IDDRI

BILLET DE BLOG 26 novembre 2026

La COP sur le climat est-elle en train de se détourner des gouvernements ?

Auteurs

Céline Kauffmann
Directrice des programmes

Marta Torres Gunfaus
Directrice du programme Climat

Anna Pérez Català
Responsable de recherche, Gouvernance climatique internationale

Temps de lecture: 16 min



La COP 31 s'est apparentée à un gâteau de mariage composé de deux couches inégales : un cœur substantiel d'initiatives dans le cadre de l'Agenda de l'action, et un glaçage fin et amer constitué du processus de négociation intergouvernemental. Au sommet du gâteau, une double présidence, qui a peiné à conserver la fête sur les rails, et la réunion s'est finalement achevée sans déclaration finale. Les négociations ont largement reflété des positions figées, des dynamiques géopolitiques sous-jacentes et un manque de leadership. Le forum consacré à l'Agenda de l'action, à la fois animé et chaotique, a montré que l'agenda climatique avance – au-delà des prises de position des dirigeants politiques ; il est désormais entré dans une phase de mise en œuvre où les progrès dépendent d'un large éventail d'acteurs économiques et locaux capables de faire bouger les différentes pièces du puzzle, ainsi que de ceux dont les intérêts pourraient s'en trouver menacés.

L’agenda climatique progresse, mais pas toujours par la voie des négociations

Environ 90 000 participants se sont rendus à Antalya en provenance des quatre coins du monde et de tous horizons (entreprises, villes, parlementaires et société civile), faisant de cette COP l’une des plus fréquentées de l’histoire. La diversité des représentants a marqué les esprits : du pavillon « parallèle » des États-Unis à ceux des Petits États insulaires, en passant par un « village européen » et une forte présence de l’Afrique et de l’Asie centrale.

Chaque année, la COP constitue l’un des rares moments où le climat occupe le devant de la scène politique, économique et médiatique mondiale. Dans un contexte où le nationalisme et la méfiance entre les pays sont devenus la norme, c’est une occasion précieuse de rassembler une communauté qui ne bénéficie que de peu d’attention le reste de l’année. Bien sûr, des groupes s'opposant à l'action climatique ou promouvant de fausses solutions sont également présents, cherchant à former des coalitions et à influencer les gouvernements. Mais leur influence reste limitée dans un forum largement animé par ceux qui œuvrent à la mise en œuvre de la transition.

Le programme de **l’Agenda de l’action** a reflété l’ampleur croissante et la profondeur technique de l’action climatique. Il a également mis en évidence les résultats des efforts déployés l’année dernière pour structurer l’agenda autour d’axes thématiques et d’objectifs alignés sur les conclusions du premier Bilan mondial, et a donné lieu à un large éventail d’initiatives et de coalitions. Toutes ne perdureront pas — cela fait partie du processus d’innovation —, mais elles peuvent contribuer à développer des idées et à forger des partenariats. Les COP sont devenues des espaces où l’on teste de nouvelles idées, où l’on tisse des réseaux et où l’on identifie des domaines potentiels de coopération internationale. Les gouvernements sont invités à désigner des points focaux pour l’Agenda de l’action et devront, à terme, décider quelles initiatives méritent leur soutien politique et dans quels domaines elles peuvent apporter une valeur ajoutée.

Les discussions ont porté sur un large éventail de questions, notamment les marchés carbone, les mesures sectorielles, l’adaptation au niveau local, les transitions justes et les partenariats, les mécanismes de financement, ainsi que, cette année en particulier, le lien entre les océans et le climat. Certaines de ces discussions ont abordé des thèmes susceptibles d’influencer les futurs débats intergouvernementaux, notamment l’intelligence artificielle et le rôle du commerce dans le soutien à l’adaptation.

L’électrification en a été l’un des exemples les plus frappants. La Turquie avait proposé un objectif mondial visant à porter à 35 % d’ici 2035 la part de la demande énergétique finale couverte par l’électricité, objectif soutenu par pas moins de 80 gouvernements à l’issue de la COP 31. Plusieurs initiatives ont été lancées pour soutenir sa mise en œuvre, dans le cadre du « paquet électrification ». L’initiative « Electrify Now » de la Commission européenne (CE), présentée pour la première fois lors de la Semaine du climat de Londres, a contribué à la création d’une coalition financière visant à mobiliser des investissements en faveur d’une électrification propre dans les économies émergentes et en développement. Et dans le cadre de la COP, la CE et le Pacte mondial des maires ont lancé « Electrify Cities », qui aide les villes à électrifier les transports urbains, les bâtiments et les services publics. La Turquie et l’Irena ont en outre lancé « D-GRIDs » afin de renforcer les

actions en faveur des réseaux électriques dans les pays en développement. Autant de signaux forts envoyés aux marchés et aux investisseurs concernant la transformation en cours et les conditions sous-jacentes à la poursuite de l'électrification (réseaux, stockage, etc.) (Iddri, 2026a).

