

# **Acteurs étatiques et non étatiques dans la politique climatique**

*Une analyse comparée des acteurs et des expertises multiples dans les  
processus décisionnels de la diplomatie climatique en France, en  
Grande-Bretagne et en Allemagne*

## **Conclusion Générale**

Marie Christine Kessler  
Benoit FARACO  
Raphaëlle Gauthier  
Emmanuelle Mühlhöver

RAPPORT FINAL  
JANVIER 2008  
*Programme Gestion et Impact  
du Changement Climatique*  
CONVENTION 0410C0031  
ADEME / CNRS, CERSA

L'objectif de cette recherche était de comparer les diplomaties conduites en matière climatique par trois pays : France, Grande-Bretagne, République fédérale d'Allemagne. Ceci impliquait d'analyser leur mode d'élaboration et leur contenu et d'en chercher les points communs et les différences. L'idée d'évaluation est sous jacente : l'une de ces politiques pourrait elle se révéler « meilleure » que les autres ? Le regard que nous jetons sur l'analyse des politiques climatiques internationales est que, compte-tenu de la complexité du sujet, mais aussi de l'eupéanisation de la diplomatie sur ce sujet, la qualité de ces politiques est fonction à la fois de leur contenu, mais aussi (et surtout ?) des processus qui les structurent, et dans lesquels les acteurs non gouvernementaux jouent un rôle fort. Le fait que l'Union Européenne négocie « d'une seule voix » dans les principales arènes internationales conduit à une uniformisation grandissante du contenu de la politique étrangère en matière de lutte contre le changement climatique. Et même si, quand on regarde dans le détail, l'analyse fait ressurgir le besoin d'intégrer les paramètres traditionnels de l'expression des intérêts nationaux, il est donc nécessaire de s'intéresser plus précisément aux processus qui conduisent à la prise de décision qu'à la substance même des politiques, en grande partie uniforme pour les pays de notre étude.

Le paradigme des « politiques publiques » de ce fait semble s'imposer pour servir de support à l'enquête. Il est particulièrement bien adapté aux études décisionnelles, permettant de mettre en lumière l'émergence des problèmes publics, la façon dont ils sont traités, les acteurs impliqués, leurs valeurs et leurs enjeux, les outils utilisés. L'évaluation est par ailleurs une des clefs de l'analyse des politiques publiques. L'hypothèse de base étant qu'il existe des relations de cause à effet entre les actions déployées et les « outputs » qui en découlent. Pour ce faire, il faut mettre en relation les processus décisionnels et les résultats obtenus. On pose donc comme postulat que la politique étrangère constitue une politique publique dont font partie les questions environnementales et plus particulièrement climatiques.

Traditionnellement, de nombreux théoriciens des relations internationales refusent de considérer que la politique étrangère soit une politique publique comme les autres. Ils mettent l'accent sur l'aspect supra national et international de la diplomatie dont l'essence repose dans des discussions et négociations au sein d'un système international dans lequel les politiques étrangères nationales ont peu de place et de poids. La déclaration de l'éminent Alexander Wendt qui s'appuyait sur le non moins éminent Waltz, citée dans le *Hand Book of International Relations* est significative à cet égard: "like Waltz, I am interested in international politics, not foreign policy: « theories of international politics are distinguished from those that have their object explaining the behavior of individual states or "theories of foreign policy".

