017¹, puis annulé par le président Biden en janvier 2021, le président Trump a de nouveau retiré la signature des Etats-Unis de l'Accord de Paris. Le 7 janvier 2026, la Maison Blanche a publié un mémorandum présidentiel pris en application du décret présidentiel du 4 février 2025 visant le « *retrait des États-Unis de certaines organisations des Nations unies et cessation de leur financement, et examen du soutien des États-Unis à toutes les organisations internationales* ». Pas moins de 66 organisations, conventions et traités internationaux jugées « *contraires aux intérêts des États-Unis* » sont concernées, dont une vingtaine ont trait à l'environnement. La CCNUCC en fait partie. Le risque de contagion s'est déjà matérialisé en Argentine et en l'Indonésie.

Le modèle de développement chinois est plus complexe et non sans paradoxes. La nouvelle CDN chinoise pour 2035, soumise en septembre 2025, reste modérément ambitieuse. Elle contient un objectif de réduction absolue de toutes ses émissions de -7% à -10% par rapport au pic d'ici 2035. La Chine se donne en outre pour objectifs une part des énergies non-fossiles dans la consommation totale d'énergie supérieure à 30%, un volume des stocks forestiers de plus de 24 Mds de mètres cubes, la normalisation des véhicules à énergie nouvelle dans les ventes de véhicules neufs, la couverture des principales industries fortement émettrices par un marché national de quotas d'émissions et la résilience sociétale au changement climatique. Le pays ne s'engage pas sur un calendrier de pic d'émissions de gaz à effet de serre, n'envisage pas de sortir du charbon dont il est le premier producteur mondial, et reste attaché au principe CBDR, dont il bénéficie largement.

¹ La notification aux Nations unies est faite le 4 août 2017, le retrait est effectif le 4 novembre 2020.

Cela étant, les énergies renouvelables représentent plus du tiers de la génération d'électricité et ont couvert 83 % de la croissance de la demande électrique du pays en 2024. La Chine aurait dépassé les Etats-Unis dans l'ensemble des huit secteurs considérés comme critiques au XXI^e siècle, surtout dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, où le pays compte pour 46 % des publications, contre seulement 10 % pour les Etats-Unis. Les dépenses de recherche et développement ont été multipliées par 200 en valeur absolue pour atteindre 2,2 % du PIB en 2023. Le Kiel Institute estime que le pays consacre 1,73 % de son PIB aux politiques industrielles, soit trois à quatre fois plus que l'Europe ou les Etats-Unis¹.

Mais la Chine se présente peut-être plus encore comme leader du Sud global que celui de la lutte contre le changement climatique. Au plan diplomatique, elle se distingue par une approche moins normative, un attachement aux partenariats Sud-Sud, une diplomatie fondée sur les infrastructures et le financement, et un discours public fondé sur le développement et la souveraineté qui rencontre un écho réel dans plusieurs pays africains, asiatiques et insulaires. Comme l'a souligné Stéphane Cieniewski et plusieurs autres spécialistes en audition², **la COP de Belém a révélé la séduction opérée par l'agenda des grands pays émergents, dont la Chine**, consistant à demander plus d'argent à l'Europe.

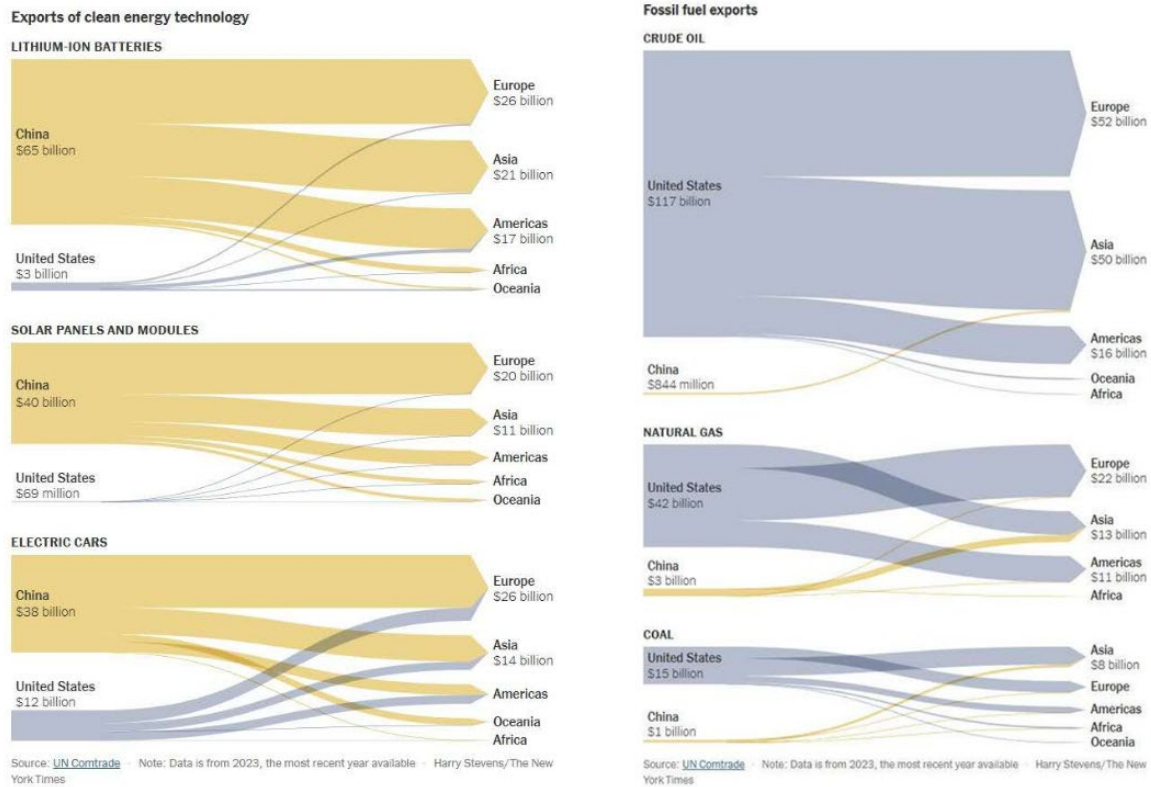
La Chine est ainsi devenue une puissance climatique paradoxale. Elle est en effet attentive à la stabilité du climat du fait de sa vulnérabilité particulière au dérèglement climatique. **Pour le premier émetteur mondial de CO₂ et premier investisseur mondial dans les énergies renouvelables, la question environnementale s'articule pour elle avec le développement d'industries** dont elle domine les chaînes de valeur au niveau mondial. Comme le résume le New York Times dans un article de juillet 2025, qui accompagne son propos de l'éclairant graphique reproduit ci-après, « *Beijing vend de l'énergie propre au monde, Washington promeut les hydrocarbures. Tous deux sont guidés par la sécurité nationale* »³.

¹ Voir Arnaud Bertrand, « L'électron, la farce et son dindon », dans *Le Monde diplomatique*, décembre 2025, pp. 16-17.

² Audition du

³ « There's a race to power the future. China is pulling away » dans *The New York Times* du 30 juin 2025.

Exportations chinoises d'énergies propres et étatsuniennes de combustibles fossiles



Source : The New York Times, article précité.

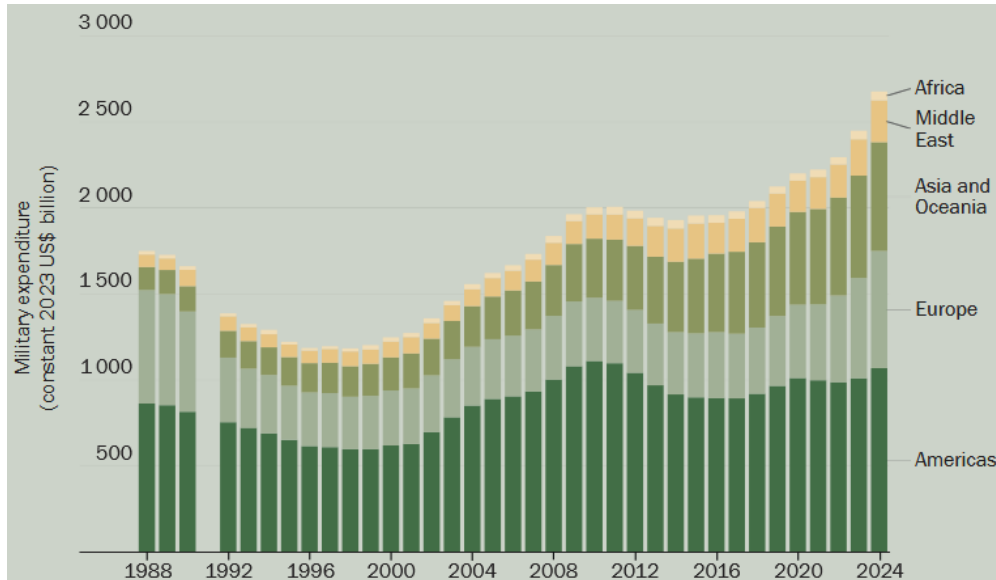
2. Un contexte mondial qui marginalise les positions européennes

Quoi qu'il en soit, la polarisation de la compétition mondiale, et la gestion brutale par les Etats-Unis du déclin relatif de sa domination, a un certain nombre de conséquences fâcheuses pour la diplomatie climatique – française et européenne en particulier :

- Elle fait peu pour apaiser la multiplication des foyers de conflictualité, lesquels se traduisent immédiatement en termes de priorités budgétaires. Avant même que le président Trump ne demande au Congrès, en avril 2026, un budget record de 1 500 milliards de dollars pour la défense, ce poste de dépense était devenu supérieur, pour la première puissance mondiale, à la somme des budgets de la dizaine des autres États qui la suivent dans la liste des principales puissances militaires. À l'échelle mondiale, ces dépenses ont atteint 2 718 milliards de dollars en 2024, soit une augmentation de 9,4 % en termes réels par rapport à 2023, et la plus forte hausse annuelle jamais enregistrée depuis au moins la fin de la guerre froide. Les dépenses militaires ont augmenté dans toutes les régions du monde, avec une hausse particulièrement rapide en Europe et au Moyen-Orient. Les cinq plus grands

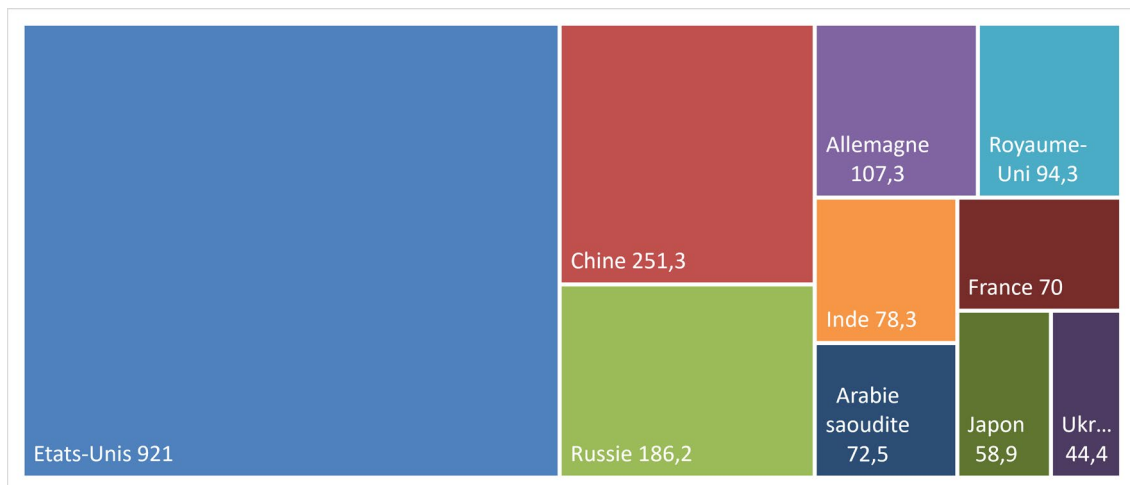
dépensiers – États-Unis, Chine, Russie, Allemagne et Inde – concentrent 60 % du total mondial¹.

Évolution des dépenses militaires dans le monde



Source : SIPRI, Trends in military expenditure 2024, avril 2025.

Les dix principaux budgets de défense mondiaux (en dollars, 2025)



Source : IISS, Global defence spending 2025.

• **Cette situation déforme les débats et les priorités de la lutte contre le dérèglement climatique.** Les enjeux financiers tendent à dominer les débats relatifs à l'atténuation et alimentent une **tension accrue entre pays développés et pays en développement**. Ceux-ci souhaitent à chaque COP créer de nouveaux fonds *ad hoc*, tandis que ceux-là souhaiteraient aussi aborder les enjeux d'alignement des flux financiers et celui de l'élargissement de la base des donateurs afin de mieux refléter les équilibres économiques mondiaux actuels. Alors que l'agenda 2030 avait permis de porter un agenda universel du

¹ « Hausse sans précédent des dépenses militaires mondiales avec un bond en Europe et au Moyen-Orient », SIPRI, le 28 avril 2025.

développement durable et que l'accord de Paris permettait d'élargir le principe de responsabilités communes mais différenciées en y ajoutant celui des capacités respectives, **la polarisation du débat autour de ces questions nuit à l'ambition collective**. Comme l'a souligné Stéphane Cieniewski et plusieurs autres spécialistes en audition¹, **la COP de Belém a révélé la séduction opérée par l'agenda des grands pays émergents, consistant à demander plus d'argent à l'Europe**.

