

Alice BAILLAT

Pour une approche discursive des politiques publiques environnementales

Introduction

« As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language » (Majone, 1989, p1)

Y a-t-il aujourd'hui plus politique que l'environnement ? Depuis la montée des préoccupations environnementales au début des années 1970, relatives notamment à la gestion des territoires et des ressources naturelles et plus récemment aux impacts du changement climatique sur les sociétés humaines, l'environnement n'a cessé de faire l'objet de nombreux débats politiques et scientifiques. Les questions environnementales donnent ainsi lieu à des réseaux d'influence entre des acteurs de nature et d'échelles différentes, dotés d'intérêts divergents et parfois même contradictoires. Cette multiplicité d'échelles et d'acteurs, combinée à l'extrême technicité des questions en jeu, rend les débats environnementaux le plus souvent opaques. Le changement climatique, la protection de la biodiversité ou la désertification constituent autant d'exemples pour lesquels l'identification des causes et des solutions relève d'une grande complexité scientifique et technique.

En dépit de l'apparente objectivité scientifique de ces discours portant sur l'environnement (on peut notamment penser ici aux controverses opposant les climato-sceptiques et les « pro-climat », les deux revendiquant un discours scientifiquement fondé), il n'en demeure pas moins que les problèmes environnementaux sont socialement construits. Si cela ne signifie pas pour autant nier la réalité du changement climatique ou de la perte de la biodiversité, cela nous amène à reconnaître que ces phénomènes ne font pas l'objet d'une compréhension unanime et partagée faisant autorité, mais à l'inverse d'interprétations conflictuelles. La formulation et le cadrage initial d'un problème étant déterminant dans le choix des réponses politiques, un recours à une approche discursive des politiques publiques environnementales semble alors offrir des pistes de recherche intéressantes.

Cet article vise à démontrer l'apport, tant théorique que méthodologique, de l'analyse du discours appliquée aux recherches portant sur la construction de l'environnement comme objet d'action publique. En replaçant les discours au centre de l'analyse, il s'agit de saisir à la fois la production du sens et d'analyser les processus à travers lesquels ce sens s'impose dans la formulation de nouvelles politiques publiques environnementales. L'article rappelle dans un premier temps ce que nous entendons ici par « discours » et « analyse du discours ». Il présentera ensuite les approches dites « discursives » des politiques publiques, afin de montrer comment elles peuvent enrichir l'analyse des politiques publiques environnementales, notamment à l'aide d'exemples tirés des travaux fondamentaux dans ce domaine. Finalement, cet article reviendra sur l'approche dite de Political Ecology, espérant ainsi démontrer la pertinence de recourir à l'analyse des discours environnementaux pour mieux comprendre leurs implications politiques en matière de gestion de l'environnement.

Définir le discours et l'analyse du discours

Qu'entend-on d'abord par « discours » ? Au sens de Maarten Hajer, qui joua par ailleurs un rôle déterminant dans l'application de l'analyse du discours aux études sur les politiques environnementales, le discours est « *a specific ensemble of ideas, concepts, and categories that are produced, reproduced, and transformed to give meaning to physical and social relation* » (Hajer, 1995). Cette définition, à laquelle adhère la plupart des auteurs mentionnés dans cet article, fait écho à la conception du discours chez Michel Foucault, davantage qu'à celle de Jurgen Habermas. Bien que Michel Foucault ne soit pas un analyste du discours, son œuvre a pourtant exercé une influence considérable dans les approches discursives. Nombre des études portant sur les politiques et les discours environnementaux portent ainsi l'empreinte de l'œuvre de Michel Foucault, ce dernier voyant le discours comme un lieu à la fois de production du savoir et de construction du pouvoir (Foucault, 1961 ; Foucault, 1971 ; Richardson & Sharp, 2001 ; Darier, 1999).

