

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR  
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**  
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*  
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**Habermas et les Léviathans handicapés entre le fleuve et les papeteries :  
la consultation du public dans une controverse sociotechnique  
transfrontalière**

Nicolás Bayá Laffite  
Centre Alexandre Koyré – EHESS  
nicolas.baya-laffite@ehess.fr

---

Résumé:

Il s'agit dans cette communication d'analyser une procédure de consultation et d'information du public réalisée dans le cadre d'un long processus d'évaluation d'impact environnemental très controversé de deux de deux mégaprojets d'investissement industriel dans un contexte transfrontalier. À partir de ce cas, on propose une réflexion sur la question du sens de la participation organisée du public par des institutions de l'establishment – le moment Habermas – dans la gestion inefficace d'un conflit environnemental transfrontalier – les Léviathans handicapés -, à côté d'autres modes de « résolution » comme de la mobilisation sociale et les contentieux. Mobilisant des approches dans la littérature des STS, l'objectif est de contribuer à un débat sur la question de la participation et les modes régulation démocratique de la société des sciences et des techniques.

---

**Introduction : développement durable, évaluations d'impact  
environnemental et participation du public**

L'émergence de l'environnement comme enjeu politique s'est concrétisé dans les dernières décennies à travers l'institutionnalisation de l'échafaudage conceptuel du développement durable et de ses instruments de gestion environnementale tels que l'évaluation d'impact sur l'environnement (EIE). L'EIE de plus en plus incorporée aux normes juridiques et aux directives opérationnelles de différents types d'organismes financiers, est devenue obligatoire préalablement à la réalisation de projets qui pourraient avoir un impact négatif sur l'environnement.

En théorie, cet instrument d'aide à la décision, à la fois politique et technique, est sensé permettre d'identifier, prévoir, évaluer, réduire ou empêcher les effets de projets ou d'activités humaines impactant négativement l'environnement. Et ce, avant que des décisions soient prises. Par ailleurs, il est sensé permettre la sélection des options technologiques durables, des meilleures localisations pour des grands équipements et des échelles optimales de production. Il est également conçu pour permettre l'identification des mesures environnementales de prévention. Celles-ci, sont sensées pouvoir comporter le cas échéant un remaniement du projet, sa relocalisation, ou son annulation complète. Le processus d'évaluation se base sur des études techniques et sur des procédures de consultation et d'information des communautés affectées. La

procédure participative est sensée remplir des conditions de transparence, d'égalité de représentation et d'opportunités d'expression et d'objection des parties afin d'enrichir, modifier ou rejeter le projet original quand il n'est pas soutenable.

Dans la pratique, les EIE sont souvent une démarche administrative vide de sens qui décore des décisions déjà prises au delà des considérations environnementales et des inquiétudes des communautés affectés. Sans parvenir à imposer des seuils d'acceptabilité par des canaux formalisés, cet instrument de gestion environnementale peut encore contribuer, en situation de controverse, à radicaliser la contestation sociale par d'autres canaux plus "sauvages" ou par la voie judiciaire. Suivant Ferretti (2008) on peut alors se demander : à quoi bon la consultation du public dans la gestion des risques?

Le cas que l'on analysera dans cette communication est un objet à la fois très limité – une controverse locale autour de l'installation de deux usines de pâte à papier d'investisseurs espagnols et finlandais sur le fleuve Uruguay entre 2002 et 2005– et immense. Immense, puisqu'il débouche en 2006 sur un conflit international sans précédent entre l'Argentine et l'Uruguay avec des blocages des ponts internationaux entre les deux pays, et des poursuites judiciaires auprès de nombreuses instances nationales, régionales et internationales. Le conflit a également impliqué la Banque Mondiale et ses cabinets de consulting environnemental, et entraîné de longs débats entre experts, politiques, ONG et citoyens sur les procédés de blanchiment de la pâte à papier. Au cœur du conflit : la définition du développement durable, du principe de précaution, et de la gestion démocratique des risques et des incertitudes.

À partir de ce cas qui s'inscrit dans le cadre de mes travaux de recherche pour la thèse sur la construction du développement durable dans la société des sciences et des techniques que je mène sous la direction de Dominique Pestre et Marie-Angèle Hermitte au Centre Alexandre Koyré de l'EHESS, je propose une réflexion sur les tensions qui sapent la participation organisée du public par des institutions de l'establishment – le moment Habermas – dans la gestion inefficace d'un conflit environnemental transfrontalier – les Léviathans handicapés. En m'appuyant sur des développements conceptuels critiques issus de la littérature des STS, mon objectif est de contribuer à un débat sur la question de la participation et les modes régulation démocratique de la société des sciences et des techniques.