La **transformation industrielle** figure parmi les autres axes prioritaires traités à la COP. L'ONUDI a lancé le Programme mondial pour une industrialisation verte (GGIA), s'appuyant sur la Déclaration de Belém adoptée lors de la COP 30, afin de fournir un cadre permettant aux pays de développer des projets industriels prêts à être financés, de mobiliser des ressources financières et une assistance technique, et de partager des outils politiques et de mise en œuvre. Un nouveau Réseau mondial des marchés carbone, soutenu par la CNUCED, a également été lancé afin de renforcer les capacités des pays en développement et d'améliorer les liens et l'interopérabilité entre les marchés carbone.

Parmi les autres initiatives figuraient le suivi de l'Initiative mondiale sur l'intégrité de l'information, menée sous la présidence du Brésil, qui a lancé sa Charte pour l'intégrité de l'information climatique. La présidence turque a quant à elle annoncé l'Engagement d'Antalya sur l'intelligence artificielle, qui vise à exploiter le potentiel de cette technologie pour trouver des solutions climatiques et à évaluer ses risques environnementaux croissants.

Les limites du consensus intergouvernemental

Le contraste avec l'Agenda de l'action était frappant. Alors que des initiatives et des coalitions faisaient avancer différents aspects de la transition, les progrès au sein des salles de **négociation** sont restés extrêmement lents. Ce n'est pas nouveau : les discussions intergouvernementales peinent à progresser depuis plusieurs années, ce qui reflète à la fois le stade atteint par l'Accord de Paris et des divisions politiques plus profondes. L'accent n'est plus mis sur l'élaboration d'un traité et de ses règles, mais sur la mise en œuvre des engagements existants par l'intermédiaire des mécanismes de transparence et de redevabilité, et d'une action nationale renforcée. Pourtant, la mise en œuvre est loin d'être un simple exercice technique. Elle soulève des questions politiques non résolues concernant la répartition des efforts et des responsabilités, les feuilles de route en matière de financement, de sortie des énergies fossiles et de lutte contre la déforestation, la mobilisation des financements climatiques dans un contexte de ressources publiques limitées, ainsi que la manière de favoriser une transition juste. Ces questions restent difficiles à résoudre.

Les négociations à Antalya ont reflété ces tensions. Par rapport à l'agenda adopté en début de COP, un certain nombre de **décisions** ont été rejetées, tandis que d'autres étaient purement procédurales. Certaines ont néanmoins progressé. Le Fonds pour l'adaptation s'est vu accorder l'accès à 5 % des recettes générées par les marchés carbone relevant de l'article 6.4 de l'Accord de Paris. L'Objectif mondial d'adaptation a avancé sur sa « Vision de Belém-Addis », avec la désignation d'experts chargés de réviser les indicateurs convenus l'année dernière. Le Programme de travail sur la transition juste a été prolongé de trois ans, bien que l'accord sur la manière de mettre en œuvre le mécanisme ait été reporté à la COP 32. En revanche, le Programme de travail sur l'atténuation, les mesures de réponse et l'action pour l'autonomisation climatique n'a pas abouti à un accord, mettant en évidence des divergences sur le commerce, la désinformation et la manière dont ces questions devraient être traitées dans le cadre du processus.

L’expression la plus visible de ces divisions a été l’incapacité à s’accorder sur une **décision-cadre**, malgré l’investissement de capital politique de la part des présidences turque et australienne dans ce processus. L’intention était de donner de la visibilité aux questions et préoccupations enlisées dans les négociations formelles et aux sujets ne bénéficiant pas d’un mandat clair. Le projet de décision contenait différents signaux politiques, de l’électrification, la réduction des émissions de méthane et le captage, l’utilisation et le stockage du carbone au triplement du financement de l’adaptation, en passant par le rôle de la science, le prochain Bilan mondial (GST2), la réforme de la COP, ainsi que les dialogues sur les espaces montagneux et les océans ; mais aucune référence aux feuilles de route mondiales sur la sortie des énergies fossiles (Iddri, 2026b) et sur la déforestation initiées par la présidence brésilienne de la COP 30.