De nombreux éléments fournis par l'enquête concordent avec ce point de vue. Les notions d' « état nation », de territoire national semblent s'estomper dans les configurations internationales étudiées. Les états n'apparaissent plus que comme des acteurs parmi d'autres dans les négociations. Les enjeux ne sont pas nationaux mais mondiaux, voir totalement transnationaux. Les lieux de décisions sont extra territoriaux. Dans la chaîne de décisions qui constitue une politique, les états, s'ils restent centraux ne sont pas les moteurs les plus performants. Susan STRANGE, bien connue pour ses travaux sur l'économie politique internationale parlait du développement d'une diplomatie tri dimensionnelle où se rejoignaient et s'opposaient Etats, ONG, acteurs économiques dans un nouvel environnement international émergent. Ici nous rencontrons de nouveaux acteurs : les experts. Leurs enjeux, leurs réseaux de relations, leurs rivalités et collaborations, sont au centre des analyses. La diplomatie devient quadri dimensionnelle

L'histoire de la mise sur agenda du problème du réchauffement climatique est particulièrement significative à cet égard. La prise de conscience initiale a été d'origine scientifique et internationale. C'est sous l'égide de l'organisation météorologique mondiale (WMO) que s'est tenue en 1979 une première conférence internationale sur le climat ; en 1988, la WMO et le programme des Nations Unies pour l'environnement décident la création de l'instance mondiale d'expertise que sera le GIEC (IPCC). C'est le premier rapport du GIEC qui a entraîné la convocation par l'assemblée générale des Nations Unies de la conférence de RIO, en 1992. C'est lui qui est à l'origine de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. Depuis lors l'agenda diplomatique climatique est ponctué par les rapports du GIEC. Il existe une coïncidence temporelle systématique entre les dates de publication des trois rapports du GIEC et la progression de la lutte internationale contre le réchauffement climatique. Le deuxième et le troisième rapport du GIEC, parus respectivement en 1995 et 2001, ont rendu impossible la remise en cause du constat scientifique du réchauffement climatique et du régime dessiné par le protocole de Kyoto. Les modèles prospectifs, les interprétations du GIEC sont venues construire un référentiel qui sert de base à la mise au point d'instruments et de solutions visant à lutter contre un réchauffement climatique tenu pour acquis. Ce rôle primordial du GIEC a été symboliquement reconnu par le jury de Stockholm qui en 2007 a attribué le prix Nobel de la Paix au GIEC, concurremment avec le vice-président AL GORE.

C'est dans le cadre du système international que les conclusions du GIEC ont pris une forme opérationnelle. Une institutionnalisation d'un régime de prévention et de contrôle multilatéral s'est peu à peu mise en place. La convention cadre des Nations Unies, adoptée au sommet de la terre à RIO en 1992 a engagé la communauté internationale dans la lutte contre l'effet de serre, liée aux activités humaines. La conférence des Parties, organe suprême de cette convention destiné à en favoriser l'application, a structuré progressivement

le système. Le protocole de Kyoto, adopté en 1997, impose aux pays industrialisés des objectifs contraignants de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre. Des négociations se déroulent régulièrement dans ce cadre et complètent lentement les résolutions de base.

Les ONG servent de boîte de résonance aux conclusions du GIEC. Elles ont su nourrir leur action de ce savoir et le porter à la connaissance des opinions publiques et des décideurs.

Dans la préparation et la négociation de la conférence de RIO, les ONG ont joué un rôle autonome par rapport aux acteurs politiques traditionnels et sont devenues des partenaires incontournables. Les trois ENGOS, pivots de ces opérations sont elles-mêmes mondiales (WWF, Green Peace et). Elles se sont même regroupées avec d'autres ONG au sein du « CAN international » dès 1989. Le CAN international a depuis lors toujours suivi les négociations climatiques internationales et s'impose par son savoir et la continuité de sa présence dans les négociations. En période de négociations, les responsables des trois ENGOS mondiales, réunies dans le cadre du CAN, prennent de facto le leadership directionnel.

Les groupes industriels concernés par les répercussions des mesures destinées à prévenir le changement climatique sont aussi des acteurs à dimension mondiale : ils font souvent partie des multinationales. et jouent peu dans l'arène des territoires nationaux. Leurs interventions au niveau des négociations autour du protocole de Kyoto se font moins insistantes et se dirigent vers l'échelon communautaire.