Ainsi, tout discours serait fonction de pratiques et de relations de pouvoir spécifiques, qui déterminent son influence et son orientation (Hajer & Versteeg, 2005). De la même manière, un discours, s'il parvient à s'imposer, peut à son tour marquer de son empreinte les politiques mises en œuvre par des gouvernements ou des organisations internationales. Par exemple, la prolifération de mesures environnementales adoptées par les Etats industrialisés dans les années 1970 peut être interprétée comme le succès du discours « administrative rationalism », tel que défini par John Dryzek (Dryzek, 1997). Plus récemment, le discours sur le développement durable et la croissance verte a fortement influencé les négociations internationales lors de la conférence « Rio+20 » en 2012. Défini ainsi, le discours constitue donc une clef centrale de compréhension de la façon dont les acteurs construisent et influencent les politiques publiques. Pour les analystes des discours environnementaux, ce sont ainsi pas les phénomènes environnementaux en soi qui les intéressent, mais plutôt la façon dont la société donne du sens à ces phénomènes.

L'analyse de discours, quant à elle, est née en France dans les années 1960, au croisement de plusieurs disciplines (sciences du langage, histoire, philosophie etc) ayant en commun de s'intéresser aux phénomènes langagiers replacés dans leurs contextes socio-historiques. C'est avec des auteurs comme Paul Ricoeur ou Raymond Aron, qui réhabilitent le raisonnement des acteurs (et donc suppose de savoir analyser leurs productions discursives) et font de l'articulation entre discours, interaction et contexte social une préoccupation structurante des sciences sociales, que l'analyse du discours commence à s'imposer en France comme discipline à part entière (Bonnaïfous & Krieg-Planque, 2013).

Si les méthodes de l'analyse du discours, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives, sont trop vastes pour être répertoriées ici, on peut cependant préciser qu'il s'agit de toutes celles visant à briser la linéarité du texte. Autrement dit, les méthodes utilisées permettent de mettre à jour la façon dont le contexte d'énonciation influe sur la structure des textes et des énoncés (lexicométrie, analyse distributionnelle, analyse automatique du discours etc).

Les approches discursives des politiques publiques

Les approches discursives des politiques publiques se sont développées aux Etats-Unis dans les années 1980, en réaction aux théories dominantes du choix rationnel. Bien que multiples, ces approches, qui s'inscrivent dans une démarche constructiviste et qualitative, ont en commun de mettre le discours, l'argumentation et, plus généralement, la question du « sens en action », au centre de leur analyse (Durnova & Zittoun, 2013). Elles s'intéressent

notamment à la subjectivité des acteurs, aux multiples interprétations que ces derniers déploient pour produire du sens, ainsi qu'au contexte dans lequel ils évoluent.

S'inspirant de la sociologie des problèmes sociaux, ces approches montrent que la politisation discursive des problèmes dépend, non pas de la valeur intrinsèque ou objective de ces derniers, mais des significations qui leur sont attribuées par certains groupes sociaux en compétition. Les débats actuels autour de la formulation du problème des « migrations climatiques » sont à cet égard très révélateurs des luttes de pouvoir entre différentes coalitions d'acteurs cherchant à s'approprier, ou au contraire rejeter, la responsabilité politique de ce problème public en construction (Baillat, 2010).

Cette prise en compte du discours dans l'analyse des politiques publiques a finalement amorcé un « tournant argumentatif », notamment à la suite de la publication de l'ouvrage de Frank Fisher et John Forrester en 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Ces derniers ont en effet mis en évidence le caractère construit, normatif et politique des connaissances produites par les acteurs et l'importance de leur travail argumentatif pour infléchir les politiques publiques. Pour Fisher et Forrester, cette approche argumentative est d'autant plus importante aujourd'hui que les problèmes politiques contemporains auxquels font face les gouvernements sont plus complexes et plus incertains.

Ce constat semble particulièrement pertinent dans le cas des questions environnementales, et notamment du changement climatique, pour lequel on observe que la connaissance scientifique est davantage devenue une source d'incertitude, d'ambiguïté et de conflits, que de neutralité. Plusieurs auteurs se sont alors intéressés à la formulation des politiques publiques environnementales, comme en témoigne le numéro spécial de la revue *Journal of Environmental Policy and Planning*, dirigé par Peter H. Feindt et Angela Oels (Feindt & Oels, 2006). Sans dresser une liste complète de ces contributions, cet article reviendra à la fin sur les apports majeurs de ces auteurs à l'étude des discours environnementaux et de leurs effets sur l'action publique environnementale.