Dans ce qui suit, je présenterai d'abord un résumé de la controverse pour ensuite aborder de façon plus détaillée la procédure d'engagement des parties prenantes organisée par la Banque mondiale entre août 2005 et mars 2006 dans le cadre de l'étude d'impact cumulé des usines en question.

Pour ouvrir la discussion, je m'inspirerai de propositions récentes faites dans le champ STS, et proposerai des trois entrées analytiques : i) la question de l'« expertise interactive » qui permet une meilleure gestion des controverses (Collins et Evans 2002) ; ii) la question de l'utilisation des technologies de fabrication des publics favorisant un type spécifique d'échanges (Lezaun et Soneryd 2008) ; et iii) les « dynamiques doubles » entre le processus participatif et le contexte plus large de la controverse (Bonneuil et al. 2008 ; Marris et al 2008).

### **Prélude. Une petite guerre du développement durable**

La controverse dont il est question ici émerge entre juillet 2002 et février 2005 quand, après 20 ans d'une ferme politique de promotion forestière menée sous l'égide de la Banque mondiale, le gouvernement uruguayen accorde d'abord la société espagnole Ence, puis à la société finlandaise Botnia, l'autorisation de construire chacune une

importante usine de pâte à papier – situés à 8 kilomètres de distance l'une de l'autre – à Fray Bentos sur le fleuve frontalier avec l'Argentine.

L'enjeu était majeur : selon ses promoteurs les projets transformeraient l'Uruguay en un des plus grands exportateurs de pâte à papier au monde. Conformément à la loi uruguayenne, l'autorisation fut accordée suite à la validation des études techniques fournies par les commanditaires des projets dans le cadre d'une procédure d'impact sur l'environnement. Celle-ci incluait, pour chaque projet, des réunions de consultation et d'information du public. Les études techniques ainsi que le processus participatif ont été commandés à des sociétés de consulting environnemental européennes appartenant aux groupes industriels proposant les projets.

Ces études, qui assuraient la durabilité sociale et environnementale des projets, ont rapidement été contestées par les environnementalistes de la région et toute la procédure a fait l'objet d'une plainte judiciaire en Uruguay – sans trouver pourtant un écho favorable. A la recherche d'appuis, les environnementalistes ont lancé l'alerte du côté argentin du fleuve, parvenant à enrôler les voisins de la ville argentine de Gualeguaychú dans une lutte inconditionnelle « pour la vie et contre les usines ».

Mis sous pression par le gouvernement local et par des ONG, le gouvernement argentin, qui en mars 2004 avait accordé avec l'Uruguay un plan de contrôle pour l'installation des usines a progressivement changé sa position pour faire du cas des riverains de Gualeguaychú une cause nationale. En mai 2005 l'Argentine a accusé l'Uruguay d'avoir violé le traité réglementant l'utilisation commune du fleuve en autorisant les projets des usines sans la consulter formellement. Elle demandait alors à l'Uruguay de suspendre les projets jusqu'à ce qu'une nouvelle étude détermine les impacts cumulés des deux usines sur l'environnement transfrontalier.

Sans remettre en question la durabilité environnementale des projets, l'Uruguay répondait que les évaluations d'impact environnemental des commanditaires des projets assuraient que les techniques de fabrication employées étaient les meilleures disponibles du point de vue de la protection de l'environnement.

Alors, si du côté argentin du fleuve frontalier les riverains, appuyés dorénavant par l'Etat, se mobilisaient contre les usines dans le but de le protéger et avec lui leurs sources de revenu (issues du tourisme notamment), de l'autre côté, les uruguayens se lançaient dans une croisade pour la défense des usines et avec elles le droit souverain à un « développement économique durable ».

### **Premier acte : la SFI rencontre les riverains**

Dans ce contexte, la Société financière internationale de la Banque mondiale, qui envisageait de financer les projets, a fait son entrée en scène avec tout un attirail de consultants afin de réaliser une nouvelle étude sur les impacts cumulés (EIC) des deux projets et une nouvelle procédure de consultation du public. L'EIC a été commandée par la SFI à deux cabinets conseil d'expertise environnementale – les américains de Malcolm Pirnie Consultants et les japonais de Pacific Consultants International (PCI) – afin de compléter les études déjà présentées par les sponsors des projets et clore la procédure d'évaluation. Ces deux sociétés multinationales de consulting travaillent depuis longue date pour des organismes de crédit et d'autres agences gouvernementales.