Les interviews ont montré que les groupes industriels, liés aux trois pays étudiés, concentraient leurs pressions au niveau des instances de l'Union européenne. En effet l'Union européenne est un acteur décisif dans les politiques de lutte contre le réchauffement climatique. Ceci de plusieurs façons.

En premier lieu, l'Union européenne dispose d'une compétence communautaire en matière d'environnement ; dans les négociations internationales l'Union négocie d'une seule voix. Dans les faits ceci donne un pouvoir important à la Commission et au pays qui préside l'Union. Ils font face non seulement aux instances liées à l'ONU mais aussi aux pays extérieurs à l'Union. Ces dispositions limitent inévitablement le poids de chacun des différents états et est devenu un paramètre incontournable dans les rapports qu'entretiennent les acteurs non gouvernementaux avec les décideurs politiques.

En second lieu, l'Union a adopté en 2000 - 2001 un programme européen sur le changement climatique et poursuit une réflexion prospective en la matière.

Enfin et surtout elle a mis et met en place des sous politiques publiques sectorielles destinées à donner des instruments à la lutte contre le réchauffement climatique. Des mesures sont mises en place par des directives dans les domaines des transports, de

l'énergie, de l'industrie. La réduction des gaz à effet de serre est un élément fondamental de l'action européenne. En vue de limiter progressivement ces émissions l'Union a organisé un système basé sur les règles du marché, l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ainsi que des règles spécifiques aux gaz à effet de serre fluorés.

L'UE est donc un opérateur de politique publique au même titre que les Etats membres, et cela s'avère réellement structurant pour la diplomatie climatique. Alors même que, dans la période de notre étude, une grande partie des négociations internationales portent sur la capacité du régime de Kyoto à remplir ses fonctions en matière de réduction des émissions de GES, l'Union Européenne, et en particulier la Commission se retrouve, comme les Etats, à la croisée entre deux politiques potentiellement contradictoires. D'un côté, on retrouve en effet, dans les arènes internationales, la promotion d'un discours fort et ambitieux, positionnant l'Union comme leader des négociations, tandis que de l'autre, pour asseoir sa crédibilité l'Union doit mettre en œuvre des politiques qui sont parfois en contradictions avec ses objectifs économiques. Du point de vue des acteurs non gouvernementaux, cela est vivement ressenti. Les ONG, soutiennent en effet un discours normatif basé sur l'éthique et la morale, tandis que les acteurs corporatiste, de leur côté, mettent l'accent sur les contradictions flagrantes entre ce discours et une réalité problématique quant aux intérêts économiques et commerciaux de l'UE et de ses Etats Membres.

Ainsi, ce leadership européen, très technicisé et ayant des répercussions immédiates sur les stratégies économiques et financières explique parfaitement la concentration du lobbying économique à l'échelon communautaire. Il est l'expression et le symbole d'une certaine déshérence de l'état traditionnel, maître de ses décisions.

Les Etats, les politiques nationales n'ont cependant pas disparu. Mais dans ce nouveau contexte mondial, et international les Etats doivent configurer autrement leurs modes d'action pour exister encore. L'étude de l'élaboration des politiques climatiques internationales peut servir de terrain d'observation des nouvelles formes de la diplomatie : la diplomatie en devenir apparaît plus complexe que l'ancienne dans la mesure où les paramètres sont infiniment plus nombreux et difficiles à dominer. Les défis sont nombreux mais les états gardent des espaces pour l'action.

Cette diplomatie se déroule dans les enceintes internationales où les états se trouvent confrontés entre eux mais où ils doivent maîtriser également les interventions des autres partenaires qui ont fait l'objet de cette étude.( ONG, Entreprises...). Mais ce sont les états qui sont les pivots officiels des processus de négociation même si les ONG ont acquis un droit à la parole dans le cadre des actions onusiennes.