Les contributions de l'analyse du discours à l'étude des politiques environnementales

On peut relever plusieurs apports de l'analyse du discours aux études portant sur les politiques environnementales. Si des termes semblent s'être imposés dans le champ environnemental au cours des dernières décennies – développement durable, principe de précaution, changement climatique, biodiversité, résilience etc – leur usage largement partagé par une pluralité d'acteurs ne signifie par pour autant que ces derniers dotent ces termes des mêmes significations. Hajer, dont les travaux se sont notamment intéressés aux luttes entre les coalitions discursives autour des politiques environnementales, a cependant montré que ces incompréhensions mutuelles pouvaient paradoxalement favoriser l'émergence de telles coalitions. En effet, ces coalitions discursives supposent une simplification argumentaire permettant le ralliement d'acteurs antagoniques autour de concepts susceptibles d'interprétations multiples (Hajer, 1995). Avec cette notion de coalitions discursives, Hajer prend ici ses distances avec Foucault, qui considère chaque époque historique comme caractérisée par un discours unifié fournissant la vérité et les bonnes pratiques dans tous les domaines. A l'inverse, Hajer, montre comment, en matière d'environnement, il n'est pas rare de constater des conflits d'opinion impliquant deux ou plusieurs discours dominants (Adger et al., 2001). Il est rejoint ici par d'autres auteurs comme Killingsworth & Palmer (1992), qui développent la notion d'« Ecospeak » pour qualifier la politisation de la rhétorique environnementale. Cette dernière, sous l'effet des luttes entre différents groupes d'intérêt

(communauté scientifique, médias, gouvernements, activistes etc) se rapprocherait en effet davantage de ce que les auteurs nomment une « Babel of discourses », que d'un discours uniforme et unifié. De façon similaire, Harré et al. (1999) parlent de « Greenspeak » pour analyser ces multiples positions discursives en compétition. En analysant différents discours environnementaux, ces auteurs ont en commun de montrer que c'est justement cette pluralité d'arguments et d'intérêts en présence qui permet d'expliquer en partie les difficultés à solutionner certains problèmes environnementaux.

La seconde contribution de l'analyse des discours aux études environnementales repose sur la mise en évidence des pratiques politiques et des biais qui peuvent sous-tendre ces discours. John Dryzek, dans son ouvrage influent, propose notamment une tentative de catégorisation des discours politiques en matière d'environnement (Dryzek, 1997). Grâce à cela, il montre en particulier les stratégies de certains acteurs dominants qui, dès lors que leurs intérêts semblent menacer par l'émergence de certains discours environnementaux, tentent d'en épouser les formes et le contenu pour mieux en tirer parti. Le discours autour du développement durable, en cherchant à combiner croissance économique et conscience écologique, est selon Dryzek l'exemple le plus édifiant pour mettre en avant ces stratégies d'acteurs (Dryzek, 1997). Le développement durable est également le cas le plus visible où un discours environnemental peut entrer en compétition avec d'autres types de discours, notamment économiques et en lien avec les questions de développement. Le même constat peut être fait avec le changement climatique qui peut, en fonction du type de discours porté, être traité comme un problème environnemental, économique, sécuritaire, ou de développement. En s'intéressant à la manière dont certains acteurs investissent stratégiquement des discours, ces études permettent de mieux comprendre comment une situation est comprise, définie et finalement traitée comme un problème environnemental (Feindt & Oels, 2006). Suivant la même logique, Romain Felli, dans un projet de recherche en cours intitulé « The political life of an idea : resilience to environmental change in international organisations », s'intéresse à la diffusion et à la circulation de l'idée de « résilience » dans les discours officiels de certaines organisations internationales, en vue d'apporter un éclairage nouveau aux transformations de la politique environnementale internationale.