En août 2005, la mission d'experts retenus par la SFI s'est rendue en Uruguay afin de commencer l'EIC. Celle-ci a fait rapidement la cible de virulentes critiques du côté argentin du fleuve Uruguay. En effet, signalant l'exclusion des parties prenantes locales du processus d'évaluation, l'ONG CEDHA (« Centre des Droits de l'Homme

et de l'Environnement »), qui agissait comme un porte-parole de l'assemblée de riverains de Gualeguaychú, a alors convoqué le responsable de l'équipe de consultants, l'ingénieur Guillermo Madariaga, à se rendre à Gualeguaychú, dans l'espoir de leur faire comprendre le point de vue local sur les projets à Fray Bentos.

La réponse du chef de l'équipe de consultants fut un refus catégorique car son équipe n'était pas censée étudier les impacts transfrontaliers. Toutefois, Madariaga les a invités à se réunir avec son équipe et avec les dirigeants de la SFI à Montevideo ou même à Washington. Faisant valoir le manque de considération du conflit déclenché par les projets, le CEDHA a à nouveau exhorté la SFI à se rendre à Gualeguaychú. Pourtant, les mésententes perdurèrent. Alors que la SFI rejetait l'invitation à se rendre à Gualeguaychú, toute la procédure d'évaluation environnementale a fini par perdre sa crédibilité lorsque Madariaga déclara à la presse uruguayenne que l'EIC n'était qu'une « formalité de la Banque qui [avait] déjà décidé d'investir sur les deux projets, du fait que les usines [utilisaient] la meilleure technique disponible du point de vue de la protection environnementale » (Búsqueda de Montevideo, 18 août 2005). Les déclarations du consultant ont fait rapidement l'objet de protestations qui soulignaient le caractère biaisé des études. En effet, pour les opposants aux projets, le refus de se rendre à Gualeguaychú comme les déclarations relativisant les impacts des usines avant que l'étude soit terminée étaient une preuve flagrante de la politique du « fait accompli » menée par la Banque mondiale et les promoteurs des usines.

La SFI n'a pourtant pas tardé à reconnaître l'erreur et a redéfini sa stratégie. Le mardi 30 août, Dimitris Tsitsiragos directeur de division d'entreprises de la SFI de la Banque mondiale se rendait finalement à Gualeguaychú accompagné de Madariaga et d'une équipe de fonctionnaires et de consultants. L'objectif officiel de la visite était d'offrir et d'obtenir davantage d'informations en dialoguant avec les riverains. Dans le but de les rassurer, Tsitsiragos a déclaré à la presse argentine : « la SFI, en tant que partie du Groupe de la Banque mondiale, ne va financer aucun projet qui ne soit pas responsable en termes d'environnement. Nous venons pour dialoguer avec vous, pour écouter vos idées qui seront tenues en considération par nos experts ». (Clarín, 31 août 2005).

Lors de la réunion publique alors organisée, l'assemblée de riverains de Gualeguaychú, les ONG et les représentants des gouvernements municipaux et provinciaux ont transmis à l'équipe de la SFI leurs points de vue sur les aspects économiques, environnementaux et réglementaires liés à l'installation des usines sur le fleuve Uruguay. Ils ont évoqué l'importance culturelle et économique de l'environnement du fleuve Uruguay, le tourisme dans la station balnéaire de Ñandubaysal, et l'économie de la région basée sur le carnaval et la nature. Afin d'étayer leur position, ils ont fait un bilan détaillé sur tout ce qu'ils considéraient comme étant erroné dans les EIE d'ENCE et Botnia, en l'occurrence à propos des espèces de poissons et des vents affectant la région. De plus, ils ont informé, ou plutôt averti, la SFI du fait que l'assemblée de riverains de Gualeguaychú avait institué un groupe technique constitué par scientifiques et ingénieurs locaux qui était en train d'élaborer une EIC propre utilisant une méthode basée sur des analogies entre l'environnement du fleuve Uruguay et d'autres régions affectées par l'installation d'usines de pâte à papier. Enfin, ils ont fait des revendications en évoquant le cadre réglementaire national, binational et international que l'Uruguay aurait violé en autorisant les usines, notamment du fait que les usines auraient des impacts transfrontaliers.

Pour leur part, les experts de la SFI ont essayé de faire comprendre aux riverains et aux autorités locales que les causes pour lesquelles ils s'opposaient à l'installation des usines n'étaient pas des obstacles au financement des projets. Notamment, ils ont fait

valoir que la méthode kraft et le procédé de blanchiment sans chlore élémentaire ECF utilisés dans les projets sont considérés par la réglementation européenne comme étant les meilleures techniques disponibles (MTD) pour la fabrication de la pâte à papier du point de vue de leur impact environnemental selon la directive IPPC de la Commission Européenne<sup>1</sup>. À propos du groupe d'experts locaux, Tsitsiragos a même proposé au gouverneur d'Entre Rios que son équipe d'experts travaille en collaboration avec des consultants de PCI et Malcolm Pirnie, dans le but de faire une évaluation plus étayée des impacts transfrontaliers. Après 6 heures tendues d'une réunion de travail, le représentant de la SFI a déclaré à la presse que « les riverains [avaient] changé [leur] perspective de l'information que [leur] avaient données les entreprises ». « Nous emportons avec nous des données que nous méconnaissions » (Clarín 31 août 2005).