Les états doivent négocier comme cela a toujours été le cas dans les relations internationales mais les conditions de la négociation ont changé. Elles se situent dans des lieux et à des niveaux multiples, obéissent à des procédures différentes : dans les processus de l'UNFCCC, dans la dynamique de l'Union Européenne, ( au sein de la direction générale environnement de la commission et des conseils européens des ministres de l'environnement), au G8 qui depuis juillet 2005 s'est saisi de ces questions. On sait qu'il a adopté un plan d'action, institué le dialogue de Gleanagle et donné un rôle en la matière à d'autres acteurs intergouvernementaux (Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale ). Autant d'instances au sein desquelles il faut présenter une position nationale, la préparer et la défendre en trouvant des appuis dans les autres délégations et en utilisant au mieux les normes de fonctionnement de l'institution internationale. De nouveaux problèmes diplomatiques découlent pour chaque état, de cette mise en commun de la diplomatie climatique. Leurs relations avec les pays en voie de développement et pays émergents s'en trouvent affectées. L'accès facile à l'énergie des pays du Sud étant une question essentielle pour leur développement, faut-il que ceux-ci intègrent les nouvelles normes respectueuses de l'environnement au risque de freiner leur développement ? Des mécanismes financiers ont été institués par la convention et son protocole en faveur des PED. Cette question, reprise au niveau de l'Union européenne surgit à présent dans toutes les politiques nationales de coopération au développement. La non-ratification du protocole de Kyoto par les Etats Unis pèse aussi sur les relations bilatérales des pays européens avec ceux ci.

Les états doivent parvenir à maîtriser les règles, procédures et valeurs constitutives d'un « régime » qu'ils n'ont que partiellement contribué à mettre au point mais qu'ils sont forcés d'accepter et d'adapter au fil des des jeux internationaux dans lesquels ils sont impliqués.

Les trois pays examinés ont voulu répondre à ces défis : ils se sont élaboré des diplomaties climatiques dans les années quatre vint dix. Comment y ont ils réussi ?

La méthode ici employée pour comparer et évaluer a été essentiellement « réputationnelle ». Ce sont les jugements des acteurs interviewés qui ont été répertoriés. Il y a évidemment un aspect subjectif dans les appréciations données. Par ailleurs, l'évaluation proposée concerne essentiellement la gouvernance, c'est-à-dire la façon dont les équipes nationales en charge de ce problème, ont su le gérer au mieux les intérêts spécifiques à leur territoire et ont assuré la présence de leur pays dans les enceintes européennes et internationales.

D'un point de vue théorique, notre travail questionne le rôle des états et la structure de la gouvernance internationale dans un univers complexe, où l'Etat est désacralisé par de nombreuses études de cas qui montrent que dans de nombreux domaines, les acteurs non

gouvernementaux opèrent un véritablement contournement des diplomaties traditionnelles. Dans le cadre de la diplomatie, nous avons montré que le jeu de ces derniers reste essentiellement centré autour des acteurs gouvernementaux. Mais l'apport essentiel, d'un point de vue théorique, de notre réflexion demeure l'impératif qu'il y a, pour le chercheur qui souhaite proposer une analyse vraisemblable des processus en œuvre, à se positionner à la croisée des chemins théoriques. Car on oppose sans doute trop systématiquement, surtout en relations internationales les fameux « 3 i » (intérêts, institutions, idées) qui renvoient, pris séparément à des courants de pensées parfois très antagonistes.

Les analyses néo-réalistes, fondées sur la prise en compte des jeux de pouvoirs et d'intérêts se voient ainsi trop souvent rapprocher de trop se concentrer sur les Etats, et de ramener l'ensemble des explications à une analyse coût avantage qui ne permet pas d'intégrer l'ensemble des processus institutionnels qui contribuent à la socialisation des acteurs. Les analyses constructivistes et institutionnalistes sont cependant limitée dans la mesure où elles ont souvent tendance à nier l'importance de l'expression des intérêts comme paramètre structurants des comportements des acteurs des relations internationales.

