



Perspectives chinoises

2014/3 | 2014

L'essor des mouvements écologistes

La résistance contre les vapocraqueurs : Étude historique des politiques environnementales à Taiwan

Ming-sho Ho

Traducteur : Camille Richou



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6881>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 26 septembre 2014

Pagination : 5-15

ISBN : 979-10-91019-12-5

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Ming-sho Ho, « La résistance contre les vapocraqueurs : », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2014/3 | 2014, mis en ligne le 01 janvier 2017, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6881>

La résistance contre les vapocraqueurs

Étude historique des politiques environnementales à Taiwan

MING-SHO HO

RÉSUMÉ : Les manifestations contre les vapocraqueurs ont occupé une place centrale au sein des mouvements écologistes à Taiwan dès leur apparition au milieu des années 1980. Cet article entend saisir l'évolution des politiques environnementales à travers l'examen de dix mouvements de protestations (1987-2011). En voici les principales conclusions : (1) avec la sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes environnementaux, les nouveaux projets pétrochimiques ont été confrontés à une opposition croissante de la population ; (2) le mouvement écologiste est devenu moins marqué politiquement, même si on observe encore des différences idéologiques entre les partis politiques ; (3) la capacité de mobilisation des ONG s'est renforcée et elle est devenue un facteur clé de la réussite des protestations.

MOTS-CLÉS : écologie, industrie pétrochimique, vapocraqueurs, étude d'impact environnemental, Taiwan.

Malaise écologique au « royaume de la pétrochimie »

L'industrie pétrochimique, en consommant de grandes quantités d'eau et d'énergie tout en émettant de façon massive des polluants toxiques, des eaux usées et des gaz à effet de serre, fait payer un lourd tribut à l'environnement, en particulier sur un territoire pauvre en ressources et densément peuplé comme celui de Taiwan. Son expansion a suscité une large résistance et accéléré le développement du mouvement écologiste à Taiwan. Cependant, la littérature scientifique en langue anglaise ne prête que peu d'attention à ce type de préoccupations environnementales. Il existe quelques travaux universitaires⁽¹⁾ déjà anciens sur ces questions, ainsi que des articles qui éclairent les aspects locaux et religieux des protestations contre la pétrochimie⁽²⁾. Mais une étude de leurs trajectoires au cours des trois dernières décennies à l'échelle nationale aurait dû être effectuée depuis longtemps.

À titre de comparaison, le mouvement contre l'énergie nucléaire semble avoir attiré plus d'attention, probablement parce qu'il s'agit d'un sujet politiquement sensible qui a souvent été l'objet de luttes partisans intenses⁽³⁾. Il n'en reste pas moins que l'appréhension des politiques environnementales taiwanaises au seul prisme de la contestation antinucléaire trouve rapidement ses limites. La controverse autour du nucléaire s'est principalement concentrée sur les déboires de la quatrième centrale conçue au début des années 1980 et dont la construction se poursuit jusqu'à aujourd'hui dans un contexte d'opposition croissante. Il n'y a pas eu d'autres projets autour du nucléaire depuis. C'est pourquoi le conflit, malgré son intensité et sa visibilité, s'est dans une large mesure limité à la région et à la population la plus directement affectée. L'industrie pétrochimique taiwanaise, au contraire, a connu une modernisation et un renforcement constant de ses capacités depuis l'avènement du mouvement écologiste. Géographiquement, le secteur

concerne différentes régions, les producteurs pétrochimiques étant sans cesse en quête de nouveaux sites (voir carte 1). Par ailleurs, le développement de la pétrochimie à Taiwan a souvent progressé à coup de méga-projets impliquant la construction de polders, de ports et de complexes industriels sur une grande échelle. Alors que la quatrième centrale nucléaire a été vigoureusement critiquée pour son budget excessif (274 milliards de nouveaux dollars de Taiwan [NT\$]), ce dernier reste pourtant faible au regard de ceux des projets pétrochimiques (le projet de Kuokuang, en 2008, était estimé à 620 milliards de NT\$ d'investissements). En prenant en compte ces éléments, l'article examine l'évolution historique des réactions populaires à la pollution pétrochimique.

L'auteur souhaite remercier les relecteurs anonymes et Séverine Arsène pour leurs commentaires constructifs, ainsi que Mei Lan Huang et Chun-hao Huang pour leur aide. Une première version de cet article a été présentée lors d'une conférence à la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres. Je souhaite également exprimer ma reconnaissance envers Simona Alba Grano et Dafydd Fell pour leurs suggestions. Ce travail de recherche a bénéficié d'une bourse (NSC-103-2420-H-002-005-MY2) du National Science Council de Taiwan.

1. Shih-jung Hsu, *Environmental Protest, the Authoritarian State and Civil Society: The Case of Taiwan*, thèse de doctorat de l'Université du Delaware, 1995 ; Hsin-yi Huang, *Industrial Crises and the Emerging Environmental Movement in Taiwan: A Case Study of the Anti-Fifth Naphtha-Cracking Plant Movement*, mémoire de master du département des sciences sociales de State University of New York, 1993.
2. Hsin-yi Lu, « Place and Environmental Movement in Houchin, Kaohsiung », *Journal of Archaeology and Anthropology*, vol. 70, 2009, p. 47-78 ; Ming-sho Ho, « Protest as Community Revival: Folk Religion in a Taiwanese Anti-Pollution Movement », *African and Asian Studies*, vol. 4, n° 3, 2005, p. 237-269 ; Robert P. Weller, *Alternative Civilities: Democracy and Culture in China and Taiwan*, Boulder, CO, Westview, 1999, p. 115-121.
3. Voir Dung-shen Chen, « Taiwan Antinuclear Movement in the Wake of the Fukushima Disaster, Viewed from an STS Perspective », *East Asian Science, Technology and Society*, vol. 5, n° 4, 2011, p. 568-569 ; Mei-fang Fan, « Environmental Justice and Nuclear Waste Conflicts in Taiwan », *Environmental Politics*, vol. 15, n° 3, 2006, p. 417-434 ; Ming-sho Ho, « The Politics of Anti-Nuclear Protest in Taiwan: A Case of Party-Dependent Movement (1980-2000) », *Modern Asian Studies*, vol. 37, n° 3, 2003, p. 683-708, « The Fukushima Effect: Explaining the Recent Resurgence of the Anti-nuclear Movement in Taiwan », *Environmental Politics*, à paraître ; Michael Hsin-huang Hsiao et al., « The Making of Anti-nuclear Movements in East Asia: State-Movements Relationships and Policy Outcomes », in Yok-Shiu Lee et Alvin So, *Asia's Environmental Movements*, New York, M. E. Sharpe, 1998, p. 252-268.

Sur le plan des ressources naturelles, Taiwan n'est pas un lieu idéal pour le développement de l'industrie pétrochimique. Non seulement l'île manque de gaz naturel et de pétrole, mais la forte densité de population aggrave les conséquences sanitaires de la pollution. Cependant, des contingences historiques imprévisibles ont eu raison des contraintes géographiques et ont fait de Taiwan ce que les responsables économiques aiment à appeler « le royaume de la pétrochimie » (*shihua wangguo* 石化王國).

En 1941, alors que le gouvernement colonial japonais se préparait à la guerre du Pacifique, une raffinerie de pétrole fut construite à Kaohsiung (高雄) pour répondre aux besoins de la flotte impériale. L'usine n°6 de combustible naval, alors la seconde d'Asie, posa les bases de la raffinerie de Kaohsiung, fleuron de l'entreprise pétrolière publique, la China Petroleum Corporation (*Zhongguo shiyou gongsi* 中國石油公司), pour l'après-guerre. Les conseillers américains recommandèrent l'installation d'une industrie plastique à capitaux privés pour stimuler la croissance économique et, grâce à un prêt des États-Unis, l'entreprise Formosa Plastics (*Taisu jituan* 台塑集團) vit le jour pour fabriquer du polychlorure de vinyle dès 1954. Un investissement conjoint de American Gulf Oil et de la China Petroleum Corporation permit à Taiwan de démarrer la production de lubrifiant en 1963.

La fin de l'aide américaine en 1965 contraignit les Taïwanais à devenir plus autonomes économiquement. Un ambitieux plan d'État fut mis au point pour fabriquer plus en amont des matériaux pétrochimiques destinés à la consommation intérieure. La China Petroleum Corporation construisit son vapocraqueur n°1 (*yi qing* 一輕)⁽⁴⁾ en 1968. Au cours des « Dix grands projets de développement » (*shi da jianshe* 十大建設) des années 1970, le secteur pétrochimique fut considéré comme le pilier central de la modernisation industrielle de la nation. Ainsi, la China Petroleum Corporation construisit les vapocraqueurs n° 2 à 4 dans la foulée, entre 1975 et 1984.