### **Discussion 1 : « manque d'expertise interactive » ou affrontement de deux mondes vécus ?**

À la lumière de ces éléments, on peut se demander ce qui était en jeu et la raison pour laquelle rien de productif concernant la prise de décision n'en a résulté. La situation renvoie à une problématique centrale d'un des branches des STS, consacrée par l'étude de cas de Brian Wynne sur les éleveurs de moutons de Cumbria et la controverse sur les retombées radioactives suite à la catastrophe de Tchernobyl : la mise sur un pied d'égalité des savoirs experts et des savoirs profanes dans la clôture des controverses (Wynne 1996).

Cette question a fait l'objet d'un long débat que l'on ne détaillera pas ici (Collins et Evans 2002 ; Wynne 2003 ; Jasanoff 2003). Il suffira d'évoquer un aspect de la discussion. Dans une critique incisive de cette étude, Collins et Evans ont réinterprété le problème en termes de mésentente entre expertise certifiée des experts du nucléaire engagés par le gouvernement et expertise profane des éleveurs de Cumbria. D'après Collins et Evans, les éleveurs manquaient de ce qu'ils ont appelé une « expertise interactive » requise pour introduire leur savoir dans un dialogue productif avec le savoir des experts officiels (Collins et Evans 2002). Il ne s'agirait donc pas tant d'un échec d'instance de participation du public, que d'une tentative manquée d'intégrer des connaissances pertinentes à la prise de décision en provenance de sources gouvernées par des régimes de certification différents.

Une telle interprétation a été durement contestée par Sheila Jasanoff dans un texte également incisif. Taxant cette relecture du cas de « réductionniste », Jasanoff a fait valoir que le vif du sujet ne réside fondamentalement pas dans la question identifiée par Collins et Evans, mais plutôt dans le fait que « la mésentente était enracinée dans des mondes vécus différents, entraînant des perceptions différentes de l'incertitude, de la prédictibilité et du contrôle » (Jasanoff 2003 : 392).

Les riverains manquaient-ils d'« expertise d'interaction » dans le sens proposé par Collins ? Les remarques faites par Jasanoff à propos de la réinterprétation de Collins et Evans de l'étude de cas de Wynne valent également pour la rencontre entre les experts de la SFI et les riverains de Gualeguaychú. Ce qui est en jeu dans cette rencontre n'est pas tellement le fait que les habitants de Gualeguaychú possédaient des connaissances sur le fleuve, son environnement et son contexte économique et culturel qui auraient pu interagir avec celles des experts de la SFI et permettre une

---

<sup>1</sup> Directive n° 96/61/CE du 24/09/96 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite Directive IPPC) entrée en vigueur le 30 octobre 1999.

meilleure évaluation des impacts - et par conséquent influencer la décision de la Banque mondiale au sujet des prêts à octroyer. Ceci ne constitue qu'un élément qui ne se révèle pertinent que si l'on oublie les différences profondes, voire irréconciliables de caractère politique entre les riverains et les experts de la Banque mondiale. En effet, les connaissances découlant de ces contextes d'expériences divergentes n'étaient pas simplement additifs, ils représentaient en revanche des manières radicalement différentes de se représenter le monde, sa construction matérielle et sa signification politique.

### **Au delà de la participation organisée du public : plaintes et manifestations**

En septembre 2005, l'ONG CEDHA et le gouvernement de la province d'Entre Rios, qui ont depuis le début préconisé la voie litigieuse, ont saisi, parmi d'autres instances, le Bureau du conseiller et médiateur en observance (CAO, acronyme anglais de Compliance Advisor Ombudsman) de la SFI de la Banque mondiale pour porter une plainte signée par 40.000 habitants de Gualeguaychú contre le projet de financement des usines de pâte à papier. Le bureau du CAO est un organe indépendant qui permet aux particuliers et aux collectivités affectées par des projets où la SFI est engagée de porter directement leurs plaintes. Le CAO a une triple fonction de médiation, de contrôle et de conseil. Les plaignants ont accusé cet organisme de la Banque mondiale d'avoir violé ses propres directives opérationnelles en ce qui concerne les sauvegardes environnementales et sociales de la procédure d'EIE relative aux cours d'eau internationaux. Entre octobre et novembre 2005, une équipe de techniciens supervisés par le médiateur du CAO, Meg Taylor, s'est rendu à la zone du conflit et a évalué la situation. Son rapport confirmait les accusations des plaignants et concluait que les processus de consultation et divulgation préalables à l'approbation de ces projets « avaient été réalisés sous pression et présentés comme un fait accompli aux personnes consultées » ; que « peu d'emphase [avait] été mise sur la nature transfrontalière des possibles impacts des projets » et qu'« il n'y [avait] pas eu de reconnaissance suffisante de la légitimité des inquiétudes et des peurs des communautés affectées ». Le rapport remarquait finalement que « plus d'information ou de faits scientifiques ne suffiraient pas à contrecarrer le manque de confiance existant à ce moment parmi ceux qui sont préoccupés à cause des projets » et insistait sur la nécessité de « mettre en place des mécanismes spécifiques pour garantir la confiance des personnes affectées par le processus et les résultats des études » (CAO 2005).