Il convient donc, et c'est ce que nous avons essayé de faire, « d'emprunter » aux différents courants de pensée des éléments et des schémas explicatifs qui permettent d'expliquer au mieux les phénomènes que nous avons observés. C'est pourquoi nous avons développé des choix méthodologiques qui nous situent à la croisée des chemins entre théorie des relations internationales et analyse des politiques publiques. Ce faisant, nous avons pu construire un cadre théorique fonctionnel, permettant de distinguer, selon les cas, les différentes variables (institutions, intérêts, idées) permettant d'expliquer le rôle et l'influence des acteurs non-gouvernementaux dans la diplomatie climatique.

La substance même des politiques nationales ne peut guère faire l'objet d'une évaluation dans la mesure où son contenu est totalement éclaté et diversifié. Il y a un accord global, mondial, sur les buts à atteindre à long terme et sur les valeurs universelles qu'il faut défendre. Il existe un référentiel général, tant moral que technique qu'il n'est plus guère possible de contester. Les travaux du GIEC, des organisations internationales, les différents protocoles internationaux issus des négociations, ont fabriqué un constat, des prévisions, des normes. Ce référentiel n'est mis que très marginalement en cause en Europe par des individus isolés ; on sait que même aux Etats Unis, le réchauffement climatique apparaît de plus en plus comme un problème public et mondial incontestable.

Ce sont à présent, les moyens de lutte contre le réchauffement climatique qui donnent lieu à des conflits d'intérêts et à des discussions. Ce sont les instruments utilisés et

utilisables pour conduire la politique climatique générale qui sont au centre des débats ainsi que la temporalité dans laquelle ils doivent s'inscrire.

Les questions abordées sont de plus en plus techniques et diversifiées. La régulation des activités émettrices de gaz à effet de serre, les moyens pour y parvenir, les mécanismes de contrôle, concernent les secteurs de l'énergie, de la chimie, des transports, du bâtiment, des assurances... Les instruments des politiques publiques deviennent à leur tour des enjeux politiques et donnent lieu à des sous politiques publiques. Pour mettre au point ses positions internationales, chaque pays doit opérer de sérieuses opérations de coordination et d'arbitrage entre des intérêts opposés que ce soient ceux des industriels entre eux ou plus globalement des industriels contre des ONG. On voit ici réapparaître la possibilité de réintroduire le paradigme néo-réaliste pourtant largement écorné par les développements précédents : en effet les intérêts des différents Etats ne sont pas identiques. Ils sont conditionnés par leur histoire, leur géographie, les politiques conduites au fil du passé sur leur territoire national ; ainsi le Nucléaire pour la France, les ressources énergétiques en charbon de l'Allemagne, des opinions nationales qui divergent fortement en matière écologique notamment entre la France et l'Allemagne, des partis écologistes forts ou inexistantes....

Les trois pays ont su réagir aux alertes internationales. Ils ont reconnu le réchauffement climatique comme problème public par des prises de positions officielles des responsables politiques et par la mise en place d'un appareil administratif destiné à prendre en charge la question. L'Allemagne s'est affichée comme l'une des premières puissances étatiques, préoccupée par les dysfonctionnements climatiques. Dès 1990, elle se signale au G7 : Helmut Kohl y annonce que son pays réduirait de 25 % ses émissions de CO2 entre 1990 et 2005. En 1990, le nouveau gouvernement de Tony Blair prend des engagements proches et s'engage activement dans les circuits diplomatiques concernés. Le réveil de la France se fait dans les mêmes temps, de façon moins spectaculaire.

Les structures politico-administratives prenant en charge ces questions sont très similaires dans ces trois pays : ils possèdent un ministère de l'environnement qui a la compétence de base ; le ministère des Finances est chargé de certains dossiers ; le chef d'état ou de gouvernement et leurs collaborateurs arbitrent et décident. Le ministère des Affaires étrangères n'a été impliqué réellement que plus tard dans les processus.