La dernière contribution de l'analyse du discours que nous pouvons soulever ici tient à l'application du concept de gouvernementalité de Foucault aux études sur les politiques environnementales. Sans entrer dans une explication détaillée du concept de gouvernementalité, on peut rappeler que Foucault entend par là l'avènement d'une forme nouvelle de rationalité politique, notamment libérale puis par la suite néolibérale, correspondant à une nouvelle conception de l'exercice du pouvoir, le biopouvoir. Le pouvoir ne serait plus uniquement répressif et autoritaire, mais au contraire productif et incitatif. Angela Oels s'est attachée à reprendre cette idée de gouvernementalité, appliquée à la gouvernance internationale du changement climatique. Selon elle, c'est le passage du biopouvoir ou pouvoir néolibéral qui permet de comprendre comment le changement climatique est devenu gouvernable, notamment à travers l'établissement de la Convention-Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques et du Protocole de Kyoto (Oels, 2005). Ainsi, le biopouvoir a consolidé, dans les années 1970, l'idée qu'il fallait une gestion mondiale de la planète au nom de la protection de la vie sur Terre. Avec le passage à une pratique néolibérale du pouvoir dans les années 1990, le changement climatique a de plus en plus été traité comme un enjeu doté de fortes implications économiques, et donc supposant des solutions basées vers le marché, dont le Protocole de Kyoto est la traduction la plus évidente. Dans ses travaux, Angela Oels montre également comment le changement

climatique est construit dans les discours comme un enjeu de gouvernance globale supposant de fait des solutions globales, occultant alors le potentiel d'action à l'échelle régionale, nationale et locale. Cela l'amène à en conclure que la gouvernementalité néolibérale, en limitant les politiques de lutte contre le changement climatique à des mesures menées au niveau international et essentiellement tournées vers le marché, n'offre pas un espace de gouvernance à même de répondre efficacement et durablement aux défis du réchauffement climatique.

L'approche Political Ecology : une étude des relations entre environnement, discours et pouvoir

L'origine de cette approche remonte aux travaux fondateurs de Piers Blaikie et Michael Watts dans les années 1980, et s'attache à comprendre les relations entre l'environnement et la société à l'aide de trois éléments : les intérêts économiques, les changements écologiques et les luttes politiques. S'appuyant sur l'étude des relations de pouvoir entre les acteurs évoluant dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, la Political Ecology repose notamment sur une analyse des discours et des récits qui fondent les débats politiques dominants sur ces questions. Elle s'attache en particulier à confronter les discours aux faits, interrogeant les vérités environnementales scientifiquement établies, ainsi que les arguments sur lesquels sont établies les politiques publiques environnementales (Gautier & Benjaminsen, 2012). Les auteurs se revendiquant de cette approche, qui sont par ailleurs souvent engagés politiquement, décortiquent les différents discours environnementaux afin d'en extraire les stratégies politiques des principales parties prenantes (gouvernements, multinationales, environnementalistes etc).

L'un des apports importants de la Political Ecology est notamment d'offrir une approche multiscale des discours et des pratiques en lien avec les questions environnementales. En articulant les discours locaux et globaux, et en les confrontant aux réalités locales, Adger et al. montrent comment les discours environnementaux sont souvent déconnectés de ces particularismes locaux, car empreints de représentations erronées et pourtant largement partagées à l'échelle internationale (Adger et al., 2001). Pour ces auteurs, le discours doit être analysé comme un « régime de savoirs », admettant par là l'articulation entre savoir et pouvoir, et rejoignant là encore la conception du discours chez Michel Foucault.

Adger et al. concentrent leur attention sur les discours environnementaux portant sur quatre grands enjeux : la déforestation, la désertification, la gestion et la préservation de la biodiversité, et le changement climatique. Le recours à l'analyse du discours leur permet de mettre en évidence trois éléments importants pour leur étude : l'analyse des occurrences pour l'identification des discours dominants, l'analyse des acteurs produisant, reproduisant et transformant ces discours, et les implications sociales et politiques de ces discours. Tout en soulignant l'existence de discours alternatifs et minoritaires, ces auteurs en arrivent, grâce au recours à l'analyse du discours, à la conclusion que deux grands discours dominants et en compétition pouvaient être identifiés autour des quatre grands enjeux sur lesquels porte leur étude. Le premier discours, qu'ils nomment « Global Environmental Management » se situe principalement au sein des organisations internationales et des gouvernements, et est doté d'une vision technocratique suggérant alors des solutions politiques imposées de l'extérieur aux acteurs locaux, et qui seraient à même de résoudre la crise environnementale globale. S'oppose à cela un « populist discourse », porté cette fois par les organisations non-gouvernementales et certains Etats ou groupes d'intérêts, notamment présents dans les pays