Quelques semaines plus tard, le 19 décembre, la SFI publiait la version préliminaire de l'EIC controversée. L'étude niait catégoriquement l'existence d'impacts cumulés significatifs sur la qualité de l'air et des eaux, et signalait que le seul impact significatif était au niveau du système routier. Le gouvernement argentin et de nombreuses ONG environnementalistes n'ont pas tardé à présenter leurs critiques dans la presse écrite ou sous la forme de rapports techniques. La principale conséquence de cet aval préliminaire à l'installation des usines, donné par experts de la SFI, fut d'envenimer la colère des riverains de Gualeguaychú. Si pendant tout l'hiver 2005 les riverains avaient réalisé des barrages éclairs du pont Gualeguaychú-Fray Bentos, à partir de Noël 2005, les barrages devenaient systématiques sur les trois ponts d'accès à l'Uruguay. Ces routes, notamment empruntées par de nombreux vacanciers argentins de classe aisée, rejoignent les plages de la riche ville de Punta del Este, très fréquentées pendant les congés d'été (qui commencent en décembre dans l'hémisphère Sud du globe). L'impact négatif sur l'économie uruguayenne a été notable ; l'impact sur la construction des usines, en revanche, très relatif.

## **Deuxième acte : la mise en place tardive d'une procédure d'engagement et de dialogue**

À la suite de la perte totale de légitimité de la procédure d'EIC, la SFI a initié un double processus de révision, d'engagement et consultation des parties prenantes concernant la version préliminaire de l'EIC publiée en décembre 2005. D'abord, l'organisme financier a retenu deux experts d'un cabinet de conseil canadien, Hatfield Consultants, pour élaborer un rapport de révision et d'évaluation de toutes les études disponibles. Le panel d'experts dit « indépendant » comprenait Wayne Dwernychuck et Neil McCubbin. Il s'agissait en effet de la première fois que ces experts travaillaient pour la Banque, mais en revanche ils possédaient une longue expérience de consulting pour la filière, notamment pour Botnia. Ce sont ces deux experts qui ont eu le dernier mot sur les impacts cumulés des usines sur le fleuve Uruguay.

Parallèlement, la SFI a commandé au Consensus Building Institut (CBI), une organisation américaine spécialisée dans la résolution de conflits, la mise en œuvre d'une procédure de consultation publique en trois étapes : d'abord la réalisation d'une étude d'identification des parties prenantes ; ensuite la réception de commentaires des acteurs sur l'EIC via Internet ; et finalement l'organisation d'une série de réunions publiques dans lesquelles les parties prenantes délibéreraient sur l'EIC. La mission du CBI consistait à permettre à la SFI de répondre aux préoccupations du public, et de ne pas alimenter au sein de la communauté affectée par le projet le sentiment que leur voix n'est pas écoutée (CBI 2005). Une fois achevée la consultation publique, EcoMetrix, un autre cabinet-conseil d'origine canadienne dit également indépendant, devait produire la version finale de l'EIC.

L'étude d'identification des parties prenantes et d'évaluation de leurs positions visait à évaluer la prédisposition à s'engager dans un processus de dialogue préalable à l'autorisation de l'investissement. Elle était censée permettre la définition d'une procédure de participation publique et la définition du but d'une telle procédure, car les attentes des participants, souvent très différentes, contribuent à la frustration dans la résolution du conflit.