Les éléments importants pour obtenir des résultats dans les négociations ou décisions semblent être les suivants :

La présence à la tête du gouvernement et/ou du ministère de l'environnement d'un personnage politique ayant des convictions écologiques, une vision prospective, une volonté politique est capitale. Elle permet de prendre la mesure des problèmes climatiques et



d'imprimer une marque dans les décisions en cours. Les études réalisées et présentées dans ce rapport montrent que l'Allemagne s'est signalée de façon précoce et presque constante par son activisme, que la Grande-Bretagne a bénéficié des convictions de Tony Blair, que c'est à l'époque où Madame Voynet était aux Affaires que la France a été la plus visible dans les processus en cours.

La présence de représentants qualifiés des différents états au bon niveau et dans les bons rouages des instances d'expertise qui fabriquent le référentiel scientifique et politique orientant les discussions internationales est également fondamentale. A cet égard, l'on peut se référer aux tableaux comptabilisant la nationalité, la spécialité, la notoriété des représentants des trois pays étudiés au GIEC, la France semblant négliger l'aspect économique et humain des questions étudiées plus que ses voisins.

La prise en compte des opinions des ONG, des intérêts des entreprises par les administrations nationales en charge des dossiers semble également fondamentale pour leurs résultats et succès au niveau international. Au-delà des valeurs écologiques défendues par les ONG et des besoins stratégiques, économiques et financiers des entreprises, les problèmes en cause ont des dimensions techniques, technologiques et scientifiques telles que seuls les acteurs les plus directement impliqués dans l'action sont capables de les maîtriser. Leur capacité pour le faire s'est considérablement améliorée dans les toutes dernières années. Les acteurs non-gouvernementaux ont une capacité d'expertise sur laquelle Administrations et Politique doivent s'appuyer et intégrer à leurs dossiers. D'autant plus que dans les grandes négociations internationales, ils ont acquis un poids et peuvent se révéler des alliés non négligeables pour les Etats. La Grande Bretagne et l'Allemagne sont plus aptes semble-t-il à cette méthode de travail que la France. Celle-ci est dotée de « grands corps techniques ou administratifs » qui pensent maîtriser mieux les problèmes que les « groupes de pression » tenus à distance. Les ONG en France disent n'avoir eu accès aux ministères qu'à partir du passage de Madame Voynet. Le travail en commun avec les ministères est difficile. De même les entreprises françaises préfèrent aller défendre leur point de vue à Bruxelles qu'à Paris où la compréhension manque.

Les politiques nationales pour exister exigent une unité de représentation, une coordination des différents points de vue, faisant émerger une stratégie ayant une spécificité nationale. Ceci signifie qu'il existe un porte-parole reconnu, présentant une synthèse, assurant une cohérence entre des positions intérieures divergentes. La juxtaposition du ministère de l'environnement et du ministère des Affaires étrangères dans les négociations peut poser problème d'autant plus que l'Economie et les Finances ont également leur mot à dire. Souvent les interlocuteurs interrogés regrettent que l'ambassadeur, représentant le ministère des Affaires étrangères, n'ait pas une place mieux définie et une position plus forte dans la mesure où il a vocation administrative et institutionnelle naturelle à la coordination et

à la représentation officielle du Pays. La France semble moins bien armée en ce domaine que la Grande Bretagne qui est réputée pour son savoir faire diplomatique. Un des atouts de la diplomatie britannique est la cohérence et la fermeté des positions gouvernementales face aux diplomaties étrangères.

La France est apparue dans la période étudiée, moins bien armée que ses voisins pour affronter la gestion de la diplomatie climatique. Le constat repose sur quelques diagnostics convergents issus des interviews : elle est moins douée que les pays voisins pour intégrer efficacement des expertises extérieures à l'administration, désormais nécessaires pour se faire entendre dans les enceintes internationales. Elle est trop confiante dans son savoir technocratique et ses expertises internes dont celle du Corps des Mines. Elle n'utilise pas bien le savoir émanant de la recherche d'Etat notamment des laboratoires du CNRS qui pourrait être mieux assuré au GIEC.