Avec le recul, on comprend que Taiwan est un exemple réussi d'« intégration verticale vers l'amont » où les industries du textile et du plastique, les plus en aval, puis l'industrie intermédiaire des fibres et des produits chimiques et enfin l'industrie pétrochimique, la plus en amont, ont été successivement établies pour former un secteur cohérent et compétitif sur le plan international⁽⁵⁾. Les capacités pétrochimiques d'un pays se mesurent habituellement au volume de production d'éthylène, l'un des principaux produits du vapocraquage. Selon cet indice, Taiwan se hissait au neuvième rang mondial en 2010⁽⁶⁾. Il n'est donc pas étonnant que les producteurs pétrochimiques proclament fièrement être « les acteurs clés » du « miracle économique » taïwanais⁽⁷⁾.

Mais ce triomphalisme cache un certain nombre de coûts environnementaux. Avant le milieu des années 1980, tous les projets pétrochimiques furent lancés sans trop d'opposition populaire, la majorité de la population étant peu sensibilisée au problème de la pollution ou peu encline à exprimer un mécontentement par peur des répressions politiques. Comme le soulignent les commentateurs, l'année 1987 marqua un tournant décisif en matière de protection environnementale à Taiwan⁽⁸⁾, au moment où le paysage de l'industrie pétrochimique connut des mutations profondes. Par le passé, les producteurs pétrochimiques se félicitaient que leurs investissements soient accueillis à bras ouverts par les communautés locales avec des danses du Dragon (*wulong* 舞龍) ou du Lion (*wushi* 舞獅) ; ils sont aujourd'hui évités comme des pestiférés. Voici les changements sociopolitiques majeurs intervenus à Taiwan depuis 1987 :

Premièrement, la levée de la loi martiale en 1987 libéra les critiques jusqu'ici contenues sur les dégradations environnementales et permit

l'émergence d'un puissant mouvement antipollution. Les victimes de la pollution au niveau local s'organisèrent à travers des mouvements protestataires autonomes de type Nimby, acronyme de l'expression *Not in my backyard* (« pas dans mon jardin »), pour demander des améliorations immédiates ou des compensations financières. Des professionnels issus de la classe moyenne créèrent des ONG environnementales pour venir en aide aux protestataires au niveau local et promouvoir des changements politiques à l'échelle nationale⁽⁹⁾. Les premiers mouvements d'opposition aux nouveaux projets de vapocraqueurs virent le jour en juillet 1987, deux semaines après l'annonce par le gouvernement de la levée de la loi martiale. Par ailleurs, l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan (*Taiwan huanjing baohu lianmeng* 台灣環境保護聯盟), qui fut à une époque l'ONG environnementale la plus influente de l'île, fut fondée en novembre de la même année. La conjonction de ces deux événements permit la formation d'un vaste front populaire apte à résister à l'expansion de l'industrie pétrochimique.

Deuxièmement, en 1986, parallèlement à la libéralisation politique, l'opposition taïwanaise se cristallisa autour du Parti démocrate progressiste (Minjindang ou DPP selon l'acronyme anglais) qui venait défier l'exercice autoritaire du pouvoir par le Kuomintang (KMT). Initialement, le parti d'opposition représentait la population autochtone irritée par la domination d'une minorité de Chinois du continent. Cependant, alors que le KMT parvenait à se constituer une large base sociale, l'opposition politique dut s'organiser comme un parti « fourre-tout » recrutant « des anti-KMT issus de toutes les couches sociales »⁽¹⁰⁾. La montée des mouvements sociaux a coïncidé avec la fondation du DPP ce qui l'a encouragé à s'allier avec les protestataires pour former un front uni contre le gouvernement du KMT, donnant au parti d'opposition naissant l'image d'un mouvement progressif de gauche. Face à la montée généralisée du mécontentement sur les questions environnementales, les militants du DPP rejoignirent les protestataires antipollution tandis que les ténors du parti clamèrent haut et fort la nécessité de faire passer la protection de l'environnement devant le développement économique. L'implication d'un parti d'opposition majeur politisa le mouvement écologiste naissant en lui donnant un rôle clé dans la concurrence entre les partis⁽¹¹⁾. Avant sa prise de pouvoir au niveau national en 2000, le DPP s'est toujours présenté sous un jour plus pro-écologie que son

4. Influencés par leur origine étatisée, les responsables politiques et économiques taïwanais ont baptisé les vapocraqueurs avec des numéros et ont conservé cette manière de les nommer au lieu d'utiliser les noms officiels des projets. Par exemple, le vapocraqueur n° 6 de Formosa Plastics désigne « le parc industriel offshore de Yunlin ». L'article respectera cette pratique par souci de brièveté.

5. Wan-wen Chu, « *Chanye zhengce de shifan xiaokou: Taiwan shihua de chengzhang* » (Démonstration des effets des politiques industrielles : naissance de l'industrie pétrochimique à Taiwan), *Taiwan shehui yanjiu qikan* (Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies), vol. 27, 1997, p. 97-138.

6. Petrochemical Industry Association of Taiwan (éd.), *Shihua nianbao* (Rapport annuel sur la pétrochimie), Taipei, Petrochemical Industry Association of Taiwan, p. 50.

7. China Petroleum Corporation (éd.), *Shiyou gongye: Taiwan jingji qiji de zhujiao* (L'industrie pétrochimique : moteur du miracle économique taïwanais), Taipei, Kaopao, 1992.

8. Jack F. Williams et Ch'ang-yi David Chang, *Taiwan's Environmental Struggle: Toward a Green Silicon Island*, Londres, Routledge, 2008, p. 166.

9. Michael Hsin-huang Hsiao, « Environmental Movements in Taiwan », in Yok-Shiu Lee et Alvin So, *Asia's Environmental Movements*, New York, M. E. Sharpe, 1999, p. 31-54 ; Tadayoshi Terao, « An Institutional Analysis of Environmental Pollution Disputes in Taiwan: Cases of "Self-relief" », *Developing Economies*, vol. 40, n° 3, 2002, p. 284-304.

10. Shelley Rigger, *Taiwan Democratic Progressive Party*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2001, p. 11.

11. Ming-sho Ho, « The Politics of Anti-Nuclear Protest in Taiwan: A Case of Party-Dependent Movement (1980-2000) », *Modern Asian Studies*, vol. 37, n° 3, 2003, p. 683-708 ; Sunhyuk Kim, « Democratization and Environmentalism: South Korea and Taiwan in Comparative Perspective », *Journal of African and Asian Studies*, vol. 35, 2000, p. 287-302.

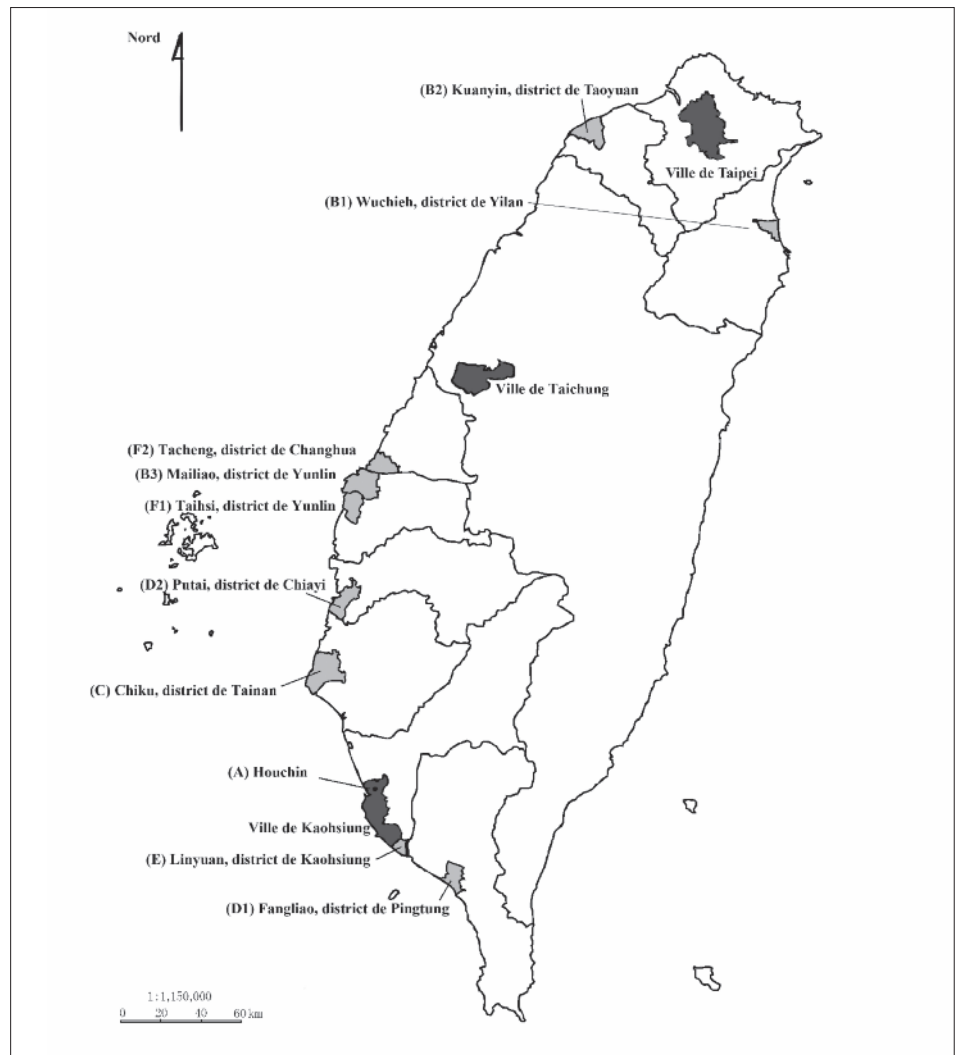
rival, le KMT. Cependant, au cours de son mandat entre 2000 et 2008, le DPP adopta une position plus favorable aux entreprises en mettant de côté son combat pour l'environnement, rompant ainsi sa précédente alliance politique avec les écologistes. Depuis qu'il a perdu le pouvoir en 2008, le DPP montre à nouveau des signes d'intérêt pour les questions environnementales⁽¹²⁾. Comme l'indique notre analyse, sa tentative de reconstruire une coalition avec les écologistes soulève néanmoins plusieurs questions.