- **Elle place l'Europe dans une position délicate. C'est en effet dans ce contexte que doit être comprise la « défaite commerciale » de l'Union européenne, devenue « vassale » des Etats-Unis**². Par l'accord de Turnberry conclu le 27 juillet 2025 entre les États-Unis et l'Union européenne, et qui devrait être adopté par le Parlement européen en juin 2026, la Commission européenne a accepté de supprimer les droits de douane sur tous les produits industriels américains, en échange d'engagement à acheter pour des centaines de milliards de dollars de matériel militaire américain et pour **750 milliards de dollars de pétrole et de GNL durant le mandat de Donald Trump** – montants correspondant à ce qui doit garantir une indépendance énergétique totale vis-à-vis de la Russie. De même, la presse a révélé, il y a peu, l'ampleur du lobbying des Etats-Unis sur les discussions européennes relatives à la régulation du méthane³.

L'Europe est en outre en position d'affaiblissement face aux grands émergents. Depuis 2015, les BRICS+ en particulier, sont devenus des acteurs centraux du multilatéralisme climatique. Ils s'appuient pour défendre leurs intérêts sur leurs groupes de négociations – BASIC, LMDC, G77+Chine –, portent un discours structuré sur la justice climatique, la priorité au développement et l'équité dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Ils soutiennent les demandes de financements accrus de la part des pays développés, de compensation pour les pertes et préjudices, et de transferts de technologie. Leur hétérogénéité limite certes les possibilités de convergence, mais leur poids relatif s'est d'autant plus accru face à l'Europe que les Etats-Unis ont quitté les négociations, et leur coordination progresse : en 2025, les dirigeants des BRICS ont ainsi adopté pour la première fois une déclaration relative à la finance climat⁴, qui met principalement l'accent sur les obligations des pays développés.

La dépendance de l'Europe à l'égard des Etats-Unis et sa vulnérabilité commerciale se double d'une relation de défiance à l'égard de la Chine. Début 2026 ainsi, après le règlement sur la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et de l'industrie, visant à identifier les mesures

¹ Audition du 20 mars 2026.

² Rapport d'information n° 235 (2025-2026) fait par François Bonneau, Hélène Conway-Mouret, Yannick Jadot, Didier Marie, Evelyne Renaud-Garabedian et Jean-Luc Ruelle au nom de la mission commune d'information sur la nouvelle donne du commerce internationale, 17 décembre 2025.

³ Voir par exemple « GNL : des pourparlers secrets UE-États-Unis pointent un manque de transparence » sur Euronews.com, le 19 mars 2026.

⁴ Leaders' Framework Declaration on Climate Finance, déclaration adoptée à Rio le 7 juillet 2025.

étrangères « *discriminatoires* » et à autoriser des contre-mesures, Bruxelles étudie un instrument anti-coercition, veut renforcer les règles de cybersécurité qui pourraient limiter davantage les fournisseurs chinois dans les infrastructures numériques critiques, et envisage de se doter d'un « *instrument de surcapacité* », destiné à restreindre l'accès chinois aux marchés européens dans certaines circonstances, ce qui n'est pas sans alarmer Pékin.

3. Saisir l'occasion de promouvoir une nouvelle doctrine française

Cette situation est préjudiciable à la bonne prise en compte du défi climatique. Nombre de spécialistes auditionnés par la mission¹ ont insisté sur la nécessité de dialoguer intelligemment avec la Chine. Sébastien Treyer, directeur général de l'Iddri, rappelle que « *nous aurons besoin de leurs technologies relatives aux matériaux critiques et aux batteries* » ; Jurei Yada, de l'E3G, fait observer que, « *compte tenu de son influence auprès des Brics, mais aussi des pays d'Afrique et d'Amérique latine, il serait dangereux de laisser un espace vide* ». Tous craignent que la confrontation commerciale ne fragilise le dossier climatique et appellent à **bâtir de nouvelles alliances et à adopter une diplomatie plus transactionnelle**. La logique « *prévalant jusqu'ici selon laquelle les pays du Sud demandent de l'argent à l'Union européenne - puisque les États-Unis sont désengagés -, quand l'Union européenne exigerait une ambition collective pour la décarbonation [est celle] qui a le plus contribué à placer l'Europe dans une situation impossible* ».

L'Union européenne pourrait par exemple s'appuyer plus encore sur le **mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières** (MACF) pour amener les pays émergents à accélérer leurs réductions d'émissions.

La France pourrait jouer un rôle moteur dans la promotion d'une affirmation de l'Europe et le rééquilibrage des relations avec la Chine, car nos deux pays entretiennent un dialogue régulier sur ces enjeux. C'est ainsi à l'occasion des dix ans de l'accord de Paris que la Chine s'est engagée pour la première fois, dans la déclaration conjointe de mars 2025, à « *déployer des efforts constants pour opérer une transition juste, ordonnée et équitable vers une sortie des combustibles fossiles dans les systèmes énergétiques* » - engagement confirmé dans la déclaration conjointe faite à l'occasion de la visite d'État du Président de la République en décembre 2025. La France pourrait ainsi promouvoir une doctrine plus équilibrée conciliant coopération climatique, souveraineté industrielle et réduction des dépendances.

La chose devrait être rendue possible par les points de contact que nous avons avec la zone d'influence chinoise. Les responsables politiques des territoires français du Pacifique, auditionnés par la mission, soulignent ainsi que la Chine a développé « *une facilité d'accès* » à certaines îles du Pacifique Sud, par l'agenda du Forum des îles du Pacifique, du programme régional

¹ Audition du 13 février 2026.

océanien de l'environnement, de la Communauté du Pacifique, ou au moyen des Jeux du Pacifique. Le retrait des États-Unis de la scène climatique, en particulier, a laissé un vide que la Chine a su habilement exploiter. En revanche, « *le dialogue français et européen y semble moins audible* »¹.

Comme l'a souligné la ministre Naïma Moutchou, alors que la Chine investit massivement dans les États insulaires de la région, notre présence « *n'a de sens que si elle se traduit par une coopération climatique concrète avec nos voisins* »², ce qui impose de développer une diplomatie partenariale à destination des États océaniques, insulaires et africains, que la Chine courtise déjà, mais aussi avec la Chine elle-même, acteur devenu incontournable de la décarbonation.

Recommandation n° 30 : Développer une doctrine française et européenne vis-à-vis de la Chine conciliant coopération climatique, souveraineté industrielle et réduction des dépendances stratégiques.

Recommandation n° 26 : Déployer une diplomatie volontariste et partenariale à destination des États océaniques, africains et insulaires particulièrement exposés au dérèglement climatique, en privilégiant les approches concrètes, co-construites et financièrement crédibles et en prenant mieux en compte les préoccupations légitimes en matière d'adaptation.

Recommandation n° 27 : S'appuyer sur le mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières pour amener les pays émergents à accélérer leurs réductions d'émissions.

¹ Audition du 26 mars 2026.

² Audition du 30 avril 2026.

IV. DES PISTES À EXPLORER POUR UNE DIPLOMATIE PLUS AMBITIEUSE

A. LE TEMPS LONG : FAIRE DE LA DIPLOMATIE SCIENTIFIQUE UN PILIER DE LA DIPLOMATIE CLIMATIQUE ET LA PLANIFICATION PLURIANNUELLE

La diplomatie climatique repose sur un **socle scientifique**. Sans observations, modèles, scénarios, évaluations des impacts et analyses économiques, il n’y aurait ni objectif de température, ni trajectoire d’émissions, ni politiques d’adaptation, ni débat informé sur les pertes et préjudices.

La science est ainsi le point de départ de toute diplomatie climatique. Elle permet d’objectiver les risques, de comparer les trajectoires, d’évaluer les politiques publiques et d’éclairer les choix collectifs. Elle donne aux négociations internationales une base commune, sans laquelle le débat climatique serait livré aux rapports de force, aux intérêts économiques immédiats et aux récits concurrents.

Depuis l’Accord de Paris, cette fonction de la science s’est encore renforcée. Les contributions déterminées au niveau national, les bilans mondiaux, les trajectoires de neutralité carbone, les plans d’adaptation, les scénarios énergétiques, les politiques d’investissement, les instruments de finance durable et les mécanismes de transparence reposent tous sur des connaissances scientifiques. **L’ambition climatique ne peut être crédible que si elle est fondée sur des données robustes, actualisées et partagées.**

Mais ce socle scientifique est aujourd’hui fragilisé. **La science climatique est de plus en plus contestée, instrumentalisée ou attaquée.** Les travaux du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) font l’objet de tensions politiques. Certains États cherchent à ralentir la publication de ses rapports ou à relativiser ses conclusions. Les chercheurs sont exposés à des campagnes de dénigrement. Les financements de la recherche sont parfois remis en cause. **La désinformation climatique s’est transformée** : elle ne nie plus seulement le réchauffement, elle cherche aussi à retarder l’action, à discréditer les politiques publiques ou à exagérer les coûts de la transition.

Dans ce contexte, la diplomatie scientifique ne peut plus être considérée comme un simple complément de la diplomatie climatique. **Elle doit en devenir l’un des piliers.** Elle doit permettre de défendre l’indépendance de la recherche, de soutenir les grandes institutions scientifiques internationales, de renforcer les coopérations avec les pays vulnérables, de lutter contre la désinformation et de mieux faire comprendre les bénéfices économiques, sociaux et sanitaires de la transition écologique.

1. Renforcer le socle scientifique de la diplomatie climatique

a) La recherche scientifique, fondement de la diplomatie climatique

La diplomatie climatique est née de la science. La reconnaissance internationale du changement climatique, la construction progressive de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, le protocole de Kyoto puis l'Accord de Paris ont tous reposé sur l'accumulation de connaissances scientifiques relatives au réchauffement, à ses causes, à ses impacts et aux trajectoires permettant de le limiter.

Le GIEC occupe, dans cette architecture, une place centrale. Il n'est pas seulement un organisme scientifique. Il est une institution de référence du multilatéralisme climatique. Ses rapports fournissent aux États une base commune de diagnostic. Ils permettent de stabiliser un langage partagé, de qualifier les risques, de comparer les scénarios d'émissions, d'évaluer les impacts et de mesurer l'écart entre les trajectoires actuelles et les objectifs de température.

Les rapports du GIEC se sont progressivement imposés comme la base scientifique des décisions prises dans les COP. Les constats relatifs aux trajectoires d'émissions, aux budgets carbone, aux impacts du réchauffement et aux options d'atténuation et d'adaptation sont régulièrement repris dans les décisions des conférences des parties. Ils ont notamment constitué le fondement scientifique du premier bilan mondial de l'Accord de Paris.

Cette fonction est essentielle. Le GIEC ne décide pas des politiques à mener. Il établit l'état des connaissances. Les COP négocient les réponses politiques. Cette distinction doit être préservée. Elle garantit que la science éclaire la décision sans se substituer au débat démocratique et que les négociations politiques ne remettent pas en cause les bases scientifiques établies.

La diplomatie climatique française doit donc défendre ce modèle d'articulation entre science et décision. Elle doit soutenir les institutions scientifiques internationales, contribuer activement aux travaux du GIEC, favoriser la participation des chercheurs français et étrangers, et s'assurer que les résultats scientifiques soient accessibles aux décideurs comme aux citoyens.

La France dispose à cet égard d'un écosystème scientifique reconnu. Le CNRS, l'IRD, le Cirad, le Cired, l'Ifremer, Météo-France, le BRGM, l'Inrae, le CEA, les universités et les grandes écoles contribuent à la connaissance du climat, des océans, de la biodiversité, de l'agriculture, de l'eau, des risques naturels, de l'énergie et des impacts économiques et sociaux du changement climatique.

Cette excellence scientifique constitue un élément de *soft power*. Elle donne à la France une capacité d'influence particulière dans les enceintes internationales. Elle permet de nourrir les positions françaises, d'appuyer les

pays partenaires, de participer à la structuration des connaissances mondiales et d'anticiper les évolutions futures des négociations climatiques.

La diplomatie scientifique ne se limite pas aux sciences physiques du climat. Elle concerne aussi les sciences économiques, sociales, financières, juridiques et politiques. Les travaux sur le **coût de l'inaction**¹, le coût du capital, l'assurabilité, la stabilité financière, les pertes et préjudices, les migrations, la sécurité alimentaire, la santé ou les effets sociaux de la transition deviennent indispensables à la diplomatie climatique. Ils permettent de démontrer que le changement climatique n'est pas seulement un enjeu environnemental, mais un risque économique, social, financier et géopolitique.

b) Le GIEC, une institution scientifique indispensable mais de plus en plus contestée

Le GIEC est aujourd'hui au cœur d'un rapport de force diplomatique. Ses conclusions scientifiques sont largement reconnues, mais elles font l'objet de tentatives de contestation, de ralentissement ou d'affaiblissement de la part de certains États.

Les rapports du GIEC sont devenus des documents politiquement sensibles. Ils ne se contentent pas de décrire les phénomènes climatiques. Ils évaluent les trajectoires d'émissions, les options d'atténuation, les besoins d'adaptation, les risques futurs et les conséquences de l'inaction. Ils peuvent donc contredire les intérêts de pays fortement dépendants des énergies fossiles, de puissances économiques réticentes à accélérer leur transition ou de gouvernements hostiles au multilatéralisme climatique.

Plusieurs États cherchent ainsi à **peser sur le calendrier ou sur la reconnaissance des travaux du GIEC**. Le calendrier du septième rapport d'évaluation est devenu un enjeu majeur. Le second bilan mondial de l'Accord de Paris aura lieu en 2028, avec des travaux techniques engagés en amont. **Pour qu'il repose sur une base scientifique actualisée, il est essentiel que les travaux du GIEC soient disponibles à temps**. Or certains États cherchent à retarder le calendrier de publication, notamment du groupe de travail III consacré à l'atténuation, afin de limiter son influence sur ce second bilan mondial.

Cette situation est préoccupante. Si le bilan mondial n'était pas nourri par des données scientifiques actualisées et partagées, il perdrait une partie de sa portée. Le mécanisme de relèvement progressif de l'ambition prévu par l'Accord de Paris repose précisément sur l'articulation entre évaluation scientifique, bilan collectif et renforcement des contributions nationales. Affaiblir le calendrier scientifique revient donc à affaiblir l'un des mécanismes fondamentaux de l'Accord.