Elle manque de ce fait de soutien dans les discussions internationales où toutes les alliances sont nécessaires pour faire progresser les dossiers : les divers groupes, ONG, lobbys frappent de préférence directement à d'autres portes, européennes ou internationales.

La France a souffert également des rivalités entre les responsables administratifs et politiques des dossiers : Economie et Finances, Environnement, Affaires Etrangères. Les représentations britanniques en ce domaine comme dans celui de la diplomatie en général, savent avoir un front uni et coordonné. Leur force de frappe en est améliorée. La France n'a pas eu de grand leader politique capable de transcender les divergences, d'impulser un mouvement homogène et valorisé parce que soutenue par la confiance d'ONG ou de partis politiques fortement engagés et représentatifs d'une opinion déterminée.

La conclusion nous ramène à une question fondamentale sur la nature de la gouvernance dans le monde contemporain. Une maîtrise de l'expertise par le politique est nécessaire à la démocratie (voir Callon Lascousmes – Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique). Les politiques publiques se décomposent toutes en sous politiques de plus en plus ponctuelles et spécialisées, qui maîtrisent des groupes de spécialistes. L'avantage penchera-t-il du côté de ceux qui détiennent le savoir technique et qui maîtrisent le détail ou du côté de celui qui sait avoir une vision globale, effectuer les transcodages nécessaires pour ramener les dossiers techniques à des alternatives politiques « compréhensibles ». C'est le pouvoir du politique, ou du Ministère qui a cela devrait donner plus de pouvoir à l'acteur qui est en position de synthèse et de coordination.

À partir de la Conférence de Kyoto, la négociation sur le changement climatique a pris un tournant technique. Cela a eu pour effet de renforcer la place des administrations environnementales dans le processus de prise de décision. Les services des Ministères de l'Environnement, maîtrisant mieux les enjeux techniques que leurs homologues des affaires étrangères, ont rapidement été rejoints par leurs collègues des ministères économiques, au centre du processus décisionnel. La diplomatie climatique a donc été longtemps dominée par les administrations environnementales, notamment au détriment, dans les trois pays étudiés, des administrations des Affaires Etrangères, qui ont pourtant la compétence de négociation des traités et accords internationaux.

Cependant, les années 2005 et 2006 ébauchent une nouvelle tendance. En effet, le politique semble reprendre en partie ses droits sur la négociation internationale. Alors qu'une phase de discussions techniques s'est terminée à Marrakech, et s'est ensuite concrétisée avec l'entrée en vigueur du Protocole en 2005, l'ouverture de discussions plus politiques semblent marquer le retour d'une cristallisation autour des décideurs, et non plus des experts, du processus décisionnel en matière de diplomatie climatique. Quand Tony Blair fait du Climat l'une des questions au sommet du G8 de Gleneagles, ou quand Nicolas Sarkozy, fraîchement élu Président de la République investit le sommet d'Heiligendamm sur le même sujet on peut penser que le politique tente de reprendre la main sur le processus. Ce dernier ne lui a pourtant jamais totalement échappé. En effet, que ce soit le Ministère des Affaires Etrangères ou le sommet de l'exécutif, le politique a joué un rôle important dans la phase finale d'arbitrage du processus décisionnel, intervenant régulièrement pour défendre sa conception de la politique climatique, souvent d'ailleurs pour défendre des intérêts économiques ou géostratégiques.

Cette évolution se renforcera sans aucun doute dans les années à venir, où le politique aura pour mission de « vendre » à l'opinion publique et aux parties prenantes un accord prolongeant le régime climatique. Les acteurs non-gouvernementaux, plus habitués à dialoguer avec les Ministères de l'Environnement, réputés plus « ouverts » auront-ils alors la capacité de faire évoluer leurs stratégies en fonction de cette nouvelle configuration ?