Enfin, l'Administration chargée de la protection de l'environnement de Taiwan fut également créée en août 1987, alors que le gouvernement du KMT reconnaissait la nécessité de répondre à la demande du public en faveur d'une meilleure qualité environnementale. Dès le départ, les responsables en matière d'environnement ont adopté une approche technocratique des problèmes écologiques en estimant que les conflits pouvaient se résoudre de manière professionnelle et politiquement neutre. La mise à niveau des capacités administratives et des textes législatifs fut considérée comme une priorité. Les études d'« évaluation de l'impact environnemental », telles qu'elles ont été codifiées en 1994, sont un exemple frappant de la vision rationaliste des responsables environnementaux, dans la mesure où l'évaluation des projets de développement par des experts qualifiés constituait pour les décideurs la meilleure et la plus éclairée des démarches⁽¹³⁾. Cependant, cela eut pour

conséquence non intentionnelle d'offrir aux personnes hostiles au développement de la pétrochimie une plateforme pour exprimer leur scepticisme, tandis que les responsables politiques et les représentants des entreprises s'efforçaient de minimiser les conséquences négatives, ce qui jeta un fort discrédit sur les études d'impact⁽¹⁴⁾.

En bref, avec l'émergence concomitante du mouvement écologiste, d'une opposition politique et d'une régulation environnementale, l'industrie pétrochimique taïwanaise est entrée dans une phase de turbulences, quand bien même elle bénéficiait du parrainage de l'État sous les gouvernements du KMT et du DPP.

Cet article analysera dix projets d'investissements dans des vapocraqueurs de 1987 à 2011 pour saisir les contours de la politique environnementale de Taiwan au cours des trois décennies passées. Cette enquête s'articule autour de plusieurs questions : quels sont les facteurs qui ont déterminé l'issue des protestations contre la pétrochimie ? Quels rôles ont joué les différents acteurs dans ces conflits, notamment les résidents et les gouvernements locaux, ainsi que les ONG ? Au fil des ans, quels acteurs ont gagné de l'influence sur les décisions en matière d'environnement ? L'industrie pétrochimique ayant largement contribué à la pollution, l'analyse des mouvements d'opposition qu'elle a suscités peut nous aider à comprendre



Carte 1 – Localisation des dix cas d'étude.

la trajectoire de l'écologie à Taiwan. Les données de recherche sont principalement basées sur la littérature scientifique et des coupures de presse.

Les mouvements d'opposition aux vapocraqueurs à Taiwan

Les quatre premiers vapocraqueurs, propriétés de l'État, furent construits sans opposition visible. Comme nous l'avons noté ci-dessus, la situation prit un tournant abrupt en 1987, et les six projets de vapocraqueurs suivants suscitèrent de la résistance à des degrés divers. Cela concerne (A) le vapocraqueur n° 5 de la China Petroleum Corporation, (B) le vapocraqueur n° 6 de Formosa Plastics, (C) le vapocraqueur n° 7 de Tuntex, (D) le vapocraqueur n° 8 de la China Petroleum Corporation, (E) la modernisation du vapocraqueur n° 3 de la China Petroleum Corporation, et (F) le projet pétrochimique

- Ming-sho Ho, « Understanding the Trajectory of Social Movements in Taiwan (1980-2010) », *Journal of Contemporary Chinese Affairs*, vol. 39, n° 3, 2010, p. 16-18.
- Shui-yan Tang and Ching-Ping Tang, « Democratizing Bureaucracy: The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Fees in Taiwan », *Comparative Politics*, vol. 33, n° 1, 2000, p. 81-99.
- Ming-sho Ho, « Contested Governance between Politics and Professionalism in Taiwan », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 34, n° 2, 2004, p. 238-253.

de Kuokuang. Trois d'entre eux (B, D et F) ayant changé de site de construction, les six projets représentent dix cas. Parmi eux, trois projets (A, B et E) ont vu le jour tandis que les autres furent abandonnés.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le mouvement écologiste taiwanais est né dans le creuset de la transition politique. Notre analyse se concentrera sur le déroulement des protestations contre les vapocraqueurs au cours de trois périodes, 1987-1999, 2000-2007 et 2008-2011.

De la libéralisation à l'alternance, 1987-1999

La levée de la loi martiale en 1987 initia une libéralisation politique qui permit aux revendications environnementales de s'exprimer dans la rue. Durant cette période, l'opposition politique et le mouvement écologiste marchèrent main dans la main. En 1987, le vapocraqueur n° 5 de la China Petroleum Corporation et le vapocraqueur n° 6 de Formosa Plastics furent les deux premiers projets à soulever une résistance populaire, suivi par le vapocraqueur n° 7 de Tuntex en 1994 et le vapocraqueur n° 8 de la China Petroleum Corporation en 1999.

Le vapocraqueur n° 5 de la China Petroleum Corporation devait remplacer le n° 2, mis en service en 1975 ; les deux étant situés à Houchin (後勁), un ancien village agricole à la périphérie de Kaohsiung. La décision japonaise de construire une usine de combustible marin pendant la guerre en réquisitionnant des terres agricoles et l'expansion industrielle de l'après-guerre avaient définitivement scellé le destin des villageois. Pendant plus de 40 ans, les résidents de Houchin subirent les émissions toxiques et la pollution des nappes phréatiques, ce qui eut des conséquences néfastes sur leur santé et leurs cultures. À la faveur d'une atmosphère politique plus détendue, leur rébellion éclata en juillet 1987 et contre toute attente, le blocage de l'une des portes du complexe, geste symbolique de leur rejet du nouveau vapocraqueur, dura plus de trois ans⁽¹⁵⁾.

Houchin fut l'un des mouvements de protestation écologiste les plus connus de l'après loi martiale et sa violence, notamment à l'occasion de plusieurs confrontations avec la police, révéla l'ampleur du mécontentement jusqu'ici maintenu sous silence. Les responsables du DPP soutinrent la contestation, son émergence étant largement perçue comme un symptôme de l'échec de l'administration du KMT à protéger les gens ordinaires. Par la suite, l'un des leaders de Houchin rejoignit le DPP et remporta les élections législatives de 1989.

En mai 1990, un référendum conduit à Houchin indiqua que 61 % des votants étaient dans « une opposition résolue » tandis que 39 % étaient favorables à une « négociation avec la China Petroleum Corporation ». Face à ce rejet solidement ancré, le gouvernement mené par le KMT adopta une double stratégie. Premièrement, un fonds de 1,5 milliard de NT\$ fut créé, et les intérêts générés affectés à un ensemble d'indemnités de bon voisinage telles que la subvention du gaz de cuisine et la fourniture de repas gratuits dans les cantines des écoles. Les dirigeants s'engagèrent à relocaliser le nouveau vapocraqueur dans 25 ans. Par ailleurs, le gouvernement mobilisa des agents de sécurité et de police à grande échelle pour surveiller les protestataires et réprimer leurs activités. La China Petroleum Corporation commença la construction du projet en 1990 pour une mise en service en 1994.

Pendant longtemps, Formosa Plastics chercha à disposer d'installations pour le craquage du naphta afin de ne plus dépendre de la production étatique. La libéralisation du milieu des années 1980 acheva finalement de convaincre la bureaucratie économique d'abandonner le monopole d'État sur la production en amont. Cependant, l'ambition de Formosa Plastics de

former un empire pétrochimique intégré fut contrecarrée par l'émergence des protestations écologiques et l'entreprise a été contrainte de déplacer le site du projet du canton de Wuchieh (五結), dans le district de Yilan (B1), au canton de Kuanyin (觀音), dans le district de Taoyuan (B2), puis enfin dans le canton de Mailiao (麥寮), dans le district de Yunlin (B3).

Grâce à sa proximité avec des installations portuaires, Yilan était le site de prédilection de Formosa Plastics. Le mouvement local d'opposition commença au début de l'année 1987 avec des militants du DPP qui créèrent par la suite la branche de Yilan de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan. Ils collaborèrent étroitement avec un chef de district, Chen Ting-nan (陳定南), qui n'était affilié à aucun parti et qui se constitua durant l'exercice de sa fonction (1981-1989) une réputation d'incorruptibilité et d'engagement sur les questions environnementales. Chen avait travaillé avec Formosa Plastics avant d'entamer une carrière politique. Son éloquence et son pouvoir de persuasion durant un débat télévisé avec le président de Formosa Plastics, en décembre 1987, donnèrent un nouvel élan aux militants écologistes de Yilan en leur apportant un soutien national. Formosa Plastics, dans une position fâcheuse, se vit alors contraint d'abandonner ses plans à Yilan pour se tourner vers Taoyuan.