¹ Tels ceux portés par l'économiste précité Adrien Bilal.

La France doit défendre le GIEC et son calendrier. Elle apporte déjà un soutien important au GIEC. Elle participe activement à ses différentes plénières, nomme des scientifiques français pour l'élaboration des rapports et organise la revue des projets de rapports. Elle contribue au financement du GIEC *via* une contribution volontaire au fonds fiduciaire de l'Organisation météorologique mondiale, répartie entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de la transition écologique et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'engagement français est également illustré par l'accueil et le financement de l'unité de soutien technique du groupe de travail I du GIEC, consacrée aux bases physiques du changement climatique, à l'Université Paris-Saclay. Ce groupe, qui fut coprésidé par Valérie Masson-Delmotte pour le sixième cycle, est désormais coprésidé par Robert Vautard pour le septième cycle. L'accueil à Paris, en décembre 2025, d'une réunion des auteurs du GIEC réunissant près de 700 scientifiques a également témoigné de cet engagement.

2. Protéger la vérité scientifique dans un contexte de contestation accrue

a) La remise en cause de la science climatique par les États-Unis fragilise le multilatéralisme

La remise en cause récente de l'expertise scientifique climatique par le gouvernement américain suscite de vives inquiétudes. Elle fragilise la crédibilité internationale d'institutions comme le GIEC et contribue à affaiblir le multilatéralisme climatique en remettant en question l'existence d'un diagnostic scientifique partagé.

Le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris, puis la remise en cause de leur participation à plusieurs enceintes et organisations liées au climat, créent une situation inédite. Les États-Unis ont historiquement joué un rôle scientifique majeur dans la production de connaissances climatiques. Une part importante des études scientifiques sur le changement climatique émane d'au moins un scientifique basé aux États-Unis. Les institutions américaines, notamment la NOAA, la NASA ou les grands centres de recherche atmosphérique et océanique, ont fourni pendant des décennies des données essentielles à la compréhension du climat.

La suppression ou la réduction de certains financements américains, la remise en cause de bases de données climatiques, le retrait contraint de laboratoires publics de projets internationaux et les menaces sur certaines agences scientifiques peuvent donc avoir des effets mondiaux. Ils risquent d'affaiblir l'accès à des données climatiques et océaniques essentielles, de perturber l'intercomparaison des modèles climatiques, de réduire les capacités de suivi des catastrophes et de limiter la participation américaine aux travaux internationaux.

La remise en cause du GIEC par les États-Unis serait particulièrement préoccupante. L'apport des scientifiques américains et le financement américain ont longtemps été importants pour le fonctionnement de cette institution. Leur retrait ou leur marginalisation affaiblirait non seulement la capacité du GIEC à produire ses rapports, mais aussi la légitimité politique de ses travaux auprès de certains partenaires.

Cette situation pourrait également encourager d'autres États à contester davantage la science climatique. Certains pays déjà réticents à reconnaître pleinement les conclusions du GIEC pourraient s'appuyer sur la position américaine pour ralentir les discussions, relativiser les résultats scientifiques ou affaiblir les références au climat dans les enceintes internationales.

La remise en cause américaine exerce enfin une pression sur certains pays pour qu'ils s'alignent sur des positions moins ambitieuses. Elle a déjà des effets dans des enceintes comme l'Organisation maritime internationale ou les COP, où les menaces de rétorsion ou les changements de position de Washington peuvent bloquer des compromis techniques.

Face à cette évolution, la France et l'Union européenne doivent défendre la continuité scientifique du multilatéralisme climatique. Elles doivent soutenir les chercheurs menacés, préserver les bases de données, renforcer les coopérations internationales et éviter que le retrait américain ne crée un vide scientifique et diplomatique.

b) Une désinformation climatique plus diffuse, plus sophistiquée et plus politique

La diplomatie scientifique est également confrontée à **la progression de la désinformation climatique.** Celle-ci ne se limite plus à la négation pure et simple du réchauffement. Elle prend des formes plus diffuses, plus sophistiquées et parfois plus efficaces politiquement.

Il convient de distinguer la mésinformation et la désinformation. La mésinformation désigne la diffusion d'informations inexacts ou fausses sans intention malveillante, souvent due à des erreurs, des malentendus ou des connaissances obsolètes. La désinformation désigne, au contraire, un contenu intentionnellement faux ou trompeur, créé pour induire le public en erreur à des fins politiques, financières ou idéologiques.

La désinformation climatique a évolué. Elle ne cherche plus seulement à nier le changement climatique. Elle cherche de plus en plus à retarder l'action. Elle met en doute les solutions, exagère les coûts de la transition, minimise les bénéfices de l'action climatique, oppose artificiellement climat et pouvoir d'achat, présente les politiques climatiques comme une menace pour la souveraineté ou la liberté individuelle, ou défend un solutionnisme technologique destiné à repousser les efforts d'atténuation.

Cette évolution est dangereuse. Elle fragilise l'acceptabilité sociale de la transition. Elle nourrit la défiance envers les institutions. Elle affaiblit la capacité des gouvernements à conduire des politiques de long terme. Elle rend également plus difficile le dialogue international, car les négociations climatiques reposent sur l'existence d'un diagnostic partagé.

La diplomatie climatique est donc aussi une bataille des récits. Les politiques climatiques sont contestées par des acteurs qui les présentent comme une menace pour le pouvoir d'achat, la liberté économique, la souveraineté nationale ou la compétitivité. Certains discours remettent en cause la science, exagèrent les coûts de la transition ou minimisent les impacts du changement climatique.

La réponse ne peut pas être seulement technique. Elle doit être politique, pédagogique et démocratique. La France et l'Union européenne doivent mieux expliquer les bénéfices de la transition : réduction des importations fossiles, amélioration de la qualité de l'air, sécurité énergétique, résilience des infrastructures, emplois industriels, innovation, protection des populations vulnérables, réduction des risques sanitaires et économiques.

Les scientifiques ont un rôle essentiel à jouer dans ce débat. Ils ne doivent pas être transformés en acteurs partisans, mais **ils doivent pouvoir contribuer à la pédagogie collective**. Leur parole doit être protégée, soutenue et rendue accessible. La diffusion d'une information scientifique rigoureuse et compréhensible constitue une condition de l'acceptabilité démocratique de la transition.

c) Les premiers outils internationaux de lutte contre la désinformation climatique

La lutte contre la désinformation climatique commence à être reconnue comme un sujet de diplomatie internationale.

Lancée en 2024 par le Brésil, avec notamment le soutien de l'Unesco et des Nations unies, **l'Initiative mondiale pour l'intégrité de l'information sur le changement climatique**, signée par quinze pays dont la France, a permis d'inscrire pour la première fois l'intégrité de l'information dans l'agenda d'action de la COP30 et dans les dialogues *Action for Climate Empowerment* de 2025.

Structurée autour d'un fonds mondial, d'un agenda institutionnel et de campagnes dédiées au changement climatique, cette initiative répond à la nécessité de politiques publiques visant à protéger l'intégrité de l'information, à garantir la sécurité des acteurs qui informent sur les enjeux climatiques et à soutenir une action climatique mondiale éclairée.

Dans le cadre d'appels à partenariats, des organisations à but non lucratif pourront bénéficier de financements pour mener des recherches approfondies, communiquer et produire une information rigoureuse sur le

changement climatique. L'objectif est d'améliorer la qualité du débat public et de la couverture médiatique.

Les organisations retenues rejoindront également un réseau mondial et interdisciplinaire inédit, destiné à partager les résultats des recherches, à analyser l'évolution des mécanismes de désinformation et de mésinformation climatiques et à formuler des recommandations concrètes en faveur de politiques publiques innovantes à l'échelle internationale.

Cette initiative est importante car elle reconnaît que l'information est désormais un champ de la diplomatie climatique. Protéger l'intégrité de l'information climatique, c'est protéger les conditions du débat démocratique et les bases scientifiques de l'action publique.

La France doit soutenir activement ce type de démarche. Elle doit le faire en cohérence avec son propre engagement en faveur de la science, de la liberté académique, du pluralisme de l'information et de la lutte contre les ingérences informationnelles.

Recommandation n° 32 : Faire de la diplomatie scientifique un pilier de l'influence française en soutenant la recherche, y compris la recherche fondamentale, la mobilité des chercheurs et la diffusion des savoirs, y compris les savoirs traditionnels relatifs à l'adaptation climatique.

3. Faire de la science un outil actif de coopération scientifique

a) Relancer la recherche et protéger la liberté académique

La remise en cause de la science climatique et les pressions exercées sur les chercheurs rendent nécessaire une **politique active de soutien à la recherche et à la liberté académique**.

Le programme « *Choose France and Europe for Science* », annoncé le 5 mai 2025 par le Président de la République aux côtés de la présidente de la Commission européenne, s'inscrit dans cette logique. Il vise à accueillir en France et en Europe des chercheurs de rang mondial, notamment lorsque leurs travaux sont menacés ou fragilisés dans leur pays d'origine.

Ce programme a suscité un intérêt important auprès de chercheurs venus de grandes institutions américaines, notamment Yale, Harvard, Princeton ou encore la Nasa. Fin mai 2026, plus de soixante chercheurs avaient été sélectionnés, pour un investissement total de 37 millions d'euros. L'Union européenne s'est engagée à mobiliser 500 millions d'euros entre 2025 et 2027. La Commission européenne a présenté en avril 2026 les premiers projets sélectionnés.

Cette initiative répond à un double objectif. Elle permet d'abord de protéger la recherche lorsque celle-ci est fragilisée par des décisions politiques. Elle permet ensuite de renforcer l'attractivité scientifique

européenne dans un contexte où la compétition internationale pour les talents est intense.

Elle doit cependant s'inscrire dans une stratégie plus large. Accueillir des chercheurs menacés est indispensable, mais cela ne suffit pas. Il faut également renforcer les financements de long terme, soutenir les infrastructures de recherche, préserver les bases de données, favoriser les coopérations internationales et améliorer la valorisation des travaux scientifiques dans le débat public.

La France doit aussi mieux reconnaître l'engagement des chercheurs dans les travaux internationaux. Participer au GIEC, contribuer à des programmes de coopération scientifique, développer des données climatiques régionales ou accompagner des pays partenaires demande du temps et des ressources. Cette participation doit être soutenue, valorisée et intégrée à la stratégie d'influence scientifique française.

La diplomatie scientifique suppose enfin de créer des espaces de dialogue entre diplomates et scientifiques. Le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie entretient déjà des liens étroits avec des chercheurs français et étrangers travaillant sur les différentes dimensions des enjeux climatiques : climatologues, océanologues, météorologues, spécialistes des enjeux sécuritaires, des questions énergétiques, économistes. Il organise régulièrement des séminaires avec des scientifiques et des think tanks et participe à des dialogues de type 1.5, permettant de valoriser l'expertise scientifique française et de recueillir l'expertise étrangère.

Ces échanges doivent être renforcés. Ils permettent aux diplomates de mieux appréhender les implications climatiques des évolutions scientifiques et aux chercheurs de mieux comprendre les contraintes de la négociation internationale.

b) Structurer une diplomatie scientifique de coopération avec les pays partenaires

La diplomatie scientifique ne doit pas être descendante. Elle ne peut consister uniquement à diffuser l'expertise française vers les pays partenaires. Elle doit soutenir les capacités scientifiques locales, favoriser la coproduction de connaissances et répondre aux besoins des territoires vulnérables.

La participation des chercheurs des pays du Sud aux travaux scientifiques internationaux demeure insuffisante. Les capacités de recherche, les financements, les infrastructures, l'accès aux données, les réseaux universitaires et les moyens de publication sont très inégalement répartis. Cette situation limite la prise en compte de certaines vulnérabilités, de certains savoirs locaux et de certaines réalités territoriales.

La France doit donc développer des coopérations scientifiques renforcées avec les pays vulnérables, en particulier en Afrique, dans le Pacifique, dans les Caraïbes, dans l'océan Indien et en Amérique latine.

Ces coopérations peuvent prendre plusieurs formes : bourses, mobilités de chercheurs, laboratoires conjoints, formations doctorales, réseaux de données, programmes de modélisation régionale, systèmes d’alerte précoce, recherche sur l’agriculture, l’eau, la santé, les océans, la biodiversité et les risques.

Les outre-mer peuvent jouer un rôle particulier dans cette stratégie. Ils sont exposés à des risques climatiques majeurs : cyclones, montée du niveau de la mer, érosion côtière, stress hydrique, risques sanitaires, perte de biodiversité, blanchissement des coraux, tensions sur les infrastructures. Ils peuvent devenir des plateformes de coopération scientifique régionale avec les États insulaires et côtiers voisins.

Le projet **Climat du Pacifique, savoirs locaux et stratégies d’adaptation**, ou CLIPSSA, illustre cette approche. À vocation régionale, il vise à développer des données scientifiques inédites sur le climat futur du Pacifique Sud d’ici 2100 et à analyser les impacts sectoriels. Cofinancé par le Fonds outre-mer, la Facilité 2050, l’IRD et Météo-France, il produit des simulations climatiques à haute résolution pour l’ensemble du Pacifique Sud et à très haute résolution pour la Polynésie française. Ces données sur les vagues de chaleur, les précipitations, les sécheresses ou l’activité cyclonique doivent constituer le socle scientifique des politiques d’adaptation.

L’initiative Kiwa constitue un autre exemple. Lancée en 2020 et financée par l’Union européenne, la France, le Canada, l’Australie et la Nouvelle-Zélande, elle vise à renforcer les capacités locales et nationales et à promouvoir des approches sensibles à la vulnérabilité sociale et aux inégalités de genre pour s’adapter au changement climatique.