L’absence d’accord a mis en évidence un manque de consensus sur certains des messages politiques que le projet de décision cherchait à diffuser. Mais plus qu’un simple rejet de l’action climatique, cette absence de consensus a témoigné de points de vue divergents sur la manière de faire avancer la transition, sur les priorités méritant un soutien politique, et sur la façon d’articuler les différentes trajectoires, mesures et transformations nécessaires. Pour certains pays, le risque d’envoyer de mauvais signaux l’a emporté sur les avantages d’un accord ; pour d’autres, le rejet de ce paquet représentait une menace plus grave pour le processus et pour le multilatéralisme.

Les décisions-cadre ne sont pas indispensables au processus de la COP, qui dispose d’autres moyens pour faire passer des signaux politiques et faire avancer le travail collectif. Pourtant, dans un contexte de progrès limités des négociations officielles, ce projet de décision était devenu un vecteur précieux pour transmettre un message politique plus large et mettre en lumière des enjeux qui, à défaut, auraient pu disparaître des radars. S'il a permis de clarifier les positions sur les contenus à partir desquels construire, son échec soulève des questions sur la manière dont les présidences de la COP peuvent relancer la dynamique politique et relier les initiatives menées en dehors du processus de négociation à des décisions collectives. *In fine,* Antalya a mis en évidence bien plus que les limites du consensus sur des questions individuelles, et soulevé une question plus large concernant la capacité de la diplomatie climatique à maintenir le dialogue, à surmonter les divergences et à fournir une orientation politique dans un contexte géopolitique de plus en plus fragmenté.

Les pays dialoguent-ils entre eux ?

Les COP sont avant tout des **exercices diplomatiques**. Leur intérêt ne réside pas seulement dans le fait de rassembler les pays, mais aussi dans la création des conditions propices au dialogue, au compromis et aux décisions collectives. Le compromis est inhérent à ce processus. Pourtant, la conférence d’Antalya a soulevé des questions quant à la capacité et à la volonté des pays de surmonter leurs divergences et de s’accorder sur une orientation commune, même lorsque le consensus sur des questions spécifiques reste hors de portée.

Le fait que presque tous les pays se soient rendus à Antalya avec des délégations importantes était en soi significatif dans le contexte géopolitique actuel. Le changement climatique reste une priorité pour les gouvernements, mais les négociations ont révélé un manque de leadership politique, de confiance et de volonté de parvenir à un résultat collectif. Ni l’Union européenne ni la Chine[1] n’ont comblé ce vide.

L’échec d’Antalya a permis de tirer deux **enseignements**.

Le défi auquel est confronté le processus aujourd'hui ne consiste pas simplement à rationaliser les négociations ou à réduire le nombre de points à l'ordre du jour. Il s'agit également de préserver des espaces où les pays peuvent continuer à discuter de leurs divergences et à maintenir une vision commune de la direction générale à suivre, même lorsqu'un accord sur chaque étape est hors de portée. Bien que cette responsabilité incombe à tous, ce défi repose *de facto* en partie sur les présidences de la COP, dont on attend qu'elles assurent un leadership politique, instaurent un climat de confiance et gèrent avec soin le processus dans un contexte géopolitique plus conflictuel.

Par ailleurs, les gouvernements ne peuvent s'accorder collectivement sur tout ce qui concerne l'orientation à suivre. La mise en œuvre est par nature détaillée et spécifique à chaque pays, dépassant le cadre des mandats des ministères de l'Environnement. Et, contrairement aux résultats négociés, une grande partie des actions nécessaires aujourd'hui ne nécessite pas de consensus international. Le défi consiste à trouver le juste équilibre entre ce qui nécessite un accord collectif et l'élan politique que les COP peuvent apporter, et ce qui peut — et devrait — être mené en dehors du processus de négociation.

Sur la route d'Addis-Abeba : comment concilier action et orientation politique ?

Le défi consiste à relier la dynamique croissante de l'action climatique sur le terrain à l'orientation politique et à la coopération nécessaires pour la pérenniser. Les actions menées en dehors du processus de négociation peuvent accélérer la mise en œuvre, mais elles ne peuvent se substituer au rôle des gouvernements dans la définition d'objectifs communs, la garantie de l'équité et de la redevabilité. Il ne s'agit donc pas de choisir entre une action menée au sein ou en dehors du processus multilatéral, mais de renforcer les liens entre les deux.