À Yilan, les responsables politiques locaux du KMT étaient favorables aux investissements de l'industrie pétrochimique et le conflit évolua vers une querelle de partis. En 1990, alors que Formosa Plastics obtenait le soutien du gouvernement central dirigé par le KMT, une seconde offensive visant à relancer le projet de vapocraqueur à Yilan vit le jour. Entre temps, Chen Ting-nan avait rejoint le DPP et fait son entrée à l'Assemblée législative (Yuan). Chen prit de nouveau la tête du mouvement de protestation, notamment à l'occasion d'une grande manifestation à Taipei, en décembre 1990. De plus, il fut remplacé par un autre chef de district affilié au DPP lui aussi opposé au projet pétrochimique. Ainsi, le gouvernement central du KMT se trouva dans l'incapacité de réutiliser la stratégie de la carotte et du bâton qu'il avait adoptée lors des protestations à Houchin. En 1991, Formosa Plastics abandonna définitivement son projet de production pétrochimique à Yilan.

Yilan fut longtemps salué comme le « haut lieu de la démocratie taiwanaise » parce qu'il fut gouverné de manière continue, entre 1981 et 2004, par des responsables politiques qui n'étaient pas issus des rangs du KMT. La victoire sur le puissant conglomérat pétrochimique permit de consolider la légitimité du DPP sur les questions environnementales. À la suite de Chen, les chefs de district du DPP promurent avec succès la culture locale et le tourisme, présentés comme des alternatives bien plus attrayantes que l'industrialisation massive. L'« expérience de Yilan » est devenue un atout politique majeur dans le jeu du DPP pour la course au pouvoir national face au KMT⁽¹⁶⁾.

Taoyuan avait toujours été le second choix de Formosa Plastics. L'entreprise commença à s'intéresser à cette alternative uniquement lorsque l'option de Yilan fut complètement enlisée dans l'opposition locale. À partir de la fin de l'année 1987, les résidents de Kuanyin créèrent une organisation autonome pour coordonner les activités de protestations avant d'être rejoints par les responsables politiques et les militants locaux du DPP. À la

15. Hsin-yi Lu, « Place and Environmental Movement in Houchin, Kaohsiung », *Journal of Archaeology and Anthropology*, vol. 70, 2009, p. 47-78 ; Ming-sho Ho, « Protest as Community Revival: Folk Religion in a Taiwanese Anti-Pollution Movement », *African and Asian Studies*, vol. 4, n° 3, 2005, p. 237-269.

16. Pour une chronique du mouvement de Yilan, voir Bureau de protection de l'environnement du district de Yilan, *Yilanxian huanjing baohu nianjian* (Annuaire de la protection environnementale dans le district de Yilan), Yilan, gouvernement du district de Yilan, 1994, p. 34-36.

même époque, les dirigeants du KMT se montraient le plus souvent favorables aux investissements de la pétrochimie. Le parti d'opposition n'était pas aussi bien établi à Taoyuan qu'à Yilan, ce qui explique pourquoi le mouvement de Kuanyin sembla plus faible, ce qui n'a pas empêché les responsables politiques du DPP de profiter des retombées positives de leur soutien au mouvement écologiste local. En 1989, trois élections majeures eurent lieu pour désigner les chefs de district, les représentants au niveau provincial et les députés. Les candidats du DPP réunirent 53,7 % des voix dans le canton de Kuanyin, contre une moyenne de 35 % dans l'ensemble du district⁽¹⁷⁾. Ainsi, Kuanyin devint un fief isolé du DPP dans le district de Taoyuan, plutôt pro-KMT.

Le gouvernement central du KMT redoubla d'efforts pour faciliter les investissements de Formosa Plastics à Taoyuan. Le gouvernement accorda un permis en juillet 1998 et des fonctionnaires du ministère des Affaires économiques tentèrent même de convaincre les opposants locaux. Enfin, Formosa Plastics décida d'abandonner Taoyuan pour Yilan en 1990 à cause du coût plus élevé des terrains et de l'absence d'installations portuaires.

Après un second échec à Yilan, Formosa Plastics suivit la recommandation officielle et envisagea le canton de Mailiao, dans le district de Yunlin, en mars 1991. Yunlin est situé au cœur des terres agricoles du sud-ouest de Taiwan. Ce district est l'un des plus pauvres de l'île, car les revenus agricoles furent artificiellement réduits par le gouvernement pour accélérer l'industrialisation. Mailiao, canton sous-développé du littoral occidental et victime d'un exode de population, constituait un site idéal, car il permettait au camp pro-développement de présenter la pétrochimie comme une opportunité pour l'économie locale. La branche de Yunlin de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan fut créée pour s'opposer à Formosa Plastics en reproduisant l'expérience de Yilan et la plupart de ses membres actifs étaient des militants du DPP ; cependant, le DPP était bien plus faible et le chef de district réussit à organiser une grande manifestation favorable à Formosa Plastics en juillet 1991. Finalement, les écologistes locaux ne parvinrent pas à mobiliser suffisamment de soutien et à faire échouer le projet pétrochimique.

À l'époque, les responsables économiques de Taiwan s'empressèrent d'attirer Formosa Plastics à Mailiao de peur que l'entreprise ne décide de placer ses investissements en Chine continentale. C'est pourquoi le vapocraqueur n° 6 s'est vu attribuer un certain nombre d'avantages auparavant déniés aux entreprises privées. Formosa Plastics fut autorisé à construire sur des zones de marée et à posséder un port industriel. De plus, le gouvernement construisit de grandes installations d'approvisionnement en eau principalement pour l'usage de l'entreprise. Après la mise en service du vapocraqueur n° 6 en 1999, le gouvernement donna à plusieurs reprises son feu vert à l'expansion du projet. Ainsi, le projet de Formosa Plastics à Mailiao devint le plus grand projet au monde de parc industriel centré autour de la pétrochimie, représentant à lui seul 75 % de la production d'éthylène de Taiwan et 18 % des émissions de dioxyde de carbone⁽¹⁸⁾.

Bien que le projet de vapocraqueur de Formosa Plastics n'eût pas commencé sous les meilleurs auspices, la volonté du gouvernement de soutenir par des privilèges et des subventions un projet privé en amont de l'industrie pétrochimique créa un précédent. Tuntex (*dongdishi* 東帝士), une entreprise de textile et de fibre chimique qui entretenait de bonnes relations avec le KMT, se joignit au Yieh Loong (燁隆) Group, producteur d'acier, pour proposer la mise en œuvre du projet de zone industrielle de Pinnan (*binnan gongye qu* 濱南工業區) en 1994, au sein duquel Tuntex avait l'intention de construire le vapocraqueur n° 7.

Le projet de Pinnan était situé dans le canton de Chiku (七股), district de Tainan⁽¹⁹⁾, où une lagune permet la culture des huîtres tout en servant d'abri à une espèce d'oiseau menacée, la Petite Spatule, sur son itinéraire de migration. Le projet pharaonique prévoyant un budget de 470 milliards de NT\$ pour gagner 3 500 hectares de terrain sur la lagune suscita immédiatement l'opposition conjointe des pêcheurs et ostréiculteurs locaux ainsi que des défenseurs des oiseaux⁽²⁰⁾. Les militants contre la construction de barrages à l'intérieur des terres du sud de Taiwan se joignirent également au mouvement pour s'opposer à la tentative du gouvernement d'exploiter de nouvelles sources d'eau⁽²¹⁾. En 1996, Su Huan-chih (蘇煥智), alors député d'opposition, prit la tête du mouvement et organisa une longue marche à travers 22 cantons du district de Tainan pendant huit jours pour mobiliser l'opposition. Conscients des enseignements tirés de Yilan, Tuntex redoubla d'efforts sur les activités de relations publiques afin de constituer un soutien local. Non seulement des responsables politiques du KMT furent recrutés par le camp pro-développement, mais le chef de district du DPP, Chen Tangshan (陳唐山) (1994-2001), se montra lui aussi favorable au projet. En 1997, alors que Chen était candidat à sa propre réélection lors des primaires du DPP, Su se posa en alternative en promettant de renoncer à sa candidature si Chen s'opposait publiquement à la zone industrielle de Pinnan. Ainsi, la controverse évolua en une lutte de pouvoir fratricide au sein du DPP et même les dirigeants au niveau national furent incapables de résoudre le conflit local. Les écologistes se plaignirent du déclin de l'engagement du DPP en faveur de la protection environnementale, affirmant que « le DPP avait nui au mouvement d'opposition contre le vapocraqueur n° 7 » dans la mesure où nombreux étaient ceux qui se demandèrent « pourquoi le DPP s'était opposé aux vapocraqueurs n° 5 et 6, mais pas au n° 7 »⁽²²⁾.