en développement. Ce dernier dénonce l'approche managériale et technocratique des politiques environnementales actuelles, suggérant que les populations locales sont victimes de ces interventions extérieures qui accentueraient, plutôt que ne viendraient résoudre, les dégradations environnementales et les formes d'exploitations locales. Si le discours technocratique l'emporte souvent sur le second, ces auteurs montrent aussi comment, dans certains cas, ils convergent, notamment autour de l'idée d'un changement irréversible et dramatique du climat, menaçant l'ensemble de la planète. Loin de proposer uniquement une typologie des discours environnementaux, ces auteurs démontrent l'intérêt d'analyser ces discours qui jouent finalement un rôle essentiel dans la façon dont les questions de gestion de l'environnement et du développement sont abordées au sein des grandes institutions internationales et des gouvernements en charge de développer et de financer les politiques environnementales.

Conclusion : Apports et limites de l'analyse du discours dans le champ des études environnementales

Finalement, cet article s'est attaché à démontrer les différentes contributions de l'analyse du discours – que ce soit son application dans le cadre des approches discursives des politiques publiques ou celle de la Political Ecology - aux études sur les politiques environnementales. Recourir aux discours permet avant tout de rétablir le caractère socialement construit de ces discours, et de mettre ainsi en avant les différentes stratégies développées par les acteurs pour influencer ces discours dans le sens de leurs intérêts, et imposer ces discours au sein des institutions en charge de l'élaboration des politiques environnementales. Le recours à une approche discursive permet également de montrer comment ces discours déterminent à leur tour le champ des solutions envisagées, ainsi que les acteurs légitimes pour leur mise en œuvre. Par ailleurs, cette attention portée aux discours dominants et à leurs effets concrets amène à déceler dans le même temps des discours plus marginaux offrant cependant des alternatives politiques négligées par les acteurs en charge des politiques environnementales. Autrement dit, interroger les discours environnementaux revient à s'interroger sur les fondements même des politiques environnementales, en déconstruisant d'une part le discours de rationalisation qui les entoure, et en révélant d'autre part les productions discursives qui les sous-tendent.

Références

- ADGER et al. (2001) « Advancing a political ecology of global environmental discourses »
- BAILLAT A. (2010) *Les migrations environnementales : Logiques d'investissement des acteurs et obstacles relatifs à la construction d'un nouveau problème public*, Recueil Alexandries, Collections Masters, url de référence : <http://www.reseau-terra.eu/article1078.html>
- BONNAFOUS S., KRIEG-PLANQUE A. (2013) « L'Analyse du discours » in S. Olivesi (dir.), *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2013, p. 223-238.
- DARIER E. (1999) *Discourses of the Environment*, Oxford, Blackwell publishers.
- DRYZEK J. (1997) *The Politics of the Earth. Environmental discourses*. Oxford, Oxford University Press.
- DURNOVA A., ZITTOUN P. (2013) « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 63, n°3-4, p. 569-577.

- FEINDT P.H, OELS A. (2006) « Does discourse matter ? Discourses analysis in environmental policy making », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 7, n°3, p. 161-173.
- FISHER F., FORESTER J. (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/London, Duke University Press.
- FOUCAULT M. (1961) *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, 1966.
- FOUCAULT M. (1971) *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971.
- GAUTIER D., BENJAMINSEN T.A (2012) *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political Ecology*, Versailles, Editions Quae.
- HAJER M. (1995) *The politics of environmental discourse*, Oxford, Oxford University Press.
- HAJER M., VERSTEEG W. (2005) « A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics : Achievements, Challenges, Perspectives », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 7, n°3, p. 175-184.
- HARRE R., BROCKMEIER J., MUHLHAUSLER P. (1999) *Greenspeak. A study of environmental discourse*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- KILLINGSWORTH J.M., PALMER J.S. (1992) *Ecospeak ; rhetorics and environmental politics in America*, Carbondale, Southern Illinois University Press.
- OELS A. (2005) « Rendering climate change governable : From biopower to advanced liberal government ? », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 7, n°3, p. 185-207.
- RICHARDSON T., SHARP L. (2001) « Reflections on Foucauldian Discourse Analysis in planning and environmental policy research », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 3, p. 193-209.