Plusieurs priorités émergent en ce sens de la COP 31 vers la COP 32.

Rebâtir les fondations en vue du deuxième Bilan mondial. S'accorder sur la manière d'atteindre les objectifs climatiques ne relève pas d'un consensus mondial. Copenhague (2009) a montré les limites de cette approche, et Paris (2015) l'a dépassée (Iddri, 2015). Mais les gouvernements peuvent s'accorder sur des signaux politiques, pour autant qu'ils s'appuient sur la science, fassent l'objet de discussions inclusives et soient définis avant d'être rendus publics d'entrer sur la scène politique. Cela nécessite de s'appuyer non seulement sur les plans climatiques nationaux et les évaluations issues de modélisations, mais aussi sur des preuves d'actions et de mise en œuvre sur le terrain. Ces signaux doivent également refléter un certain équilibre : l'électrification comme catalyseur, parallèlement à une mobilisation accrue des ressources nationales, à l'alignement des flux financiers sur l'Accord de Paris et à l'accès au financement pour les pays prêts à agir. Un effort diplomatique est nécessaire pour rétablir la confiance et définir un ensemble de signaux offrant une orientation plus claire.

Débloquer le débat sur le financement. Plusieurs pièces du puzzle climatique se situent en dehors du champ d'application de la CCNUCC — le débat sur le financement de l'adaptation en est un exemple flagrant, qui pourrait progresser dans le cadre des discussions du G20 sur les feuilles de route des banques multilatérales de développement et sur les questions d'assurabilité. Et il est difficile d'imaginer comment sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent les positions sur ce sujet sans trouver de nouvelles sources de financement concessionnel

(réorientation des subventions inefficaces aux énergies fossiles, réaffectation des taxes sur le carbone, ou mise en place d'une nouvelle taxe internationale), qui puissent également constituer des incitations claires à la décarbonation.

Réformer la COP. Malgré leur dynamisme, l'Agenda de l'action et les coalitions extérieures à la CCNUCC ne peuvent à eux seuls définir une orientation claire. L'Agenda de l'action est rattaché à la COP pour une raison précise : mettre en place une action cohérente et efficace, assurer la légitimité et la redevabilité, et préserver l'équité. Aujourd'hui, l'un ne peut se passer de l'autre, mais les liens doivent être renforcés. La réforme de la COP devrait examiner comment l'Agenda de l'action et les initiatives menées par la présidence peuvent être mieux reliés aux négociations, notamment par le biais des travaux des présidences successives et de la Troïka. En tant que moyen concret de faciliter la coopération en dehors du régime climatique, les dialogues sur le commerce et le climat pourraient permettre d'établir un langage commun entre des communautés qui travaillent trop souvent séparément, notamment sur la manière dont le commerce peut soutenir l'adaptation.

Relancer la diplomatie climatique. Les difficultés rencontrées pour parvenir à un consensus lors de la COP 31 devraient inciter à une réévaluation plus large de la manière dont les pays coopèrent pour faire avancer le programme climatique. Les coalitions et les partenariats prendront de plus en plus d'importance, tout comme le soutien à une coopération pragmatique et sectorielle entre les pays et les entreprises influentes sur le marché, capables de conduire la transformation. Il ne s'agit pas simplement de passer d'une diplomatie multilatérale à une diplomatie minilatérale ou bilatérale. Cela implique de réévaluer la valeur de la coopération internationale à une époque où les différends politiques et les prises de position peuvent sembler plus avantageux que la collaboration. Antalya a peut-être révélé moins un manque de volonté de faire avancer l'agenda climatique qu'un manque de volonté de coopérer. La diplomatie climatique pourrait y répondre en devenant plus pragmatique et axée sur les secteurs, en construisant des coalitions autour de transitions spécifiques et des pays et entreprises les mieux placés pour façonner les marchés.

Comme le dit le proverbe éthiopien, « quand les toiles d'araignées s'unissent, elles peuvent ligoter un lion », une réflexion qui s'applique parfaitement à la voie à suivre. Lorsque les pays se réuniront à Addis-Abeba l'année prochaine, le défi consistera à tirer parti de cette force collective, en rassemblant différents pays, intérêts et initiatives afin de trouver un terrain d'entente et de tracer une voie commune pour l'avenir.

1

https://asiasociety.org/policy-institute/china-quiet-cop31-influential-beyond-it

CLIMATE | CLIMATE INTERNATIONAL NEGOTIATIONS | COP 31 | POWER | INDUSTRY | FINANCE CLIMAT