Heureusement pour les opposants, les études d'impact étaient devenues une obligation légale au moment où le projet de Pinnan fut proposé. Cela fut donc le premier grand projet à être examiné dans le cadre de la nouvelle législation. La loi de 1994 accorde un droit de veto aux responsables environnementaux en ce que les projets de construction majeurs ne peuvent pas être menés sans avoir obtenu en premier lieu des résultats satisfaisants lors de l'étude d'impact. En tirant stratégiquement parti de cette mesure, les opposants au projet de Pinnan soulevèrent de nombreux problèmes, notamment les dégâts environnementaux causés par la disparition de la lagune, les conséquences économiques sur l'aquaculture locale et le manque d'approvisionnement en eau. Face à ces questions, les promoteurs furent contraints de collecter des données de recherche pour convaincre les autorités chargées de l'examen de leur dossier. Le gouvernement approuva finalement le projet de Pinnan en décembre 1999, trois mois seulement avant les élections présidentielles perdues par le KMT. Malgré une chronologie

17. Calcul des données électorales par l'auteur à partir des archives de la Commission électorale centrale.
18. Ching-hsuan Huang, « Shihuaye: yao liuxia ta, jiyuao guan hao ta » (Industrie pétrochimique : pour la garder, il faut bien la gérer), *Tianxia*, vol. 453, 2010, p. 96.
19. Suite à la réforme de l'administration locale en 2011, le district de Tainan a fusionné avec la ville de Tainan, et le district de Kaohsiung avec la ville du même nom. J'utiliserai cependant l'ancien système par souci de précision.
20. La source sur le conflit de Chiku provient de Han-shen Pan, *Shidi kongjian de shehuixing shengchan: yi Tainan Jigu shiting wei gean* (La production sociale des zones humides : étude de cas dans les marais de Chiku à Taiwan), mémoire de master de l'Université nationale de Taiwan, 1996.
21. Anru Lee, « Southern Green Revolution: Urban Environmental Activism in Kaohsiung, Taiwan », *City and Society*, vol. 19, n° 1, 2007, p. 114-138. Takao Green Association (éd.), *Nan taiwan lüse geming* (Révolution verte au sud de Taiwan), Taipei, Chenxing, 1996.
22. Huan-chih Su et Chih-cheng Hsieh, *Heimian pilu de xiangchou* (La nostalgie de la Petite Spatule), Taipei, Shihpao, 1997, p. 162.

pour le moins suspecte, les opposants parvinrent à retarder le projet aussi longtemps que possible. À titre de comparaison, Formosa Plastics dut attendre respectivement quatre et neuf mois pour obtenir les autorisations du gouvernement pour ses projets à Yilan et Taoyuan, tandis que Tuntex Group resta empêtré pendant plus de quatre ans dans les études d'impact environnemental.

La situation évolua de manière inattendue après la victoire du DPP en 2000. Premièrement, Tuntex et Yieh Loong avaient pu se développer rapidement car leur connexion politique avec le KMT leur permettait un accès facile aux prêts bancaires ; ils furent par conséquent confrontés à des difficultés financières une fois leurs soutiens politiques déçus. Yieh Loong fut vendu à l'entreprise publique China Steel en 2000, et Tuntex fit faillite l'année suivante. Deuxièmement, Su Huan-chih fut élu chef du district de Tainan en 2001, ce qui rendit presque impossible la résurrection du projet de Pinnan. En 2009, la lagune de Chiku fut intégrée au parc national de Taijiang (台江國家公園) et devint célèbre pour son écotourisme.

Avec le recul, il semble que la China Petroleum Corporation ait acquis une victoire à la Pyrrhus en consentant une relocalisation au bout de 25 ans de son vapocraqueur n° 5. Bien que la signification exacte de la promesse officielle soit sujette à interprétation, les résidents de Houchin maintiennent l'approche maximaliste selon laquelle la totalité de la raffinerie de Kaohsiung, et non seulement le vapocraqueur incriminé, doit être démantelée avant la fin 2015. Parallèlement, Formosa Plastics, rival de la China Petroleum Corporation, augmentait rapidement ses capacités pétrochimiques grâce à son vapocraqueur n° 6 construit sur des terres nouvellement conquises. Ainsi, peu après la mise en service du vapocraqueur n° 5, la China Petroleum Corporation commença à envisager son remplacement par le n° 8, ainsi que la construction d'autres installations de raffinage du pétrole et de producteurs privés de milieu de chaîne à Tashe (大社) et Jenwu (仁武) dépendants de l'approvisionnement de la China Petroleum Corporation. Deux sites, le canton de Fangliao (枋寮) dans le district de Pingtung (D1), et le canton de Putai (布袋) dans le district de Chiayi (D2), furent successivement proposés, sans succès.

En mars 1999, la China Petroleum Corporation annonça officiellement son projet de construction d'un vapocraqueur n° 8 à Pingtung, sur des terres agricoles appartenant à l'entreprise d'État Taiwan Sugar Corporation. Immédiatement, le chef de district du DPP, Su Chia-chuan (蘇嘉全) (1998-2005), exprima son désaccord, suivi par d'autres responsables du DPP. Bien que majoritairement agricole, Pingtung souffrait de la pollution atmosphérique créée par les industries lourdes de la zone métropolitaine de Kaohsiung. En outre, les mouvements pour la protection de l'environnement au niveau local se développèrent fortement au milieu des années 1990, ce qui favorisa une sensibilisation de la population. Certains militants ayant occupé des postes dans le gouvernement local pendant le mandat de Su Chia-chuan, ils purent ainsi faciliter la coordination entre le DPP et les écologistes. Simultanément, Su Chia-chuan chercha à reproduire le modèle de Yilan en encourageant le tourisme afin que les industries très polluantes ne soient plus les bienvenues. Ces industries étant impopulaires à Pingtung, même le KMT, pourtant pro-développement, dut se montrer prudent. Lors des élections des chefs de district de 2001, le candidat du KMT critiqua le rejet pur et simple de Su Chia-chuan du vapocraqueur n° 8 de la China Petroleum Corporation, sans pour autant soutenir explicitement le projet.

Dans la seconde moitié de l'année 1999, la China Petroleum Corporation dirigea brièvement son attention vers Chiayi (voir ci-dessous), avant de tenter sa chance à Pingtung en 2002. Tout comme Formosa Plastics avec Yilan,



Photo 1 – Le vapocraqueur n° 3 de la China Petroleum Corporation dans le district de Linyuan. Les installations pétrochimiques de Taiwan sont souvent situées près de terres agricoles. Cette image montre un bassin de pisciculture proche d'un complexe industriel. © Ming-sho Ho



Photo 2 – Un homme politique anti-Kuokuang dans l'arrondissement de Fangyuan. Le succès du mouvement anti-Kuokuang s'explique en partie par la forte opposition locale au projet. Ce candidat affiche sa conviction pour la lutte contre la pollution durant la campagne. © Ming-sho Ho

la China Petroleum Corporation considérait Pingtung comme la meilleure option disponible. Su Chia-chuan resta sur ses positions, contrecarrant ainsi les plans de construction du nouveau vapocraqueur. Le cas de Pingtung demeura unique dans la mesure où l'opposition de principe d'un responsable politique local permit d'empêcher l'industrialisation pétrochimique malgré une faible mobilisation de la société civile.

L'épisode de Chiayi et du vapocraqueur n° 8 de la China Petroleum Corporation apparut comme un effort pour stimuler la campagne électorale du KMT en vue des élections présidentielles de 2000, élections que le parti avait de bonnes chances de perdre⁽²³⁾. Le candidat à la vice-présidence du KMT Vincent Siew (蕭萬長) était originaire de Chiayi et, en tant qu'ancien ministre des Affaires économiques chargé de la supervision de l'entreprise d'État, ses subordonnés décidèrent de déplacer la construction du vapocraqueur n° 8 à Chiayi pour se vanter d'avoir favorisé le développement de sa terre natale.

En août 1999, sept mois avant les élections présidentielles, la China Petroleum Corporation annonça abruptement un projet de construction du vapocraqueur n° 8 sur les marais salants abandonnés appartenant à l'État. Le plan de Putai remporta immédiatement l'adhésion des responsables politiques du KMT à la tête du gouvernement local. Pour accueillir le projet, le gouvernement du district de Chiayi alla jusqu'à rompre un accord passé avec un promoteur privé et organisa un grand rassemblement pour la « cérémonie de construction ». Comme Chiku, Putai était un centre d'aquaculture et de pêche et l'arrivée de l'industrie pétrochimique faisait peser une menace sur ses activités économiques. Un mouvement fit son apparition et reçut le soutien d'autres ONG environnementales du sud de l'île ; cependant, l'opposition fut plus faible dans la mesure où les politiciens pro-développement du KMT dominaient l'opinion publique locale.