Ces exemples montrent que la **diplomatie scientifique est aussi une diplomatie de terrain**. Elle produit des données utiles aux politiques publiques, renforce les capacités locales, valorise les savoirs régionaux et facilite l’accès aux financements climatiques. En effet, pour accéder à certains financements, les pays doivent être capables de documenter leurs vulnérabilités, d’identifier leurs besoins, de construire des scénarios et de justifier les bénéfices attendus de leurs projets.

La diplomatie scientifique rejoint donc directement la finance climat et l’adaptation. Elle permet de transformer des constats généraux en politiques publiques territorialisées.

c) Les outils scientifiques et techniques au service de la planification climatique

La diplomatie scientifique doit également s’appuyer sur des outils techniques robustes. La production de données climatiques, environnementales et territoriales devient un enjeu stratégique.

Le programme LiDAR HD, qui permet l’acquisition de données altimétriques et la description en trois dimensions de la France et de ses territoires, constitue un exemple d’outil puissant de suivi des évolutions

territoriales. Ce type de programme peut être mobilisé pour mieux anticiper les risques d'inondation, d'érosion, de submersion, de glissement de terrain ou d'artificialisation.

Les données océaniques constituent un autre enjeu majeur. Les océans absorbent une part importante de la chaleur et du carbone, mais ils subissent acidification, réchauffement, perte de biodiversité, élévation du niveau de la mer et pression sur les ressources. L'observation de l'océan devient donc un pilier de la diplomatie climatique et scientifique, en particulier pour une puissance maritime comme la France.

Le 3 juin 2026, la Commission européenne a adopté une communication intitulée « **Ocean Eye** : une initiative européenne pour l'observation de l'Océan ». Cette initiative, qui constitue un des principaux instruments de mise en œuvre du Pacte européen pour l'Océan présenté lors de la troisième Conférence des Nations Unies pour l'Océan (UNOC) à Nice, vise à doter l'Union d'un système intégré d'observation, de connaissance et de prévision de l'océan en s'appuyant sur le jumeau numérique européen de l'océan (EDITO) et le programme marin de Copernicus.

Dans le même temps, elle a appelé à la création d'une alliance internationale visant à mobiliser les pays de l'Union et les partenaires internationaux autour de l'obtention de financements et de la mise en place d'un cadre pour une action et une coopération coordonnées. L'Union apportera à l'alliance internationale une contribution de 50 millions d'euros au titre d'Horizon Europe pour la période 2026-2027.

Comme l'a indiqué la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen à l'occasion de son discours de présentation : « *Pour réussir, nous devons nous appuyer sur la science. La science nous donne des informations sur l'état actuel et futur de l'Océan. À l'aide de données sur le milieu marin précises, nous pouvons mieux comprendre ce qui se passe dans les profondeurs des mers et leurs vastes étendues d'eau. Ces données nous permettent de prédire les effets du changement climatique et de nous préparer aux événements météorologiques extrêmes.* ». Cette initiative ouvre ainsi des perspectives pour les entreprises, la recherche et le monde universitaire et donne l'occasion, à l'Europe, de devenir un leader mondial des données sur le milieu marin.

Lors du Sommet pour l'action sur l'Intelligence Artificielle en février 2025 à Paris, 91 partenaires, regroupant 37 entreprises technologiques, dix pays (Allemagne, Chili, Corée du Sud, Danemark, Finlande, France, Kenya, Maroc, Norvège, Royaume-Uni et Inde) et cinq organisations internationales (Global Green Growth Institute, Agence Internationale de l'Énergie, Programme des Nations Unies pour le Développement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Union Internationale des Télécommunications) ont uni leurs forces dans le cadre de la **Coalition pour une Intelligence Artificielle (IA) écologiquement durable**.

Dans la continuité de la dynamique engagée lors de l'UNOC et du volet « IA & Océan » de la Coalition s'est tenu à Biarritz, du 1^{er} au 3 juin 2026 un « **Forum de l'IA pour les Océans et les territoires côtiers** », labellisé G7 France et co-organisé par le ministère de la Transition écologique et Waves of Change, en présence d'Olivier Poivre d'Arvor, ambassadeur de France pour les affaires polaires et les questions maritimes.

La mise en place d'une « **stratégie carbone bleu** » pour mettre en valeur les capacités de séquestration de CO₂ des océans, peu prises en compte dans les discussions climatiques, permettrait de développer des capacités indispensables pour atteindre la neutralité climatique en 2050 et de servir de levier de développement économique et social tout en assurant la promotion de pratiques ancestrales et l'atteinte d'objectifs culturels. Il est indispensable de poursuivre la recherche dans ce domaine pour développer des méthodologies et des outils de mesures et de certification.

Ces instruments scientifiques peuvent devenir des outils d'influence. Les pays capables de produire, partager et interpréter des données climatiques et océaniques disposeront d'un avantage dans la définition des politiques d'adaptation, des normes, des financements et des coopérations internationales.

La France doit donc considérer la donnée climatique comme un actif stratégique. Elle doit soutenir les infrastructures d'observation, les capacités de modélisation, les plateformes de partage de données et les coopérations scientifiques régionales.

d) Faire participer davantage les scientifiques au débat public sans politiser la science

La place de la science dans le débat public constitue un enjeu central. Pour renforcer la confiance dans l'action climatique, il ne suffit pas de produire des rapports scientifiques. Il faut encore que leurs conclusions soient comprises, diffusées et débattues.

La participation des scientifiques au débat public doit donc être encouragée, mais dans un cadre qui préserve leur indépendance. Les scientifiques n'ont pas vocation à définir seuls les choix politiques. Ils doivent éclairer les décisions, expliciter les incertitudes, corriger les erreurs factuelles, rappeler l'état des connaissances et rendre compréhensibles les risques.

Pour renforcer la place de la science sans la politiser, il est essentiel de préserver des instances d'articulation claire entre science et décision politique. Le GIEC établit le diagnostic ; les COP négocient les réponses. Au niveau national, des institutions comme le Haut Conseil pour le climat jouent un rôle comparable d'évaluation et d'éclairage des politiques publiques. Elles permettent de garantir la diffusion d'une information rigoureuse et indépendante.

La vulgarisation constitue également un enjeu important. Les conclusions du GIEC doivent être rendues accessibles. Leur traduction en français, leur diffusion auprès du grand public, des élus, des collectivités, des enseignants, des journalistes et des acteurs économiques doivent être renforcées. Le Haut Conseil pour le climat publie déjà des versions « grand public » de ses rapports annuels et de certains rapports thématiques. Cette démarche doit être encouragée.

La lutte contre la désinformation suppose aussi de protéger les chercheurs. Plusieurs d'entre eux peuvent hésiter à s'exprimer publiquement par crainte de campagnes de harcèlement, de dénigrement ou d'instrumentalisation. Il est donc nécessaire de garantir leur sécurité, leur liberté d'expression scientifique et leur accès aux médias dans de bonnes conditions.

La diplomatie climatique française doit ainsi associer davantage les scientifiques, les entreprises, les collectivités, les ONG, les jeunes, les territoires ultramarins et les acteurs économiques. La transition ne doit pas être présentée uniquement comme une contrainte. **Elle doit être expliquée comme une stratégie de souveraineté, de sécurité, de prospérité et de protection des populations.** La mission d'information a ainsi pu entendre de grandes voix scientifiques, comme **Jean Jouzel, Valérie Masson-Delmotte, Linwood Pendleton** ou **Jean-Pierre Gattuso**, qui portent les messages de la science dans le débat public et permettent au grand public de mieux percevoir les enjeux et les risques liés au climat. Il s'agit là d'une mission essentielle que la mission d'information souhaite promouvoir.

Recommandation n° 33 : Soutenir une plus grande participation des scientifiques au débat public afin de lutter contre la désinformation climatique et de mieux valoriser les bénéfices économiques, sociaux et sanitaires de la transition écologique.

B. LA DIPLOMATIE DE L'ATTÉNUATION : DE NOUVELLES ALLIANCES À FORGER

La diplomatie de l'atténuation ne consiste plus seulement à demander aux États de réduire leurs émissions. Elle porte désormais sur **les trajectoires énergétiques, les technologies, les chaînes de valeur, les matières premières, les infrastructures, les normes industrielles, les financements et les capacités de mise en œuvre.**

Depuis l'Accord de Paris, l'atténuation demeure le cœur de l'action climatique internationale. Limiter le réchauffement suppose d'abord de réduire rapidement les émissions mondiales de gaz à effet de serre. Mais cette réduction ne peut plus être abordée comme une simple question de fixation d'objectifs nationaux. **Elle implique la transformation concrète des systèmes énergétiques, industriels, agricoles, urbains et financiers.**

Cette transformation se heurte à plusieurs obstacles. Les énergies fossiles occupent encore une place centrale dans l'économie mondiale. De nombreux États dépendent de leurs revenus fossiles pour leurs finances publiques, leur balance commerciale, leur sécurité énergétique ou leur stabilité sociale. D'autres pays, en particulier en développement, considèrent qu'ils ne peuvent accepter une accélération de la transition que si elle s'accompagne de financements, d'accès aux technologies, d'infrastructures et de perspectives de développement.

Dans ce contexte, la diplomatie de l'atténuation doit être moins déclaratoire et davantage opérationnelle. Elle doit contribuer à construire des trajectoires de sortie des énergies fossiles, développer des coalitions de volontaires, mobiliser les entreprises, soutenir les technologies bas-carbone et organiser une offre française et européenne de transition.

Recommandation n° 21 : En reprenant le principe de l'agenda de l'action de la COP 21, développer des coalitions climatiques de « volontaires » réunissant États, collectivités, acteurs scientifiques et économiques autour d'objectifs ambitieux, dans une approche moins eurocentrée et davantage ancrée dans les réalités régionales.

1. Organiser diplomatiquement la sortie des énergies fossiles

a) La sortie des énergies fossiles, nouvel objet central de la diplomatie climatique

La sortie des énergies fossiles est devenue l'un des points les plus sensibles de la diplomatie climatique. Pendant longtemps, les négociations internationales ont porté davantage sur les émissions que sur les sources mêmes de ces émissions. L'Accord de Paris a fixé des objectifs de température, mais il n'a pas explicitement organisé une trajectoire de sortie du charbon, du pétrole et du gaz. Cette question est progressivement devenue incontournable.

La COP28 de Dubaï a marqué une étape importante en actant, dans le cadre du premier bilan mondial, la nécessité **d'une transition hors des énergies fossiles**. Cette formulation constitue une avancée politique, mais elle reste insuffisamment opérationnelle. Elle ne fixe ni calendrier précis, ni mécanisme de suivi, ni répartition des efforts entre États producteurs, consommateurs et pays en développement.

La difficulté est structurelle. Les énergies fossiles représentent encore une part majeure des émissions mondiales. Elles sont aussi au cœur des intérêts économiques, géopolitiques et industriels de nombreux pays. Certains États producteurs redoutent une perte de revenus et de pouvoir. Certains pays consommateurs craignent une hausse des prix de l'énergie ou une atteinte à leur sécurité d'approvisionnement. Certains pays en développement demandent à juste titre que leur accès à l'énergie et leur industrialisation ne soient pas sacrifiés.

La diplomatie de la sortie des fossiles ne peut donc être seulement morale ou injonctive. Elle doit traiter les conditions économiques de la transition : substitution énergétique, infrastructures, financements, emplois, reconversion industrielle, dépendance fiscale, sécurité d’approvisionnement, soutien aux populations vulnérables et accès à l’énergie.

C’est dans cette perspective qu’apparaissent de **nouvelles initiatives plurilatérales**. Elles cherchent à dépasser les blocages du cadre onusien sans l’abandonner, en regroupant des États, des organisations, des collectivités, des entreprises et des acteurs scientifiques prêts à agir de manière coordonnée.

b) Les initiatives internationales pour accélérer la sortie des fossiles

Plusieurs initiatives internationales promeuvent l’abandon progressif des énergies fossiles ou l’arrêt de leurs subventions.

La **Powering Past Coal Alliance (PPCA)**, fondée en 2017 lors de la COP23 de Bonn, vise à accélérer la sortie du charbon. Elle rassemble des États, des collectivités et des acteurs non étatiques engagés dans la fermeture progressive des centrales à charbon non équipées de dispositifs d’atténuation.

La **Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA)** porte une approche similaire sur le pétrole et le gaz. Elle encourage les États à planifier la diminution de la production d’hydrocarbures et à ne pas ouvrir de nouveaux projets d’exploration.

La **Fossil Fuel Treaty Initiative**, fondée en 2019, défend l’idée d’un traité international sur les combustibles fossiles. Elle rassemble des États, des collectivités territoriales et des acteurs de la société civile. Plusieurs collectivités françaises y participent, parmi lesquelles Besançon, Bordeaux, Bourgogne-Franche-Comté, Rennes, le Grand Paris, Grenoble, Loos-en-Gohelle, Lyon, Paris et Poitiers.

La **Coalition on Phasing Out Fossil Fuel Incentives**, fondée lors de la COP28 de Dubaï en 2023, vise à accélérer la suppression des incitations et subventions aux énergies fossiles.

La **Under2 Coalition**, fondée en 2015, regroupe des États fédérés, des régions et des collectivités engagés dans l’action climatique. Elle illustre le rôle croissant des territoires dans les politiques d’atténuation.

Ces initiatives ont des statuts, des ambitions et des modes d’action différents. Leur point commun est de chercher à créer une dynamique politique hors du seul cadre des négociations universelles. Elles permettent à des pays et acteurs volontaires d’avancer plus vite que le consensus global. Elles peuvent aussi exercer une pression normative sur les négociations internationales en rendant plus visible l’écart entre les engagements généraux et les actions concrètes.

c) La conférence de Santa Marta et la diplomatie de la transition hors des fossiles

La première conférence « **Transitioning Away from Fossil Fuels (TAFF)** » s'est tenue à Santa Marta du 27 au 29 avril 2026, sous l'égide des Pays-Bas et de la Colombie. Elle illustre cette évolution vers une diplomatie plus opérationnelle de la sortie des énergies fossiles.