L'équipe du CBI, composée de trois américains, deux argentins et un uruguayen a réalisé, durant le mois de novembre 2005, 80 entretiens structurés avec des ONG et associations civiles et commerciales, avec des fonctionnaires publiques, des citoyens intéressés tels que les commerçants locaux, les opérateurs du tourisme, les pêcheurs, les agriculteurs et les propriétaires de plantations d'arbres. Les entretiens ont été réalisés à Fray Bentos, Gualaguaychú, Buenos Aires, Montevideo et Washington. L'assemblée citoyenne de Gualaguaychú, le gouvernement d'Entre Ríos et CEDHA ont toutefois refusé d'y participer, arguant du fait que la SFI n'avait pas établi clairement les termes et les délais de la procédure. Ils ont notamment fait valoir que la procédure ne tenait pas compte des recommandations du CAO – car elle n'était ni claire, ni transparente, ni crédible. Pour ces acteurs, la procédure participative de dernière minute n'était qu'une action maladroite de la part de la SFI qui n'avait pas explicité comment elle prendrait en compte la position des consultés. Pourtant, les consultants du CBI sont parvenus à obtenir des entretiens à titre personnel et à identifier la position de ces acteurs à travers leurs documents publics (CBI 2005).

Les sujets traités dans l'évaluation étaient : le développement économique et la création d'emplois, la qualité de vie de la communauté, les plantations d'eucalyptus ; les changements dans l'utilisation de la terre, les effets de la pollution sur la pisciculture et l'agriculture, la localisation appropriée des usines, et enfin les contrôles et le monitoring de la qualité environnementale.

L'évaluation a constaté l'existence d'une fracture nette entre les parties qui étaient optimistes quant au développement économique découlant des usines et les parties qui voyaient les projets comme une menace fondamentale pour l'environnement, le tourisme, l'agriculture, la pêche, et leur qualité de vie. Elle a également révélé que, si d'une part, certains des consultés croyaient qu'un examen conjoint du projet d'étude d'impact cumulatif offrirait une occasion utile pour répondre à leurs questions et préoccupations, d'autre part, la majorité des personnes interrogées ont exigé des assurances que l'examen conjoint des impacts des usines serait sérieux et transparent, qu'il inclurait une représentation large des parties prenantes des deux côtés du fleuve, qu'il fournirait l'opportunité pour l'examen effectif de toutes les informations crédibles, qu'il respecterait la souveraineté, et qu'il assurerait un espace sécurisé pour la discussion publique.

L'intervention du CBI comprenait finalement la facilitation d'un processus de dialogue concernant l'étude d'impact cumulatif des usines. Le processus de consultation publique a débuté le 19 décembre 2005 par la publication de la version préliminaire de l'IEC qui a ouvert une période de 60 jours, jusqu'au 17 février 2006, pour la présentation via Internet de commentaires sur le document.

Ce processus a fait (à nouveau) l'objet de critiques virulentes énoncées par de nombreuses organisations environnementalistes argentines et uruguayennes, notamment à cause de l'annulation de deux des quatre audiences publiques – celles qui devaient avoir eu lieu dans les villes de Gualeguaychú et Fray Bentos. Néanmoins, lors de ce processus officiel, une dizaine de travaux «d'expertise indépendante» contestant les études officielles ont été présentés par des organisations environnementalistes et des universités argentines et uruguayennes. Les réunions publiques tenues les 14 et 16 février 2006 à Montevideo et Buenos Aires ont rassemblé des représentants de la société civile (notamment des ONG et des citoyens), des représentants du gouvernement uruguayen, des experts engagés de la SFI, des représentants des sociétés Botnia et ENCE et finalement des représentants de la propre SFI.

L'objectif avoué de la réunion publique était d'informer sur les conclusions de l'étude préliminaire et d'écouter et répondre aux questions des parties intéressées. « On est en train de collaborer avec la Société pour ce qu'elle obtienne le plus d'information au sujet de cette étude d'impact environnemental. L'idée est que la Société financière internationale recueille la plus grande quantité d'information possible pour en suite prendre une décision au sujet de l'investissement dans le projet. [...] *Celle-ci n'est pas une réunion de dialogue politique.* Nous voulons écouter toutes les opinions, toutes les réponses disponibles aux éventuelles préoccupations au sujet de l'étude, mais *il n'est pas l'objectif de cette réunion qu'à la fin on sorte avec un accord sur qui à la raison à ce sujet. L'objectif est d'échanger des opinions et de permettre à la SFI d'obtenir la plus grande quantité d'information de la société civile.* » Evidemment, ces buts ne coïncidaient pas avec les attentes des acteurs engagés, qui, déçus par la censure de la dimension « politique », ont « décidé » d'atteindre leurs buts politiques en passant par d'autres voies moins « dialogiques ».

On arrêtera ce récit avec la publication en mars 2006 de la version préliminaire du rapport « Hatfield » qui devait rendre un avis conclusif. Sur la base d'une évaluation globale de toutes les études réalisées et des documents présentés par les parties engagées lors de la consultation publique, le rapport signalait que les études avaient des manques importants d'information qui devaient être comblés mais, en même temps, niait le fait que les usines pourraient avoir des impacts significatifs sur l'environnement ou la santé: « les craintes de ceux qui s'opposent aux usines sont excessives même si les entreprises ne nous ont pas fourni toute l'information



nécessaire». La raison était simple : les usines comptaient sur les meilleures techniques disponibles (MTD) de fabrication de pâte à papier.