Si le plan de Putai semblait faire partie des tactiques de campagne du KMT, le DPP opta quant à lui pour une position inhabituelle. Quelques militants de Putai approchèrent Chen Shui-bian, alors candidat du DPP pour les présidentielles, qui ne voulut pas prendre clairement parti – décision stratégique pour ne pas froisser le camp des pro-développement, dominant à Chiayi. L'échec du KMT aux élections présidentielles de 2000 n'en scella pas moins le destin du plan de Putai. Dès la prise de pouvoir du DPP, la China Petroleum Corporation reconnut ouvertement que le site de Putai n'était pas viable économiquement et tourna son attention vers Pingtung. En 2001, les autorités locales tombèrent dans le camp des verts lorsque Chen Ming-wen (陳明文) devint chef de district, entre 2002 et 2009. En suivant les exemples de Yilan et Pingtung, Chen Ming-wen souhaita promouvoir un développement sans usine. La China Petroleum Corporation n'avait jamais sérieusement envisagé Putai comme site de construction, ce qui n'a pas empêché les responsables politiques locaux du KMT d'accuser le DPP d'avoir raté une opportunité d'industrialisation. À l'approche des élections des chefs de district de 2004, le KMT lança même un mouvement visant à « faire revenir le vapocraqueur n° 8 ».

L'ère du DPP, 2000-2007

L'an 2000 marqua la première alternance démocratique avec la victoire du DPP aux élections présidentielles. Le DPP avait alors été un allié politique du mouvement écologiste. Mais dès qu'il prit les commandes du pays, sa position devint plus favorable au développement. En 2005, le gouvernement dirigé par le DPP encouragea la modernisation du vapocraqueur n° 3 de la China Petroleum Corporation ainsi que le projet pétrochimique de Kuokuang.

L'incapacité à trouver un nouveau site de production contraignit la China Petroleum Corporation à envisager des alternatives, notamment l'agrandissement de son usine du canton de Linyuan (林園) dans le district de Kaohsiung, une idée déjà évoquée en 2004. Avant le projet de vapocraqueur n° 6 de Formosa Plastics, le parc industriel de Linyuan était le principal centre

pétrochimique de Taiwan avec ses deux vapocraqueurs, les n° 3 et 4. Linyuan, à cause de son développement précoce, était réputé pour sa pollution. En 1988, un accident écologique – connu sous le nom d'incident de Linyuan – donna lieu à une protestation massive au cours de laquelle les victimes barricadèrent le parc industriel pendant trois semaines, interrompant ainsi presque entièrement l'approvisionnement pétrochimique de l'île⁽²⁴⁾. Linyuan et Houchin étant deux communautés ayant régulièrement souffert de problèmes environnementaux et promptes à s'opposer à la pollution, les projets d'extension avaient de fortes chances d'être confrontés à l'hostilité locale.

Le plan originel de la China Petroleum Corporation était de réquisitionner 55 hectares de terres privées afin de construire un nouveau vapocraqueur pour un montant total de 42,6 milliards de NT\$. En mars 2005, le maire de Linyuan mena la protestation contre ce projet, initiant ainsi le mouvement d'opposition local. Au début, les responsables politiques de tous bords rejoignirent le mouvement, mais leur engagement faiblit par la suite pour deux raisons. Premièrement, China Petroleum Corporation revit ses ambitions à la baisse en se contentant de « moderniser » le vapocraqueur n° 3 plutôt que de l'« agrandir », abandonnant ainsi le projet d'extension de son complexe industriel. Deuxièmement, le groupe promit d'offrir plus de compensations pécuniaires à la communauté locale. Par conséquent, au moment où le projet fut soumis à l'examen officiel en 2007, les responsables politiques avaient adopté une position plus conciliante en soulignant la nécessité de promouvoir l'« économie locale ». Les militants les plus déterminés recherchèrent l'aide d'ONG professionnelles, mais après le retrait des dirigeants politiques, la population locale fut plus difficile à mobiliser. Le mouvement local s'effondra définitivement avec la conclusion des études d'impact environnemental en décembre 2008.

Contrairement au schéma habituel du militantisme antipollution marqué par l'engagement du DPP, le mouvement de Linyuan n'avait aucune couleur politique. Cela s'explique notamment par le fait que le chef du district de Kaohsiung, Yang Chiu-hsing (楊秋興) (2002-2010), était favorable aux investissements de la pétrochimie et souhaitait ardemment voir sa région bénéficier des performances économiques du secteur. Conformément au tournant pro-entreprises du DPP alors au gouvernement central, Yang Chiu-hsing avait été un militant écologiste, co-fondateur de la branche de Kaohsiung de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan, en 1988, avant de se présenter pour la première fois aux élections en 1991. Durant l'incident de Linyuan de 1988, Yang Chiu-hsing rejoignit même, avec des membres de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan, des victimes sur leurs barricades. Cette métamorphose de Yang, d'éco-guerrier en politicien pro-entreprise, était plutôt en phase avec le glissement idéologique du DPP durant son exercice du pouvoir⁽²⁵⁾.

Avec la perspective de relocalisation en 2015, le projet de modernisation revu à la baisse ne suffisait plus à maintenir la production pétrochimique. Ainsi, avec l'accord du gouvernement DPP, la China Petroleum Corporation créa un projet de co-investissement avec le secteur privé pour former Ku-

23. Les informations sur le mouvement de Chiayi contre le vapocraqueur n° 8 proviennent de Chi-Jung Lu, *Difang paixi, shehui yundong yu huanjing zhili: yi Baqing zai Yun-jia shechang juece fenxi weilì* (Faction locale, mouvement social et gouvernance environnementale : exemple du huitième vapocraqueur) mémoire de master de l'Université nationale Chengchi, 2007.

24. Ming-sho Ho et Feng-san Su, « Control by Containment: Politics of Institutionalizing Pollution Disputes in Taiwan », *Environment and Planning A*, vol. 40, n° 10, 2008, p. 2409.

25. Les informations sur la protestation de Linyuan contre la modernisation du vapocraqueur viennent de Ming-sho Ho, « Co-opting Social Ties: How the Taiwanese Petrochemical Industry Neutralized Environmental Opposition », *Mobilization: An International Journal*, vol. 15, n° 4, 2010, p. 447-463.

Tableau 1 – Protestations contre les projets de vapocraqueurs à Taiwan (1987-2011)

Projet	Période	Lieu	Mobilisation de la société civile	Position du DPP	Résultat de la protestation
(A) Vapocraqueur n° 5 de la China Petroleum Corporation	1987-1990	Houchin, district de Kaohsiung	Forte	Contre	Échec
(B) Vapocraqueur n° 6 de Formosa Plastics	1987-1991	Wuchieh, district de Yilan (B1)	Forte	Contre	Réussite
		Kuanyin, district de Taoyuan (B2)	Moyenne	Contre	Réussite suite à un changement de site
		Mailiao, district de Yunlin (B3)	Faible	Contre	Échec
(C) Vapocraqueur n° 7 de Tuntex	1994-2000	Chiku, district de Tainan	Forte	Divisé	Réussite
(D) Vapocraqueur n° 8 de la China Petroleum Corporation	1999-2002	Fangliao, district de Pingtung (D1)	Faible	Contre	Réussite
		Putai, district de Chiayi (D2)	Faible	Neutre puis contre	Réussite
(E) Modernisation du vapocraqueur n° 3 de la China Petroleum Corporation	2005-2008	Linyuan, district de Kaohsiung	Moyenne	Favorable	Échec
(F) Projet pétrochimique de Kuokuang	2005-2011	Taihsi, district de Yunlin (F1)	Faible	Favorable	Réussite suite à un changement de site
		Tacheng, district de Changhua (F2)	Forte	Pour puis contre	Réussite

Le tableau ci-dessus résume l'étude historique des dix cas.

kuang Petrochemical (*guoguang shihua* 國光石化) en janvier 2006. L'entreprise envisagea dans un premier temps un nouveau vapocraqueur dans le canton de Taihsi (台西), dans le district de Yunlin (F1), puis dans le canton de Tacheng (大城), dans le district de Changhua (F2)⁽²⁶⁾.

China Petroleum Corporation dirigea son attention vers Yunlin en 2005, au moment de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. Par la suite, les ONG de protection de l'environnement initièrent plusieurs mouvements de protestation pour dénoncer le soutien du gouvernement DPP au développement de la pétrochimie sans aucune considération pour les conséquences sur le changement climatique. Le premier projet de Kuokuang représentait un investissement massif de 401 milliards de NT\$ et la conquête de 1 800 hectares de terrain sur le littoral de Taihsi. Comme son voisin du nord, Mailiao, Taihsi est un village pauvre et accusant un fort retard de développement. Avec la mobilisation des responsables politiques locaux du KMT, le bureau du canton réalisa un sondage d'opinion montrant que 54 % des résidents étaient en faveur du projet. À Yunlin, les écologistes étaient assez mal organisés, comme 15 années auparavant à Mailiao, lorsque Formosa

Plastics avait décidé d'y construire son vapocraqueur n° 6. La section locale de Yunlin de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan était restée longtemps moribonde jusqu'à sa réorganisation en 2006, et même après sa renaissance, seuls cinq membres actifs prirent part au mouvement de protestation anti-Kuokuang.