Cette conférence part d'un constat simple : malgré la baisse du coût des énergies renouvelables, les énergies fossiles représentaient encore une part très importante des émissions mondiales en 2024. Les engagements pris à Dubaï doivent donc être traduits en plans d'action concrets. Face aux blocages des négociations traditionnelles de l'ONU, l'initiative propose un multilatéralisme à deux vitesses, permettant à des États volontaires d'avancer ensemble vers la mise en œuvre.

La conférence s'est structurée autour de trois piliers.

Le premier vise à **surmonter la dépendance économique aux énergies fossiles**. Il s'agit d'identifier les défis macroéconomiques des pays dépendants des revenus fossiles, notamment la dépendance fiscale, l'emploi, les effets sur la balance commerciale et le coût élevé du capital pour les énergies propres. La transition hors des fossiles ne peut pas être pensée uniquement comme une décision environnementale. Elle suppose d'accompagner les économies dont les recettes publiques, les exportations ou les emplois sont liés aux hydrocarbures.

Le deuxième pilier vise à **transformer l'offre et la demande**. Il s'agit de planifier la réduction de la production pour éviter les **actifs échoués** et **d'éliminer progressivement les subventions** aux énergies fossiles. Cette approche est importante, car la diplomatie climatique s'est longtemps concentrée sur la demande et sur les émissions, sans toujours traiter la question de l'offre fossile.

Le troisième pilier vise à faire progresser la diplomatie climatique en identifiant les lacunes du cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et en **coordonnant la levée de certaines barrières juridiques**. Les dispositions de règlement des différends entre investisseurs et États, qui permettent à des entreprises de poursuivre des États pour certaines mesures climatiques, font partie des obstacles identifiés.

La conférence de Santa Marta avait également pour objectif de relancer le processus d'adhésion à la Déclaration de Belém afin d'affirmer l'engagement mondial en faveur de la sortie des fossiles et de former une coalition de volontaires. Elle a établi un **processus de coordination scientifique destiné à accompagner la mise en œuvre de la transition hors des énergies fossiles** et doit produire un rapport consolidé recensant des solutions concrètes.

Un objectif clé était aussi de nourrir la feuille de route mondiale relative à la transition hors des énergies fossiles développée par la présidence brésilienne de la COP30. Cette feuille de route n'avait pas pu être formellement adoptée faute de consensus. Elle visait pourtant à transformer l'engagement de principe pris à Dubaï en un plan d'action concret doté de mécanismes de responsabilité.

Enfin, la conférence a institutionnalisé le processus par l'annonce d'une **deuxième conférence, à Tuvalu avec la coprésidence de l'Irlande**, et par l'établissement d'un secrétariat technique destiné à assurer le suivi des engagements.

d) La feuille de route française de sortie progressive des énergies fossiles

La France a présenté lors de cette conférence sa « **Feuille de route pour la sortie progressive des énergies fossiles** ».

Cette feuille de route repose sur des engagements chronologiques précis pour chaque type de combustible : abandon complet du charbon d'ici 2030, sortie totale du pétrole d'ici 2045 et sortie totale du gaz fossile d'ici 2050.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement français a annoncé une série de mesures destinées à transformer la demande énergétique, notamment l'accélération de la transition vers les véhicules électriques et l'interdiction progressive des chaudières à gaz.

La feuille de route s'appuie sur une situation initiale particulière : l'électricité française est déjà largement décarbonée. En 2023, 95 % du mix électrique était issu de sources bas-carbone, nucléaire et renouvelables. L'objectif global est donc de réduire drastiquement la part des fossiles dans la consommation finale d'énergie, qui représentait encore en 2024 une part importante du mix : 38 % pour le pétrole et 19 % pour le gaz.

En présentant cette feuille de route en Colombie, la France a cherché à montrer l'exemple et à inciter d'autres pays à traduire leurs engagements climatiques en plans d'action sectoriels concrets.

e) La fin des garanties export aux combustibles fossiles

La sortie des énergies fossiles concerne aussi les financements publics internationaux. Les garanties export ont longtemps soutenu des projets énergétiques à l'étranger, y compris dans le secteur fossile. Leur réorientation constitue donc un levier important de diplomatie climatique.

La fin des garanties export pour les combustibles fossiles s'inscrit dans un mouvement mondial conduit par des coalitions d'institutions de financement public, visant à réorienter les flux financiers vers les énergies propres en cohérence avec l'Accord de Paris.

Sous l'égide de l'ONU, les membres de la **NZECA** (*Net-Zero Export Credit Agencies Alliance*), se sont engagés à ne plus accorder de nouveau

soutien direct au secteur traditionnel des combustibles fossiles d'ici la fin de l'année 2024.

En novembre 2021, les membres de la coalition **Export Finance for Future** (E3F) et d'autres signataires se sont engagés à mettre fin au soutien public direct au secteur des combustibles fossiles sans dispositif d'atténuation du carbone, tout en augmentant le soutien aux projets favorables au climat.

Pour les membres d'E3F, les engagements annuels envers le secteur fossile sont passés d'une moyenne de 5,3 milliards d'euros entre 2015 et 2020 à 1,7 milliard d'euros entre 2021 et 2024. Depuis 2022, le volume annuel s'est stabilisé autour de 1,1 milliard d'euros, ce qui traduit la mise en œuvre des politiques de sortie progressive. Conformément aux engagements de 2021, aucune nouvelle transaction liée au charbon n'a été enregistrée de la part des membres d'E3F depuis 2022. Le gaz naturel a représenté 51 % du volume des transactions fossiles sur la période 2015-2024, mais ces financements sont désormais de plus en plus restreints à des cas spécifiques d'amélioration de l'efficacité ou de sécurité énergétique.

La France est l'un des pays les plus engagés dans ce mouvement. Par l'intermédiaire de **Bpifrance Assurance Export**, elle a mis fin au soutien à l'exportation pour l'ensemble de la chaîne de valeur des combustibles fossiles – charbon, pétrole et gaz – dès la loi de finances pour 2023. Bpifrance Assurance Export a rejoint la NZECA en tant que membre affilié en 2025. **Elle s'est engagée à atteindre la neutralité carbone de son portefeuille d'ici 2050.**

Dans le cadre de sa participation à la NZECA, Bpifrance Assurance Export a publié pour la première fois en novembre 2025 un rapport détaillé sur **l'empreinte carbone de son portefeuille d'assurance-crédit civil**, qui a baissé de 14 % entre 2023 et 2024. Le secteur naval, et plus précisément celui des bateaux de croisière, représente environ 50 % de l'encours et 17,5 % de l'empreinte carbone du portefeuille de Bpifrance Assurance Export. Pour répondre aux exigences de transparence de l'alliance, Bpifrance utilise la méthodologie du **Partnership for Carbon Accounting Financials** afin de rendre compte de manière fiable des émissions financées.

2. Accélérer les réductions d'émissions à fort impact

a) Le méthane : une diplomatie de l'atténuation à effet rapide

La réduction des émissions de méthane constitue l'un des leviers les plus rapides pour freiner le réchauffement à court terme. Le méthane se dégrade plus rapidement que le CO₂, mais son potentiel de réchauffement global (PRG) est beaucoup plus élevé. Les émissions de méthane contribuent de manière significative au réchauffement observé.

L'Engagement global pour le méthane, lancé en 2021 et signé par 159 pays ainsi que par l'Union européenne, vise à réduire les émissions

mondiales de méthane d'au moins 30 % d'ici 2030 par rapport à 2020. Cette réduction, qui représente environ 100 millions de tonnes de méthane, est considérée comme **l'un des moyens les plus rapides de limiter la hausse des températures à court terme.**

Certaines études, comme le rapport 2026 sur les émissions de méthane des mines de charbon réalisé par le think tank Ember, montrent toutefois que les rejets restent stables et massifs et qu'une partie importante des émissions sont sous-estimées ou insuffisamment mesurées.

Dans le cadre de la présidence française du G7, une **conférence internationale pour une action globale concertée de réduction des émissions de méthane** s'est tenue le 4 mai 2026 à Paris. Elle a rappelé que des solutions éprouvées et à coût nul, comme la détection des fuites et la limitation du torchage, permettraient d'éviter une part importante des émissions liées aux combustibles fossiles.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, qui a publié en mai 2026 le Global Methane Tracker, la récupération du gaz gaspillé permettrait de fournir aux marchés environ 200 milliards de mètres cubes de gaz par an, soit le double des flux annuels transitant par le détroit d'Ormuz.

L'Union européenne a adopté en 2024 le règlement (UE) 2024/1787 visant à mesurer, surveiller, déclarer et réduire avec précision les émissions de méthane dans le secteur de l'énergie, y compris les puits et mines inactifs. Il s'applique également aux émissions de méthane se produisant en dehors de l'Union en ce qui concerne le pétrole brut, le gaz naturel et le charbon mis sur le marché européen. **Il contraint les exploitants de pétrole et de gaz à détecter et réparer les fuites et interdit l'éventage et le torchage systématique.**

Ce règlement doit s'appliquer à partir de 2027. Il est fortement critiqué par les industries pétrolières et gazières, qui jugent que les règles fixées sont trop strictes et pourraient mettre en péril la sécurité d'approvisionnement de l'Union. D'après certaines analyses, une part importante des importations de gaz et de pétrole brut pourrait être jugée non conforme et soumise à sanctions.

Le méthane illustre donc les tensions de la diplomatie de l'atténuation. **Les solutions techniques existent, leur coût peut être limité, les bénéfices climatiques sont rapides, mais leur mise en œuvre suppose des règles, des mesures, des contrôles et une coopération internationale avec les pays producteurs.**

La ministre Monique Barbut a indiqué vouloir inscrire la coalition des volontaires sur le méthane à l'agenda des futurs COP. Cette prise en compte permettra de coupler la question du gaz et de l'énergie à d'autres sujets importants comme par exemple l'inscription de la question des déchets à l'ordre du jour de la prochaine COP souhaitée par la Turquie. Le méthane offre ainsi une porte d'entrée intéressante sur d'autres problématiques.

b) Une diplomatie industrielle de l'atténuation

La diplomatie de l'atténuation ne peut plus être séparée de la politique industrielle. La transition mondiale repose sur des technologies, des chaînes de valeur, des infrastructures et des financements. Les pays qui maîtriseront les technologies propres, les réseaux, les systèmes de stockage, les matériaux, l'hydrogène, les procédés industriels bas-carbone, le nucléaire ou les technologies d'adaptation disposeront d'un avantage stratégique.

La Chine occupe une position dominante dans plusieurs secteurs de la transition : panneaux solaires, batteries, véhicules électriques, raffinage de certains minerais critiques. Les États-Unis ont utilisé l'Inflation Reduction Act pour attirer les investissements industriels bas-carbone. L'Union européenne cherche à répondre par le Pacte vert, le règlement pour une industrie « zéro net », le Clean Industrial Deal et sa stratégie de sécurité économique.

Dans ce contexte, **la diplomatie climatique devient une diplomatie de compétitivité décarbonée**. Elle ne peut pas se contenter de fixer des normes ou de demander des réductions d'émissions. Elle doit proposer des solutions industrielles, technologiques et financières.

La France doit mieux intégrer ses entreprises à sa diplomatie climatique. Les énergéticiens, industriels, banques, assureurs, gestionnaires d'infrastructures, bureaux d'ingénierie, entreprises du nucléaire, acteurs des renouvelables, entreprises de l'eau, du transport et de la ville durable sont des acteurs reconnus de la transition mondiale. Ils peuvent et doivent contribuer à l'offre française et européenne. Comme l'a indiqué la ministre Monique Barbut, lors de la dernière réunion de *Choose France*, les industriels étrangers présents ont tous signalé cet élément comme l'un des grands points forts de la France.

Les pays partenaires attendent des solutions concrètes. Ils demandent des réseaux électriques, des capacités de production bas-carbone, de l'accès aux technologies, des financements, de la formation professionnelle, des garanties, des systèmes d'alerte, des infrastructures d'eau, des transports propres, des outils de planification et des perspectives industrielles. La diplomatie climatique française doit donc mieux articuler les objectifs climatiques avec la mobilisation de ses filières économiques d'excellence.

Recommandation n° 16 : Mieux articuler diplomatie climatique et diplomatie économique afin d'accompagner l'émergence de filières françaises et européennes de la transition.

c) Le nucléaire, un atout spécifique de la diplomatie climatique française

Le nucléaire est l'un des atouts français dans la diplomatie de l'atténuation. Il permet à la France de disposer d'une électricité largement décarbonée et d'une filière industrielle complète. Dans un contexte de retour des enjeux de sécurité énergétique, le nucléaire peut être présenté comme **une composante de la transition bas-carbone**.

La COP28 de Dubaï a marqué une réintégration plus visible du nucléaire dans les discussions climatiques internationales. Le premier bilan mondial y a reconnu la nécessité d'accélérer le déploiement de technologies bas-carbone, dont le nucléaire. En marge de la COP28, plusieurs pays se sont engagés à **tripler la capacité nucléaire mondiale d'ici 2050**. Lors du deuxième **sommet pour l'énergie nucléaire à Paris**, en mars 2026, le nombre de pays signataires de la déclaration commune a progressé.

La France porte, dans ce contexte, la reconnaissance du nucléaire comme énergie bas-carbone au même titre que les énergies renouvelables dans la décarbonation du mix énergétique européen. Elle défend le **principe de neutralité technologique**, afin que chaque État puisse choisir les technologies adaptées à sa trajectoire de neutralité climatique.