## **Discussion 2 : Participation, publics, et dynamiques politiques**

La stratégie privilégiée par la SFI pour faire face à la crise de légitimité de l'EIC est un bon exemple du tournant participatif de la gouvernance des risques qui a accompagné le « reverdissement » de la Banque mondiale - récemment décrit et analysé en détail dans l'ouvrage de Michael Goldman *Imperial Nature* (Goldman 2005). En effet, suite à de grandes controverses comme celle du barrage sur le fleuve Narmada en Inde, l'engagement de la société civile dans l'évaluation des projets d'investissement pour le développement est devenu une composante fondamentale du style de gouvernance adopté et promu depuis les années 1990 par les organismes multilatéraux de crédit dont la Banque mondiale est le plus important.

De façon très générale, l'engagement des populations autochtones affectées par les projets d'investissement dans ce type de processus a été conceptualisé comme étant une contribution allant en trois sens : celui de la qualité démocratique – argument normatif – ; celui de la légitimité politique des décisions – argument instrumental – ; celui de leur justification épistémique – argument substantif. Pourtant, dans le contexte des organismes comme la Banque mondiale, l'engagement de la société civile est plutôt une composante du cycle d'EIE des projets allant dans le sens de la conception et de l'octroi des prêts dits « de qualité », tout en réduisant le risque financier.

La Banque mondiale fabrique et impose selon ses propres besoins et critères sa propre science de l'élaboration d'EIE. Cela vaut également pour le style de gouvernance participative. Pourtant, comme l'affaire des usines le montre bien, les stratégies participatives de la Banque n'existent pas dans un vide politique et institutionnel et elles sont affectées tant par des influences internes qu'externes qui sont, dans certaines circonstances, susceptibles de modifier le cours de l'action au niveau macro politique.

En ce sens, il est intéressant d'observer ce processus suivant, comme le proposent Marris, Joly et Bonneuil (2008), les « dynamiques doubles », qui ont lieu entre l'exercice participatif et le contexte plus large de la controverse. L'initiative de la SFI était, comme on l'a vu, une réaction à la controverse publique ; elle était intégrée à celle-ci et a constitué une ressource particulière pour les acteurs impliqués. Ceci nous permet de déplacer la focale d'analyse de l'expérience participative en soi et de la justesse avec laquelle elle représente la société et les intérêts en jeu et de comprendre autrement sa fonction et sa signification dans l'ensemble du cas. Les réunions n'ont certes pas pu créer les conditions pour un « véritable » dialogue. Pourtant, la procédure participative a créé une arène publique nouvelle, structurée par une grammaire spécifique établie par les termes de référence de l'organisme.

Dans la même approche, il est également intéressant considérer, suivant Lezaun et Soneryd (2007), la procédure participative de la SFI comme étant une tentative de fabriquer des publics à travers des « technologies d'élicitation »<sup>2</sup>. Il s'agit de protocoles visant le conditionnement des comportements et des modes d'échange qui, à la façon d'une chorégraphie, visent à assurer tant la représentativité que la productivité du processus par l'établissement d'un type de sociabilité – dans ce cas entre les parties

---

<sup>2</sup> Néologisme que l'on risque de proposer pour traduire l'anglais « elicitation », mot qui fait référence dans ce contexte à la provocation, à la stimulation ou à l'incitation visant à produire et à «extraire » un comportement particulier.

prenantes s'affrontant qui sont appelées à dialoguer. Dans la conception de la réunion publique, les organisateurs ont visé à éviter les débats conflictuels en distinguant soigneusement les « porteurs d'enjeu » – conçus comme ceux qui ont déjà une position face aux questions en discussion – et le « grand public » – conçu comme des citoyens non-engagés et dépourvus d'enjeu et d'opinion. Dans la procédure mise en place par la SFI, on peut aisément voir que, comme l'affirment Lezaun et Soneryd en citant Callon et Rabehairosa (2004), la priorité accordée à l'expression d'une « majorité silencieuse » – et la relégation des citoyens actifs – donne lieu à une forme particulière de politique dans laquelle les individus qui restent à l'écart de la politique deviennent la circonscription la plus précieuse.

Alors que pour beaucoup, la procédure participative organisée par la SFI pourrait être considérée comme un certain avancement vers une démocratie délibérative qui aurait pu contribuer au dialogue et à une résolution négociée du conflit, tout en contribuant à faire des décisions mieux informées, on constate des freins persistants, voir un blocage, à la capacité des acteurs de la société civile à influencer les choix sociotechniques par des canaux de participation formalisés. Pourtant, comme le signale Stirling (2007), il n'y a pas de paradoxe : la participation n'est pas exempte des effets de cadrage, de l'exercice stratégique du pouvoir, de la manipulation, de l'exclusion d'acteurs, et de la fermeture des engagements possibles.