Étant donnée la faiblesse de l'opposition locale, la mise en œuvre du projet de Kuokuang semblait désormais acquise. Mais des événements imprévus vinrent contrecarrer le projet. Tout d'abord, la candidate du DPP, Su Chih-fen (蘇治芬), remporta les élections de chef de district en 2005 et mit en œuvre une politique accordant la priorité à l'agriculture au détriment de la croissance des industries lourdes. Avec en tête l'exemple du gigantesque vapocraqueur n° 6, Su Chih-fen tenta d'imposer l'application systématique du principe pollueur-payeur ainsi qu'une taxe carbone au niveau du district pour les producteurs industriels. Bien que les deux propositions aient été

26. Les informations sur le mouvement anti-Kuokuang viennent principalement de l'ouvrage de Chih-cheng Hsieh et Ming-sho Ho, *Baqing yu Taiwan: Guoguang shihua de gushi* (Voyage d'un vapocraqueur à Taiwan : histoire du projet pétrochimique de Kuokuang), Taipei, Rive Gauche, 2011.

repoussées au conseil de district contrôlé par le KMT, les dirigeants du projet de Kuokuang sentirent le vent politique tourner. Ensuite, le projet de Taihsi était empêtré dans le processus d'étude de l'impact environnemental. En mars 2008, l'administration chargée de la protection de l'environnement décida que le projet devait procéder au second niveau d'examen, ce qui incita Kuokuang à transplanter son projet dans le district de Changhua.

Retour du KMT, 2008-2011

Le retour au pouvoir du parti conservateur, le KMT, s'est produit au moment même du déplacement du site de Kuokuang vers Changhua. On considérait alors que l'idéologie pro-entreprise et pro-développement du KMT allait contribuer à l'aboutissement du méga-projet.

À Tacheng, le projet de Kuokuang reçut dans un premier temps un soutien bipartisan lors de son annonce officielle en juin 2008, et le bureau du canton réalisa un sondage montrant que 98 % des personnes interrogées y étaient favorables, soit plus qu'à Taihsi. Le chef KMT du district, Cho Po-yuan (卓伯源) (2005-), vit dans le projet de Kuokuang une occasion de soigner sa popularité et s'engagea à encourager sa construction. Par ailleurs, le nouveau gouvernement du KMT dirigé par Ma Ying-jeou depuis mai 2008 soutenait également le projet bien qu'il ait été d'abord proposé sous l'administration du DPP. Les investissements prévus pour le nouveau projet de Kuokuang gonflèrent pour atteindre 620 milliards de NT\$ et 2 900 hectares de terrain à conquérir sur les zones humides de Tacheng.

Néanmoins, le second projet de Kuokuang dut faire face à une opposition encore plus virulente. Les écologistes de Changhua étaient mieux organisés ; par exemple, la section locale de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan avait continué à jouer un rôle important depuis sa fondation en 1988, contrairement à son homologue de Yunlin. Bien que peu de résidents de Tacheng aient rejoint l'opposition, le soutien du canton de Fangyuan (芳苑), voisin du nord réputé pour sa production d'huîtres et disposant d'une expérience en matière de contestation écologiste, permit de faire grossir les rangs des protestataires. De plus, les militants de Changhua obtinrent le soutien de plusieurs ONG nationales comme la Society of Wilderness (*huangye baohu xiehui* 荒野保護協會), Taiwan Rural Front (*Taiwan nongcun zhenxian* 台灣農村陣線), Taiwan Environmental Information Centre (*huanjing zixun xiehui* 環境資訊協會), et Youth Synergy Foundation (*qing pingtai jijin hui* 青平台基金會), parvenant ainsi à donner une dimension nationale au conflit environnemental local.

À l'été 2010, les grands médias de Taiwan commencèrent à diffuser des reportages plus favorables à la cause du mouvement anti-Kuokuang. Des écrivains (menés par le poète autochtone Wu Sheng [吳晟]), des professeurs d'université et des médecins lancèrent des campagnes de pétitions pour défendre l'écosystème du marais. Comme avec la Petite Spatule pour le vapocraqueur n° 7, les militants anti-Kuokuang soulignèrent le danger encouru par le dauphin à bosse du Pacifique (*bai Haitun* 白海豚), dont l'habitat était menacé par les grands travaux de poldérisation. Le dauphin, animal universellement aimé, devint l'emblème de la mobilisation anti-Kuokuang. Suite à la montée du mécontentement public, Weng Chin-chu (翁金珠), ancien chef de district DPP (2002-2005), rejoignit le camp de l'opposition en septembre 2010. La conversion de Weng fut d'autant plus étonnante qu'elle avait essayé de développer les zones humides de Tacheng et invité les industries lourdes à venir s'y installer au cours de son mandat, dégradant ainsi ses relations avec les militants locaux de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan. Comme Yang Chiu-hsing dans le district de Kaoh-

siung, Weng avait joué un rôle important dans l'organisation du volet de Changhua au sein de l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan en 1988, mais elle avait délaissé par la suite ses positions écologiques pour promouvoir le développement économique. La volte-face de Weng montra qu'il était possible de changer la position du DPP à condition que la protection environnementale devienne un sujet populaire.

Au début de l'année 2011, Su Tseng-chang et Tsai Ing-wen, deux candidats favoris des primaires du DPP pour les élections présidentielles, suivirent également le mouvement anti-Kuokuang. Ils occupaient respectivement les fonctions de Premier ministre et vice-Premier ministre lorsque le projet de Kuokuang fut proposé pour la première fois en 2006. De toute évidence, à mesure que le mouvement anti-Kuokuang prenait de l'ampleur, les responsables politiques y virent une opportunité et ils suivirent la tendance, au risque de se contredire. Avec le passage du DPP dans le camp des opposants, le KMT au pouvoir dut faire face à une pression politique accrue. Dans la perspective de sa réélection dans moins d'un an, Ma Ying-jeou décida d'abandonner le projet de Kuokuang devenu un boulet politique. Lors d'une conférence de presse donnée en urgence en avril 2011, il mit fin au projet controversé et annonça son soutien à la protection des zones humides.

Le projet de Kuokuang était analogue à celui de la zone industrielle de Pinnan dans la mesure où la construction sur de vastes étendues gagnées sur la mer aurait abouti à des dégâts irréversibles pour les écosystèmes et les moyens de subsistance locaux. Néanmoins les militants de Changhua obtinrent cette victoire en ne comptant quasiment que sur eux-mêmes, les responsables politiques du DPP ayant plus été des opportunistes tardifs que de véritables initiateurs du mouvement. Les militants surent transformer avec habileté le soutien bipartisan initial pour Kuokuang en une opposition bipartisane, écrivant ainsi un chapitre inédit dans l'histoire de l'écologie à Taiwan.

La recette d'une résistance écologiste réussie

Selon Robert Weller, la montée de l'écologisme à Taiwan au milieu des années 1980 n'est rien de moins qu'un processus de « découverte de la nature » liée à une prise de conscience de la population de l'impact considérable de la pollution sur la vie quotidienne⁽²⁷⁾. L'étude ci-dessus confirme cette observation en montrant que tous les projets de l'industrie pétrochimique entrepris à partir de cette époque ont été confrontés, à des degrés divers, à une résistance locale qui a augmenté le délai entre la planification initiale et la mise en œuvre. De plus, les nouveaux projets devant souvent trouver des lieux alternatifs, la sélection des sites est devenue de plus en plus complexe.

Parmi les six projets proposés, seulement trois (A, B3, E) ont abouti. Deux d'entre eux (A, E) ont impliqué le redéveloppement de friches industrielles existantes. Les cas de Houchin et Linyuan montrent que l'existence préalable d'installations pétrochimiques a tendance à minimiser la mobilisation populaire dans la mesure où le secteur fait vivre une partie des habitants. En outre, les indemnités de bon voisinage qui se sont généralisées dans les années 1990 ont renforcé les liens entre les producteurs industriels et les élites locales, ce qui a diminué la probabilité que ces dernières prennent fait et cause pour les victimes de la pollution. La construction sur des terrains vierges semble rencontrer une plus grande résistance dans la mesure où elle

27. Robert Weller, *Discovering Nature: Globalization and Environmental Culture in China and Taiwan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

implique des bouleversements sociaux et écologiques massifs dans les localités concernées. Les producteurs pétrochimiques ont par conséquent souvent choisi les zones les moins développées pour leurs projets, non seulement à cause du prix des terrains, mais aussi parce qu'une modernisation moindre signifiait moins de conscience environnementale et de résistance. Mailiao (B3), Chiku (C), Putai (D2), Taihsi (F1) et Tacheng (F2) sont toutes des communautés côtières pauvres.

Au fil des ans, l'influence politique des responsables locaux a pris une ampleur croissante et est devenue un facteur clé de la réussite de la résistance. Dans le mouvement de Yilan (B1), la position pro-environnement du chef de district Chen Ting-nan a contribué à la mobilisation locale contre la décision autoritaire du gouvernement central. Pour le vapocraqueur n° 8 de la China Petroleum Corporation (D1), la simple annonce de son opposition par le chef de district de Pingtung, Su Chia-chuan, a rendu superflue la mobilisation locale. Au cours du mandat de Su Chih-fen en tant que chef de district de Yunlin, le gouvernement local n'était plus réceptif à l'industrialisation pétrochimique, l'une des raisons qui a incité Kuokuang à abandonner le plan de Taihsi (F2). L'influence croissante du gouvernement local est également confirmée par une étude sur la construction des infrastructures de transport⁽²⁸⁾. À ce propos, cibler les terrains vierges afin de neutraliser l'opposition locale aux installations dangereuses est une pratique courante des entreprises nucléaires japonaises⁽²⁹⁾.