Le nucléaire est également reconnu comme une énergie de décarbonation dans le cadre du règlement pour une industrie « zéro net », adopté en 2024. Cette reconnaissance est importante pour l'accès aux financements, aux cadres industriels et aux politiques européennes de soutien aux technologies propres.

La question du financement est cependant centrale. Atteindre l'objectif de triplement de la capacité nucléaire mondiale supposerait des investissements considérables. Les mécanismes tels que les obligations vertes, les prêts, les garanties, les financements publics, les institutions financières internationales, les agences de crédit à l'exportation, les investisseurs privés et les instruments financiers novateurs peuvent faciliter une participation plus large des investisseurs.

La déclaration sur le financement du nucléaire, adoptée en mars 2026 lors du Sommet de Paris, insiste sur l'importance de mobiliser un financement adéquat, prévisible et diversifié pour les projets nucléaires. Elle appelle également à une plus grande inclusion de l'énergie nucléaire dans les politiques environnementales, sociales et de gouvernance des institutions financières internationales compétentes, ainsi qu'à l'étude d'une taxonomie commune et d'instruments financiers intégrant le nucléaire dans la finance verte.

Par ailleurs, la coopération dans le secteur de la régulation énergétique, notamment à travers des réseaux comme RegulaE.fr ou MedReg, participe d'un **soft power technique**. Elle peut renforcer les capacités des partenaires et créer un environnement favorable à des projets énergétiques bas-carbone, qu'ils soient nucléaires, renouvelables ou hybrides.

3. Transformer les engagements des entreprises en plans crédibles

La diplomatie des entreprises suppose également de vérifier la crédibilité des engagements climatiques privés. Depuis plusieurs années, de nombreuses entreprises affichent des objectifs de neutralité carbone ou de

réduction de leurs émissions. La question n'est plus seulement de savoir si elles ont des engagements, mais si ces engagements sont crédibles, mesurables et compatibles avec l'Accord de Paris.

L'initiative Accelerate Climate Transition, ou ACT, constitue à cet égard un outil important. Elle est aujourd'hui la seule initiative française officiellement inscrite à l'agenda de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Créée en 2015, dans le prolongement direct de l'Accord de Paris, elle répond à un enjeu central : **transformer les engagements climatiques des entreprises en plans d'action crédibles et vérifiables**.

En dix ans, ACT a permis d'engager plus de 3 000 entreprises à travers le monde, en s'appuyant sur deux outils complémentaires.

ACT Pas-à-Pas accompagne les entreprises dans la construction de leur plan de transition : objectifs chiffrés, choix stratégiques, plan d'actions détaillé dans le temps. En France, près de 400 entreprises se sont engagées dans cette démarche en 2025. Les résultats sont tangibles : 78 % des entreprises ayant suivi la démarche ont fait évoluer leur offre de produits ou de services, ce qui traduit une transformation réelle de leur modèle économique.

ACT Évaluation s'adresse aux entreprises les plus avancées, en particulier les grandes entreprises. L'enjeu est de vérifier la crédibilité des plans de transition au regard des objectifs de l'Accord de Paris. En 2025, plus de 200 entreprises ont été évaluées, et plus de 1 400 grandes entreprises internationales le sont désormais via des partenaires comme la World Benchmarking Alliance.

ACT fait aujourd'hui référence au niveau international. C'est la première initiative à avoir défini de manière sectorielle ce qu'est un plan de transition crédible. Ses méthodologies, en accès libre, ont été largement reprises dans les cadres normatifs européens et internationaux, notamment dans les standards européens de reporting extra-financier.

L'initiative repose désormais sur un écosystème solide : Bpifrance, le Pacte mondial des Nations unies, l'initiative Science Based Targets, ou encore des réseaux internationaux de référence. Plus de 1 000 consultants ont été formés et plus de 150 cabinets de conseil déploient ACT en France et à l'international.

Avec ACT, la France dispose d'un levier stratégique. Elle peut promouvoir un standard reconnu, une capacité concrète à transformer les entreprises et un réseau opérationnel déjà structuré pour passer à l'échelle. Dans un contexte où l'enjeu international n'est plus seulement celui des engagements mais celui de leur mise en œuvre, les plans de transition crédibles deviennent un point de passage obligé pour les entreprises et les investisseurs.

L'ADEME joue ici un rôle particulier. Elle n'est pas un acteur diplomatique au sens classique, mais elle agit comme un bras technique et opérationnel de l'influence française.

Elle participe aux négociations climatiques à travers le **Comité exécutif de la technologie** de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Elle intervient aussi dans l'initiative **GlobalABC pour le secteur du bâtiment et de la construction**, plateforme mondiale issue de la COP21. Dans ce cadre, elle a porté des sujets comme la sobriété et l'adaptation dans ces secteurs, repris dans la **Déclaration de Chaillot** signée en mars 2024 par 70 États.

De même, la **Convention des entreprises pour le Climat (CEC)**, association d'intérêt général créée en 2020, organise des parcours de transformation à l'attention des décideurs économiques afin de rendre irrésistible la bascule de l'économie extractive vers l'économie régénérative avant 2030. Après un premier parcours national en 2021-2022, elle a déployé des parcours thématiques et territoriaux dont un en Polynésie en 2024-2025. Ce dernier a regroupé 64 participants (entreprises et institutions). 29 feuilles de route détaillant les plans d'actions des participants ont été remises dont 25 ont été publiées et sont accessibles en ligne. Des sessions d'échanges ont été également organisées avec les représentants du gouvernement de la Polynésie française.

4. Accélérer les réductions d'émissions à fort impact

a) Les transports, champ de négociation distinct

Les secteurs de l'aviation et du transport maritime ne sont pas traités dans le cadre de la CCNUCC mais au sein des enceintes sectorielles que sont l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'organisation maritime internationale (OMI), où un objectif de neutralité carbone a été adopté et où des mesures d'opérationnalisation ont été adoptés ou sont en cours de négociation.

- Les Européens sont particulièrement **actifs à l'OACI pour promouvoir la décarbonation de l'aviation internationale**. Leurs positions sont harmonisées à Bruxelles et portées, hors Assemblée triennale, par les représentants des États européens au Conseil – l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suisse à la suite des élections de la 42ème Assemblée en octobre 2025. L'approche de l'OACI en termes de décarbonation est celle du panier de mesures : technologie, opérations au sol et en vol, carburants et énergies propres et mesures de marché sont les quatre leviers devant être actionnés pour parvenir à l'objectif de zéro émission nette de CO2 en 2050 adopté lors de la 41ème Assemblée, en 2022.

Dans l'esprit du Pacte de Paris les peuples et la planète (4P), adopté à Paris en 2023, la France, le Kenya et la Barbade ont lancé la Global Solidarity Levies (GSL) Taskforce, qui travaille sur les contributions internationales de solidarité. Son objectif est de créer des instruments fiscaux internationaux innovants pour financer le climat et le développement, avec des propositions sur les transports, les énergies fossiles, les transactions financières et un prix du carbone. Dans ce contexte, en 2025, une coalition internationale dite aviation a été lancée pour créer une contribution internationale sur voyageurs premium dans l'aviation, que la France et ses partenaires cherchent à élargir.

• **Au sein de l'OMI, la France fait partie, aux côtés d'autres États européens** – Danemark, Pays-Bas, Allemagne, Belgique, Norvège, Royaume-Uni –, **des pays les plus moteurs en faveur de la stratégie de décarbonation maritime**. Elle se mobilise pour l'entrée en vigueur du Cadre Net Zéro qui fixe un objectif de zéro émission d'ici à 2050. **Un compromis ambitieux a été trouvé en avril 2025** qui visait à instaurer un mécanisme financier incitatif pour les navires les plus émetteurs de façon à les encourager à accélérer leur transition, accompagné de la création d'un fonds permettant d'indemniser un certain nombre de victimes de la production d'oxyde de carbone, dont les États insulaires.

Ces mesures n'ont cependant pas été formellement adoptées du fait du **blocage et des pressions exercées par les États-Unis, avec le soutien des Émirats arabes unis, de la Russie et d'autres États pétroliers** en octobre 2025. Cet accord a donc été repoussé d'une année. L'Ambassadeur pour les pôles et les enjeux maritimes, Olivier Poivre d'Arvor, qui a dit en audition son pessimisme sur l'issue des discussions qui reprendront en octobre 2026¹, fait également observer que l'indifférence des États-Unis pour cette question risque de rester « *leur problème* » car « *c'est aujourd'hui la Chine qui a pris la place* », ce qui rejoint les conclusions que la mission fait par ailleurs.

5. Constituer de nouvelles formes de partenariats équilibrés

a) Encourager les coopérations décentralisées

L'association des collectivités territoriales pourrait être mieux formalisée au sein des négociations climatiques. Si le principe des responsabilités communes mais différenciées impose que chaque pays contribue en fonction de ses capacités et commande donc une forme de proportionnalité entre États, il en va différemment au niveau infranational, où les collectivités synthétisent les besoins et les capacités contributives de leurs administrés et où tous les efforts doivent être encouragés.

Ainsi aux États-Unis, malgré le désengagement de l'État fédéral américain de la question climatique, les investissements privés et des collectivités locales dans les énergies renouvelables restent soutenus. Des

¹ Audition du 27 avril 2026.

entreprises comme Nextra Energy, Google et Amazon continuent de financer des projets solaires, éoliens et de stockage de l'énergie. Plusieurs États maintiennent ou renforcent leurs propres politiques climatiques. La Californie s'est par exemple fixé un objectif de neutralité carbone d'ici 2045 et impose des standards élevés en matière d'énergie propre, et le Texas est devenu le premier producteur d'énergie éolienne du pays. D'autres États et grandes villes réaffirment leur engagement en faveur des objectifs de l'accord de Paris à travers des initiatives comme « *We Are Still In* ».

Dans un contexte d'un désengagement américain dont la réversibilité est incertaine, sans doute pourrait-on développer les coopérations décentralisées afin de maintenir les dynamiques positives dans la lutte contre le dérèglement climatique, sans attendre de retour à meilleure fortune au plan fédéral.

Au-delà des Etats-Unis, l'association du niveau infranational, celui de la mise en œuvre, mérite d'être renforcée. Au cours de son audition, le maire de Cotonou Luc Gnacadja a ainsi déploré que les villes africaines, pourtant en première ligne face au dérèglement climatique, restent marginales dans la diplomatie climatique. Il est souhaitable, comme le propose M. Gnacadja, de reconnaître les **villes africaines** comme des acteurs diplomatiques à part entière en matière de résilience.

Cette coopération pourrait prendre la forme concrète d'un recensement des initiatives des collectivités dans une base de données numériques.

Recommandation n° 28 : Encourager les coopérations décentralisées entre collectivités françaises et étrangères, notamment avec les États fédérés américains, afin de maintenir des dynamiques climatiques de terrain indépendamment des fluctuations politiques nationales.

Recommandation n° 29 : Organiser le recensement au travers d'une base nationale digitale des initiatives des collectivités comme outil d'accélération et d'appropriation par les élus et les services publics des initiatives en matière climatique.

b) Monter des partenariats équilibrés

La première priorité identifiée par le conseil présidentiel pour les partenariats internationaux d'avril 2025 a été : « *Accélérer la sortie du charbon et financer les énergies renouvelables dans les pays en développement et émergents pour limiter le réchauffement climatique global à 1.5°C* ». Cet engagement politique s'est traduit notamment par la conclusion de Partenariats pour une Transition Énergétique Juste - en anglais *Just Energy Transition Partnerships*, ou JETP.

Ces partenariats, qui visent à accélérer la sortie du charbon, à promouvoir les énergies renouvelables et à encourager une transition juste,

illustrent les difficultés rencontrées dans les relations Nord-Sud. De tels accords ont été conclus entre les pays du G7+ et l’Afrique du Sud en 2021, pour 8,5 milliards de dollars, l’Indonésie en 2022, pour 20 milliards de dollars, le Vietnam en 2022, pour 15 milliards de dollars, et le Sénégal en 2023, pour 2,7 milliards de dollars. Ils suscitent pour l’heure des analyses mitigées dans la littérature internationale.

La critique la plus récurrente concerne **l’écart entre les promesses et les décaissements**. Fin 2024, seuls 5,5 % des décaissements promis pour l’Indonésie avaient été réalisés. L’engagement indonésien de 20 milliards illustre le problème : une large part représente des mobilisations privées anticipées plutôt que des financements publics garantis, et les décaissements réels accusaient un retard important fin 2024. Dans le mécanisme indonésien par exemple, la complexité des financements distincts chacun doté de son propre cadre comptable, rend le suivi des financements délicat¹. En décembre 2025, l’Indonésie a abandonné son projet de fermer la centrale à charbon de Cirebon-1, aspect pourtant central de l’accord. Au cours de son audition, le maire de Cotonou Luc Gnacadja a ainsi évoqué « *des frustrations financières* » liées à « *des promesses financières souvent non tenues* ».

La **composition des financements** est une autre source de critiques, qui relève que ces mécanismes alourdissent l’endettement de pays déjà très endettés. Pour l’Afrique du Sud, le montage financier est principalement public – environ 70 % provient directement de partenaires bilatéraux souverains, le reste provenant des banques multilatérales de développement. Les financements ont en outre été perçus par certains bénéficiaires comme trop restrictivement fléchés, notamment au regard des objectifs d’amélioration de l’accès à l’énergie². Enfin, l’absence d’une compréhension partagée de ce qu’est une « transition juste » conduit certains observateurs à y voir un outil de reconsolidation de l’influence des bailleurs occidentaux, visant à maintenir leur ancrage dans des pays stratégiquement stables – tel le Sénégal³.

La question de la situation financière des pays du Sud reste difficile à détacher de celle du climat et du financement de l’adaptation. Comme l’a relevé en audition Marine Pouget, du Réseau Action Climat, le niveau d’endettement des pays en développement a en effet doublé en dix ans, ce qui a pour corollaire que ce sont en réalité les pays pauvres qui financent les pays

¹ Voir par exemple Freddie Daley et Charlie Lawrie, « Why the world’s most ambitious coal phase-out deal has failed – and what it means for climate finance » sur *theconversation.com*, le 1^{er} juin 2026.

² Voir Marta Torres Gunfaus, David Levaï, Jesse Burton, Henri Waisman, Elisabeth Hege, « Quels résultats pour les partenariats pour une transition énergétique juste ? Enseignements des processus en cours », blog de l’IDDRI, 22 juin 2023. Voir aussi, dans le cas vietnamien, « The missing « Just » in Vietnam’s Just Energy Transition Partnership (JETP) », rapport de International Rivers and the Vietnam Climate Defenders Coalition, juin 2024.

³ Voir Yanis Rihî, « Comment la justice climatique risque de devenir un instrument de domination : le cas du Just Energy Transition Partnerships (JETP) au Sénégal » sur *theconversation.com*, le 22 avril 2026.

riches, pour des montants très supérieurs aux transferts destinés à financer la transition écologique au Sud. Le RAC a ainsi plaidé pour que la France, copilote du Club de Paris créé en 1956 pour rassembler les créanciers publics et trouver des solutions aux États surendettés, promeuve des solutions de restructuration indexées sur les circonstances climatiques¹ – aussi soutenues par Laurence Tubiana et Emmanuel Guérin. Les représentants de l’AFD ont par ailleurs évoqué des projets pilotes consistant en des annulations de dette contre des crédits carbone².

La France, pays de l’Accord de Paris, pourrait plaider pour promouvoir une diplomatie qui soit perçue comme moins insoucieuse des vulnérabilités historiques des États insulaires ou en développement, plus partenariale, et intégrant mieux les contraintes des pays du Sud dans les mécanismes de financement climatique.

Recommandation n° 22 : Promouvoir une diplomatie climatique fondée sur le partenariat plutôt que sur une logique perçue comme prescriptive ou moralisatrice, respectant la souveraineté et intégrant les aspirations légitimes de développement des différents pays.

Recommandation n° 23 : En cohérence avec la recommandation précédente, créer un réseau des États et territoires côtiers et insulaires partenaires de la France sur les enjeux d’adaptation et de montée des eaux.

Recommandation n° 24 : Reconnaître davantage les vulnérabilités historiques et contemporaines des États insulaires et des pays africains, répondre à leur demande de financement sur l’adaptation dans le cadre d’une vision partagée et de positions défendues ensemble sur l’augmentation de l’ambition des COP en matière de réduction des émissions.

Recommandation n° 10 : Mieux intégrer les priorités et contraintes spécifiques des pays du Sud dans les mécanismes internationaux de financement climatique, notamment en Afrique, dans le Pacifique et dans les États insulaires et associer à chaque fois que possible les départements et territoires d’outre-mer voisins.

¹ Audition du 17 mars 2026.

² Audition du 30 mars 2026.

6. Se positionner sur les questions spécifiques ou émergentes

a) Écarter les fausses solutions, telle la géo-ingénierie

Le terme « géo-ingénierie » désigne un vaste ensemble de méthodes et de technologies qui visent à modifier délibérément le système climatique afin d'atténuer les effets du changement climatique. Il s'agit notamment de techniques d'élimination du carbone – marines ou terrestres – et de modification du rayonnement solaire. La France porte une position de grande prudence sur ces techniques à l'efficacité douteuse et qui font peser d'importants risques environnementaux, sociétaux et sécuritaires. La France s'y oppose généralement par principe, la promotion de ces techniques risquant de réduire l'ambition en matière de décarbonation et de perpétuer l'usage des énergies fossiles, dont la réduction de l'usage doit être érigée en priorité.

La gouvernance de ces techniques est pourtant quasi-inexistante actuellement – seule une technique de géo-ingénierie marine étant régulée dans le cadre du Protocole de Londres¹. La France défend le développement de cadres de gouvernance susceptibles de réguler les activités de recherche de façon transparente et éthique, et de prohiber tout déploiement unilatéral. À ces fins, la France étudie le développement des dispositions de gouvernance au sein des instruments internationaux existants, tel le protocole de Londres, les conventions sur l'océan ou le traité sur l'Antarctique, ou bien via d'éventuels instruments nouveaux.

b) La réflexion relative aux migrations liées au changement climatique

Après le silence gardé sur cette question jusque dans les années 1990, les rapports du GIEC, les conventions de Rio et l'ouragan Mitch de 1997 ont constitué de premières alertes dans le courant des années 1990 sur les migrations climatiques. La COP16 de Cancún, en 2010, a donné lieu à l'adoption d'un paragraphe 14 f) qui invite les parties à prendre des mesures pour faire face à la migration, au déplacement, à la réinstallation et à la « relocalisation planifiée » dans le cadre du changement climatique. Le Préambule de l'Accord de Paris évoque à son tour les droits des migrants. L'année 2018 a ensuite été marquée par la recherche d'un cadre juridique spécifique sous l'égide du Haut commissariat aux réfugiés, et l'adoption de deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies : le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, et le pacte mondial sur les réfugiés.

Le cadre juridique de prise en compte de ce problème est pour l'instant limité : la convention de Genève de 1951 est universelle et contraignante mais n'a pas été pensée pour les déplacements climatiques ; les deux pactes de 2018 ne sont pas contraignants ; les instruments bilatéraux ou

¹ Accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur le brevet européen, dit Protocole de Londres, signé le 17 octobre 2000, entré en vigueur le 1^{er} mai 2008.

régionaux sont par ailleurs presque inexistantes – le plus connu, celui conclu par l’Australie et Nauru, lie les questions climatiques et sécuritaires.

L’interprétation du droit international général et du droit international et régional des droits de l’homme est toutefois de plus en plus sensible à la question climatique. La CEDH, le Tribunal international du droit de la mer et la CIJ ont récemment insisté sur les obligations des États en matière de lutte contre le changement climatique. La CIJ, dans son avis du 23 juillet 2025, a par ailleurs précisé que la disparition de l’un des éléments constitutifs de l’État n’entraîne pas la disparition de l’État lui-même, ce qui ouvre des perspectives pour les ressortissants des territoires menacés de submersion.

La principale difficulté tient à la fragilité de la notion de réfugié climatique, toute migration étant plurifactorielle. Le HCR lui-même, garant de la convention de Genève, ne qualifie pas de réfugiée toute personne déplacée par l’impact néfaste du changement climatique. Si les textes fondamentaux sur les réfugiés ou l’apatridie peuvent fournir des pistes ponctuelles, le HCR recommande plutôt d’intégrer les questions des déplacements dans la diplomatie climatique et de mieux s’appuyer sur les cadres régionaux – telles les conventions de l’Union africaine ou de Carthage pour les Amériques.

La mise en œuvre de solutions relève, davantage que des COP, des plans nationaux d’adaptation – et à cet égard, la France est en retard sur les mesures prises par le Bangladesh, la Chine, ou le Costa Rica – ainsi que de la mise en œuvre de statuts spécifiques, tels que la protection temporaire – que l’Union européenne applique par exemple aux Ukrainiens depuis 2022. L’adoption du pacte européen sur l’asile et la migration a été une occasion manquée de progresser dans la prise en compte des effets du dérèglement climatique, et la négociation du règlement « retour » de l’UE, au moment où l’un des grands acteurs internationaux, les États-Unis, se retire du jeu diplomatique sur ces questions, aurait pu être une opportunité d’inclure la question des déplacements liés aux effets du changement climatique.

La diplomatie française accuse encore un certain **retard dans la prise en compte de ces enjeux**. Les auditions de la mission ont permis d’observer que la diplomatie allemande, par exemple, y consacre, elle, des moyens non négligeables. La protection offerte aux migrants pour raisons climatiques, ou le sort attendu par les territoires menacés de submersion ne sont pourtant pas des sujets anecdotiques pour la France, dont les territoires ultramarins sont directement exposés.

Les enjeux des déplacements forcés liés aux conséquences du changement climatique sont **peu présents** au sein des négociations internationales sur le climat. La France appelle dans ces instances à porter une attention particulière aux pays les plus vulnérables dont les États insulaires en développement, à réaffirmer l’urgence de la politique d’atténuation et à prioriser les actions d’atténuation, d’adaptation et à agir pour éviter, réduire

et faire face aux pertes et préjudices. La France défend ainsi la protection des populations, notamment par les systèmes d'alertes précoces – dont fait partie l'initiative *Climate Risks and Early Warning Systems*, ou CREWS – l'opérationnalisation du Fonds pour répondre aux Pertes et Préjudices, et la Taskforce Déplacements, rattachée au Mécanisme International de Varsovie (WIM).

En dehors des enceintes climat, le sujet des déplacements forcés liés aux conséquences du changement climatique est porté dans certaines instances de négociation sur les migrations, comme le Forum mondial pour la migration et le développement ou la plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes – à l'initiative, notamment, de la France. Après la signature de l'Accord de Paris, un groupe de travail spécifique a été rattaché au Mécanisme International de Varsovie (WIM), ayant pour mandat la coopération internationale en matière de traitement de la mobilité humaine et l'impact du changement climatique sur les migrations.

La prise en compte de ces déplacements, et des enjeux particuliers des États insulaires en développement, pourrait toutefois être renforcée dans toutes les instances de négociations comme le Panel de haut niveau sur les déplacements internes (HLP-IDP), le réseau des migrations de l'ONU, ou la plateforme globale sur la réduction des risques de catastrophes. Elle pourrait en outre être **mieux prise en compte dans le cadre européen, lors de l'adoption d'instruments juridiques spécifiques.**

C. FAIRE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS UN PILIER DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. L'outre-mer, un laboratoire de l'adaptation au dérèglement climatique

Les territoires ultramarins ne sont pas seulement des victimes du dérèglement climatique, mais également des « *laboratoires de la transition écologique* », selon le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Le programme de l'Agence nationale de la recherche (ANR) consacré aux outre-mer, doté de 15 millions d'euros, finance des **solutions locales d'adaptation qui n'existent nulle part ailleurs**, comme la gestion des littoraux, l'agriculture résiliente ou les savoirs autochtones appliqués à la biodiversité.

À titre d'exemple dans l'archipel des îles Tuamotu (Polynésie française), une **convention abris de survie** a été signée en 2021 par le Gouvernement polynésien et l'État. Doté de 50 millions d'euros financés à parité par les deux signataires, le projet a permis de soutenir 23 projets visant à aménager des bâtiments publics (mairies, écoles, infirmerie, centre d'incendie et de secours, salle polyvalente) pouvant servir d'abris de survie en cas de survenance d'un événement météorologique majeur.

Les collectivités développent elles-mêmes leurs propres plans d'adaptation au dérèglement climatique.

En Polynésie française où, selon l'expression de l'ancien président de la COP 21 Laurent Fabius « *l'adaptation est une question existentielle* », la **stratégie FenuAdapt**, inscrite au Plan climat de Polynésie française (PCPF), constitue le cadre central de l'adaptation de la collectivité. Déployée par le Gouvernement polynésien avec l'appui de l'État (Ademe et AFD), elle vise à doter la Polynésie d'une trajectoire d'adaptation robuste, scientifiquement fondée et transéchelles à horizon 2030, articulée autour de quatre axes :

- connaissance systématique du risque climatique actuel et futur ;
- état des lieux du niveau d'adaptation actuel selon six dimensions (connaissance des risques, planification, pertinence des actions, capacités institutionnelles et financières, réduction effective du risque, vision de long terme) ;
- construction d'une trajectoire combinant protection, accommodation et relocalisation ;
- flexibilité des politiques publiques de gestion du risque.

En Nouvelle-Calédonie, la **Stratégie calédonienne du changement climatique (SCCC)**, adoptée par le Congrès en avril 2025, vise à définir des orientations stratégiques pour faire face aux enjeux climatiques et à apporter un cadre pour décliner toutes les actions d'adaptation. Elle repose sur une gouvernance intégrée et partagée entre les institutions locales. Pour la rendre opérationnelle, un plan d'action et de mise en œuvre multisectoriel sera finalisé d'ici début 2027. Son élaboration repose sur une approche inclusive et collaborative, impliquant la participation active de toutes les parties prenantes du territoire et veillant à la cohérence avec les actions et initiatives conduites par les différentes collectivités et institutions compétentes.

Il se traduit par des **mesures ambitieuses de protection des populations**, alors qu'une hausse de quarante à quatre-vingts centimètres du niveau de la mer est attendue d'ici 2100. La mairie de Nouméa a ainsi investi plus de 1 milliard de Francs CFP (8 millions d'euros) pour protéger la plage de l'Anse-Vata, qui constitue l'un des sites touristiques les plus importants¹.

2. Valoriser l'expertise ultramarine au service de la diplomatie de l'adaptation

Il convient de faire passer aujourd'hui ces expérimentations à l'échelle, pour faire des outre-mer non pas les marges de notre diplomatie climatique mais plutôt, comme le propose la ministre Naïma Moutchou, « *les piliers de notre crédibilité internationale* ».

¹ Audition de Jérôme Katidjo Monnier.

Certaines **solutions locales** pourraient être étendues aux États limitrophes. À titre d'exemple, Météo France conduit actuellement des travaux pour construire une trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique pour les outre-mer, en précisant les caractéristiques climatiques à venir au cours du prochain siècle dans l'océan Indien, l'océan Atlantique ou l'océan Pacifique. Comme l'a évoqué la climatologue Valérie Masson-Delmotte au cours de son audition, ces connaissances pourraient nourrir des pistes de partenariats scientifiques avec les pays de ces régions et améliorer les réponses, les innovations et l'adaptation aux risques, tout en construisant des coalitions d'intérêts partagés.