Alternativement, si les dirigeants locaux ne sont pas du côté des écologistes, une mobilisation plus forte se révèle alors nécessaire pour assurer le succès de la protestation. Le cas de Chiku (C) offre une confirmation partielle, car en fin de compte, c'est la faillite des promoteurs qui a mis un terme au projet de développement dans la lagune. Le mouvement anti-Kuokuang de Tacheng (F2) a été victorieux parce que ses militants ont su lui donner une dimension nationale en s'assurant un soutien externe. Une fois que le mouvement anti-Kuokuang a pris de l'ampleur, les responsables politiques n'ont pas eu d'autres choix que de rejoindre en marche le train de la contestation.

Ainsi, en excluant les cas où les promoteurs n'étaient pas entièrement satisfaits par les sites proposés, comme B2 et D2, deux conditions d'une résistance réussie se détachent clairement : l'opposition de principe des dirigeants locaux et la force de la mobilisation populaire.

Du leadership du DPP à l'autonomie

L'engagement du DPP en faveur de l'environnement a significativement faibli, plus particulièrement pendant qu'il dirigeait Taiwan entre 2000 et 2008⁽³⁰⁾. Les militants écologistes en sont venus à estimer que le DPP et le KMT présentent peu de différences sur les sujets sociaux et que le seul clivage politique entre les deux partis réside dans l'attitude vis-à-vis de la Chine. L'étude historique ci-dessus présente une version plus nuancée de cette opinion.

Premièrement, il faut préciser que ce n'est pas l'exercice du pouvoir au niveau national qui a encouragé l'orientation pro-développement du DPP ; ses dirigeants locaux étaient déjà engagés dans cette voie avant 2000, comme le montre le soutien de Chen Tang-shan à la zone industrielle de Pinnan. En fait, il semble que pour certains responsables politiques, comme Yang Chiu-hsing et Weng Chin-chu, la volonté de promouvoir la prospérité des territoires qu'ils administraient ait joué un rôle déterminant dans leur renoncement à l'écologie. La montée progressive du camp pro-développement a clairement pris le dessus sur le modèle pro-environnement de Yilan, reproduit plus ou moins fidèlement à Pingtung, Chiayi et Yunlin, ouvrant ainsi la voie à la dérive du DPP.

Mais même en tenant compte de la nouvelle orientation du DPP, il est encore trop tôt pour parler de « la fin des idéologies » dans le paysage politique taiwanais. Si le mouvement écologiste est devenu moins partisan ces dernières années, ce n'est pas le cas de la mobilisation pro-développement, le lancement de grandes campagnes en faveur de l'industrie pétrochimique restant l'apanage du KMT. En particulier à Pingtung (D1) et Chiayi (D2), où le DPP exerçait une domination hégémonique, les challengers du KMT ont choisi de mettre l'accent sur le développement industriel pour affirmer leur différence. Par ailleurs, comme on peut le voir à travers l'examen des dix cas, aucun responsable du KMT n'a soutenu les écologistes au moment de l'émergence des mouvements d'opposition. Le volte-face de dernière minute de Ma Ying-jeou sur le projet de Kuokuang (F2) relève dans une large mesure d'un opportunisme politique lié au virage du DPP. Ainsi, les huit années passées loin du pouvoir n'ont pas changé la vision fondamentalement développementaliste du KMT, pas plus qu'elles n'ont altéré sa relation avec les milieux d'affaires. C'est pourquoi la rivalité idéologique joue encore un rôle dans les partis politiques à Taiwan. Il n'est donc pas surprenant que les écologistes préfèrent se tourner vers le DPP plutôt que vers le KMT quand il s'agit de soutenir leurs causes.

Plus important encore, le mouvement écologiste taiwanais s'est libéré de sa dépendance vis-à-vis du DPP en apprenant à agréger différentes mobilisations locales. Avant le milieu des années 1990, les protestations obéissaient à deux schémas principaux : soit le mouvement était restreint à la communauté affectée, comme à Houchin (A) et Kuanyin (B1), ou alors l'Union pour la protection de l'environnement de Taiwan constitue le seul soutien externe, comme à Yilan (B1) et Mailiao (B3). Depuis, les écologistes sont parvenus à créer des coalitions plus larges pour lutter contre la pollution pétrochimique. Le mouvement de Chiku (C) a fédéré quasiment tous les écologistes du sud de l'île. Dans le cas de Kuokuang (F2), le mouvement est passé de l'échelle locale à l'échelle nationale, ce qui lui a permis d'obtenir gain de cause. L'autonomie accrue des mouvements s'explique aussi par le pouvoir de l'épidémiologie populaire. Ces dernières années, un certain nombre de scientifiques militants issus de grandes universités ont produit des preuves solides des conséquences néfastes sur la santé des usines pétrochimiques. En 2010, Tsung Ben-jei (莊秉潔), de l'Université nationale Chung Hsing a modélisé le flux aérodynamique des particules fines inférieures à 2,5 microns (PM2.5) si Kuokuang était mis en service et il a découvert que le projet se traduirait par une baisse moyenne de l'espérance de vie de 23 jours par personne. Bien que ses calculs aient été mis en doute par les dirigeants locaux et les responsables du projet, les grands médias ont amplifié le message auprès du public et renforcé le mouvement anti-Kuokuang. En 2012, Chan Chang-chuan (詹長權), de l'Université nationale de Taiwan, a terminé une étude de trois ans financée par le gouvernement du district de Yunlin montrant une augmentation significative des cas de cancer dans un rayon de dix kilomètres autour du vapocraqueur n° 6 de Formosa Plastics. En bref, la capacité de mobilisation des écologistes taiwanais s'est considérablement renforcée et son influence sur l'issue des mouvements a dépassé celle du DPP.

28. Simona Alba Grano et Ping-Lan Tu, « Development vs. Environment in Taipei », *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 41, n° 2, 2012, p. 121-154.

29. Martin Dusinger et Daniel P. Aldrich, « Hatako Comes Home: Civil Society and Nuclear Power in Japan », *Journal of Asian Studies*, vol. 70, n° 3, p. 683-705.

30. Ming-sho Ho, « Weakened State and Social Movement: The Paradox of Taiwanese Environmental Politics after the Power Transfer », *Journal of Contemporary China*, vol. 14, 2005, p. 339-352. Fang-Long Shih, « Generating Power in Taiwan: Nuclear, Political and Religious Power », *Culture and Religion*, vol. 13, n° 3, 2012, p. 295-313.

Conclusion

Il existe une tension intrinsèque entre le secteur pétrochimique et la protection de l'environnement. L'insatiable soif de terrains, d'eau et d'énergie du secteur, ainsi que les rejets de liquides toxiques et les émissions de gaz à effet de serre qu'il génère imposent un lourd fardeau environnemental sur un territoire comme Taiwan, pauvre en ressources et densément peuplé. L'industrie pétrochimique a soutenu la croissance économique rapide de l'après-guerre à une époque où les coûts environnementaux étaient ignorés par un gouvernement autoritaire. Dès qu'il y a eu un relâchement du pouvoir politique, l'expansion de l'industrie pétrochimique s'est trouvée inévitablement confrontée à une opposition au niveau local, donnant ainsi naissance à un puissant courant écologiste taiwanais.

Nous avons passé en revue dix cas de projets de construction de vapocraqueurs entre 1987 et 2011 afin de mieux comprendre la trajectoire des politiques environnementales à Taiwan. De toute évidence, le développement de la pétrochimie est devenu une source de conflit à partir du moment où la population a retrouvé sa liberté d'expression, d'organisation et de protestation. Sur le long terme, la société civile est devenue plus forte

et le rôle dirigeant des responsables politiques dans ce mouvement s'est affaibli. Le virage pro-développement du DPP a significativement réduit les nuances politiques entre les deux principaux partis sur les questions environnementales ; il n'en demeure pas moins des différences idéologiques, le KMT étant toujours favorable au développement de la pétrochimie.

Mes observations se terminent avec la victoire des écologistes à Kuokuang en 2011, un cas unique à bien des égards. Pour la première fois, les écologistes ont pu obtenir un soutien bipartisan. Cela est d'autant plus remarquable qu'ils se sont mobilisés sans aucun leadership politique. Il convient encore de voir si le succès de Kuokuang peut créer un consensus national et mettre ainsi un terme à la guerre sans fin que se livrent les écologistes et l'industrie pétrochimique.

■ Traduit par Camille Richou.

■ Ming-sho Ho est professeur au département de sociologie de l'Université nationale de Taiwan.

Département de sociologie, Université nationale de Taiwan,
1 Roosevelt Rd. Sec 4., Taipei, 10617, Taiwan
(mingshoho@gmail.com).