Un exemple de solution locale : l'utilisation des scories de nickel

Sous-produit abondant de la fusion du minerai en **Nouvelle-Calédonie** (avec 25 millions de tonnes stockées à Nouméa), la scorie de nickel représente une **solution environnementale innovante pour lutter contre l'érosion côtière et la montée du niveau de la mer**. En remplaçant le sable naturel dans la composition du béton, elle permet de construire des bâtiments, des digues et des quais, évitant ainsi aux territoires de creuser leurs lagons ou de détruire leurs récifs coralliens pour récupérer des agrégats. Face aux défis climatiques, ce matériau est devenu un vecteur prometteur de coopération régionale dans le Pacifique. Un projet impliquant sept États insulaires a été mis en place pour qu'ils puissent bénéficier de cette ressource calédonienne, et les Îles Marshall ont d'ores et déjà signé un contrat pour l'achat de 30 000 tonnes de scories.

Comme le propose le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, qui « *testent des solutions concrètes pour la région* » pourraient « *servir de pont technique entre les standards européens et les réalités de nos îles* »¹.

Les initiatives développées dans les territoires ultramarins doivent davantage être valorisées comme des exemples précurseurs en matière d'adaptation au changement climatique, tant à l'échelle nationale qu'internationale, **comme l'a déjà préconisé le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer**, pour lequel les rapporteurs étaient Christian Cambon, Guillaume Chevrollier, Solange Nadille et Rachid Temal².

D'une part, à l'échelle nationale, les innovations ultramarines, s'agissant par exemple des abris de survie, ont vocation à **inspirer les politiques nationales d'adaptation au dérèglement climatique**, déployées dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

¹ Source : réponse du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire écrit du rapporteur.

² Rapport d'information n°671 (2025-2026) du 28 mai 2026 fait au nom de la délégation sénatoriale sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer volet 3 : bassin océan Pacifique.

D'autre part, à l'échelle internationale, l'État, à travers ses opérateurs (AFD, Expertise France) doit **valoriser les initiatives des territoires ultramarins auprès des États limitrophes**, pour renforcer l'influence diplomatique française auprès des pays vulnérables. De tels exemples de **coopérations réussies en matière environnementale** entre territoires ultramarins et pays limitrophes existent déjà. Ainsi, au cours de son audition, la ministre déléguée chargée de la francophonie et des partenariats internationaux Éléonore Caroit a évoqué la coopération entre les territoires caraïbéens, la Jamaïque et la République dominicaine, qui permet d'obtenir des résultats probants en matière de lutte contre les sargasses.

Recommandation n° 7 : Faire des territoires ultramarins des laboratoires de référence en matière d'adaptation climatique, afin de renforcer à la fois la résilience nationale et l'influence diplomatique française auprès des pays particulièrement exposés.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

RÉUNIONS PLÉNIÈRES

Vendredi 13 février 2026 :

- **Mme Valérie Masson-Delmotte**, ancienne co-présidente du conseil n° 1 du GIEC, membre du Haut Conseil pour le Climat ;
- **S.E. M. Stéphane Crouzat**, ambassadeur de France en République tchèque, ancien ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique (2020-2024), pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques ;
- Table ronde : **M. Sébastien Treyer**, directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) et **Mme Jurei Yada**, directrice de l'engagement stratégique des États membres à l'E3G.

Jeudi 26 mars 2026 :

- **M. Alexandre Rochatte**, haut-commissaire de la République en Polynésie française ;
- Table ronde : **MM. Moetai Brotherson**, président de la Polynésie française, **Jérémie Katidjo Monnier**, membre du gouvernement de Nouvelle-Calédonie en charge du développement durable, de l'environnement et de la transition écologique et du plan d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique, **Mme Peggy Roudaut**, conseiller stratégique et technique senior au bureau communautaire du Pacifique pour l'Europe et **M. Nicolas Rocle**, spécialiste gestion de la mer et des littoraux, Programme Régional Océanien de l'Environnement (PROE).

Lundi 30 mars 2026 :

- **M. Benoît Faraco**, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies décarbonées et la prévention des risques climatiques ;
- **M. Laurent Biddiscombe**, directeur solutions développement durable de l'Agence française de développement (ADF), **Mme Audrey Rojkoff**, responsable de la cellule climat et nature de l'ADF et **M. Jules Bégué**, chargé de mission de l'ADF.

Mercredi 1^{er} avril 2026 :

- Table ronde : **Mme Cécile Denormandie**, déléguée générale d'Entreprises pour l'environnement et **MM. Jean-Baptiste Léger**, directeur du pôle Transition écologique du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), **Jean-Baptiste Baroni**, directeur adjoint à la direction du développement durable du MEDEF et **Ghali Tanji**, chargé de mission affaires publiques du MEDEF ;
- **M. François Hollande**, ancien Président de la République.

Jeudi 2 avril 2026 :

- **Mme Laurence Tubiana**, présidente-directrice générale de la Fondation européenne pour le climat (ECF) et **M. Emmanuel Guérin**, conseiller spécial de la présidente-directrice générale ;
- Table ronde : **Mme Dina Ionesco**, conseillère principale, politiques, protection et action pour le climat au Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), **MM. François Gemenne**, directeur de l'Observatoire Hugo dédié aux migrations environnementales à l'Université de Liège, co-auteur du sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et **Thibaut Fleury Graff**, professeur de droit public à l'université Paris 2 - Panthéon Assas.

Lundi 27 avril 2026 :

- **M. Olivier Poivre d'Arvor**, envoyé spécial du Président de la République pour la Conférence Océan des Nations Unies et Ambassadeur pour les pôles et les océans ;
- **M. Laurent Fabius**, ancien Premier ministre et ancien Président de la Conférence de Paris 2015 sur le climat.

Jeudi 30 avril 2026 :

- **Mme Naïma Moutchou**, ministre des Outre-mer.

Mercredi 27 mai 2026 :

- **Mme Éléonore Caroit**, ministre déléguée auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée de la francophonie, des partenariats internationaux et des Français de l'étranger.

Vendredi 12 juin 2026 :

- **Mme Monique Barbut**, ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Jeudi 26 février 2026 :

- **M. Michel Damian**, professeur honoraire à l'Université Grenoble Alpes, auteur du livre "*Les capitalismes à l'épreuve du climat : entre échec à endiguer le réchauffement et transition énergétique (1950-2050)*".

Mardi 10 mars 2026 :

- **M. Francesco Gaeta**, directeur- Direction de l'action européenne et internationale - Secrétariat général.

Jeudi 12 mars 2026 :

- **M. Yannick Glemarec**, directeur de recherche au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), ancien directeur exécutif du Fonds vert pour le climat.

Mardi 17 mars 2026 :

- **Mme Marine Pouget**, responsable gouvernance internationale sur le climat - réseau Action Climat.

Vendredi 20 mars 2026 :

- **M. Stéphane Cieniewski**, délégué aux enjeux climatiques et environnementaux à la Direction générale du Trésor (DGT).

Mercredi 25 mars 2026 :

- **M. Jean-François Soussana**, président du Haut Conseil pour le climat.

Vendredi 27 mars 2026 :

- **M. Jean Jouzel**, paléoclimatologue, ancien vice-président du groupe de travail du GIEC sur les bases physiques du changement climatique ;

- **MM. Sylvain Wasserman**, président-directeur général de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), **Baptiste Perrissin Fabert**, directeur général délégué de l'ADEME et **Victor Worms**, conseiller parlementaire du président-directeur général.

Mercredi 8 avril 2026 :

- Table ronde : **Mme Sylvie Lemmet**, ancienne ambassadrice pour l'environnement et membre de la chaire Architecture internationale du financement du développement de la Ferdi, **MM. Yann Marin**, secrétaire général du Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier (NGFS) et directeur adjoint de la stabilité financière et **Thomas Beretti**, conseiller senior du secrétaire général NGFS et chef du centre sur le climat et la nature (CCN) de la Banque de France.

Vendredi 10 avril 2026 :

- **M. Lionel Fabre**, sous-directeur climat et environnement au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;

- Table ronde : **Mme Dana Purcarescu**, ambassadrice chargée de l'Indopacifique et **M. Jean-Claude Brunet**, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans l'océan Indien.

Mardi 14 avril 2026 :

- Table ronde : **M. Guillaume Pottier**, directeur de programme - Financement du développement et du climat de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) et **Mme Blandine Arvis**, chercheuse en financement du développement (I4CE), **MM. Philippe Quirion**, directeur du CIREC et directeur de recherche au CNRS, **Jean-Paul Laclau**, directeur général délégué à la recherche et à la stratégie (DGD-RS) du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et **Léonard Livert**, chargé de mission Affaires publiques du CIRAD.

Mercredi 15 avril 2026 :

- **M. Adrien Bilal**, lauréat 2026 du prix du meilleur jeune économiste.

Vendredi 17 avril 2026 :

- Table ronde : **MM. Linwood Pendleton**, chercheur, Université de Bretagne Occidentale et **Jean-Pierre Gattuso**, directeur de recherche émérite au CNRS, chercheur associé à l'IDDRI.

Jeudi 30 avril 2026 :

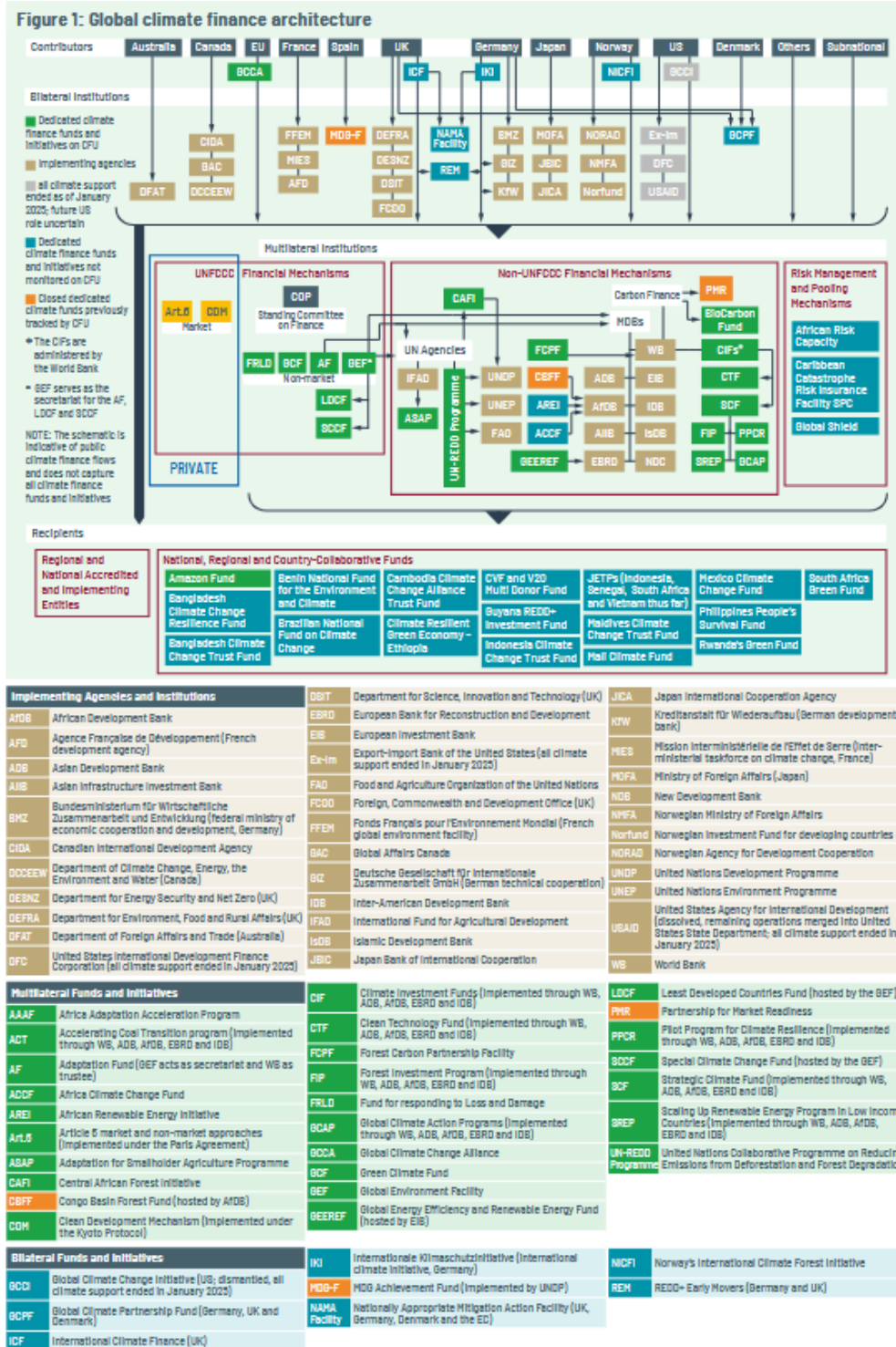
- Table ronde : **Mme Marie-Noëlle Duris**, ambassadrice de France auprès des États de la Caraïbe orientale, de la Barbade et de l'OECD et **M. Olivier Plançon**, ambassadeur de France auprès de la République coopérative du Guyana et auprès de la communauté caribéenne.

Mercredi 6 mai 2026 :

- **M. Luc Gnacadja**, maire de Cotonou, ancien ministre de l'environnement du Bénin et ancien membre de la convention des Nations unies sur la désertification.

ANNEXE 1

SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS EN FAVEUR DU CLIMAT



Source : Climate Funds Update – mars 2026 – The Global Climate Finance Architecture¹- Charlene Watson, Liane Schalatek, hbs, and Aurélien Evéquo

¹ Note : La Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES), créée en 1995, a été remplacée par la désignation d'un ambassadeur chargé des négociations climatiques en 2007 (M. Brice Lalonde a été le premier titulaire de ce poste).