Comme l'a constaté le CBI dans un rapport sur son site web, si la procédure a échoué à rassurer les parties prenantes, cela est dû au fait que les organismes de crédit ont des délais incompatibles avec ceux de la délibération et de la construction de confiance. Par conséquent, le résultat a été que la procédure participative a été vue comme ce qu'elle était : une stratégie de dernière minute pour essayer d'alimenter la perception que la voix des affectés était prise en compte, avant d'aller de l'avant avec une décision déjà prise. De ce fait, la forme d'engagement qui a été privilégiée par certains des affectés n'a pas été la procédure participative via des canaux institutionnels, mais plutôt la protestation « sauvage » et le litige via des canaux et des mécanismes institutionnels divers.

### **Épilogue : les EIE, les mesures conservatoires et la décision de la CIJ**

Après la publication du rapport Hatfield, en Argentine comme en Uruguay, les acteurs ont fait des lectures en leur faveur, soulignant d'un côté le manque d'informations importantes et de l'autre, le caractère excessif des craintes de ceux qui s'opposent aux usines. Une nouvelle raison, pour les riverains de manifester leur colère en organisant des barrages des ponts et s'engager dans la voie litigieuse.

Le dispositif participatif, le « moment Habermas », n'a donc pas contribué à résoudre les tensions entre les parties, comme certains auraient pu l'espérer. Handicapés politiquement et techniquement, l'Argentine et l'Uruguay ont dû traverser l'océan pour porter la controverse devant la Cour internationale de Justice. La traduction du conflit en litige doit être toutefois considérée comme étant une réussite pour les ONG et les citoyens qui ont toujours privilégié la voie contentieuse. Grâce à une alliance avec le gouvernement, les riverains sont parvenus à installer leur cause dans les plus hautes sphères du droit international où les seules personnes qui peuvent agir sont les Etats. Pourtant la décision de la Cour, contraire à la demande de l'Argentine (indiquer des mesures conservatoires visant à stopper la construction des usines) s'est notamment fondée sur les EIE controversées. Ces EIE, comme on l'a déjà signalé, se sont bornées à confirmer le fait que les technologies et techniques utilisées seraient conformes aux recommandations sur les MTD de la directive IPPC de l'UE. Les critères MTD ont été établis sur la base d'un échange d'information dans l'enceinte

du Bureau de l'IPPC dans lequel les informations fournies par Jaako Pöyry Consulting, le fournisseur de services d'ingénierie de Botnia, ont eu un poids décisif. Le document de référence des MTD de l'IPPC témoigne également, dans ses conclusions, du manque de consensus existant entre environnementalistes et industriels à propos de l'inclusion du procédé ECF utilisé dans ces projets comme étant MTD.

La décision de la cour témoigne en ce sens des efforts visant à la fabrication cohérente d'une société des sciences et des techniques, fondée sur un double principe : d'un côté, la recherche scientifique et l'innovation technologique permanentes ; l'autre côté, l'ajustement également permanent de la décision politique à l'état des connaissances scientifiques (Hermitte 2006). Au vu des preuves qui sont les EIE, la Cour a donné son aval à l'installation des usines sur le fleuve Uruguay, transformant désormais la vie des riverains, et mettant à l'épreuve les capacités de contrôle de l'Argentine et de l'Uruguay. Ainsi, on peut conclure que la décision de la Cour met en évidence ce que les pouvoirs ont tendance à entendre par principe de précaution, à savoir la mise en œuvre des « meilleures techniques disponibles » qui assurent la protection environnementale sans préjudice à la compétitivité. Cette approche technologique de la solution, privilégiée par les pouvoirs de l'establishment international, rend explicite le sens du lien entre l'aveu des risques et la promesse d'un développement durable, qui est le propre d'un capitalisme bienveillant.

### **Conclusion**

Ce cas permet de tirer quelques conclusions assez générales concernant les EIE en général et l'engagement des publics affectés en particulier. Dans ce type de situation, l'EIE est moins un instrument d'empowerment citoyen qu'un outil permettant aux commanditaires de légitimer leurs projets en termes environnementaux auprès de l'establishment. Dans la controverse des usines de pâte à papier, comme dans d'autres cas similaires, la légitimation se fait par souligner la valeur du projet par comparaison aux conditions existantes. Faites ou financées par le commanditaire du projet et à ses frais, les études d'impact ne permettent pas la possibilité d'une contre-expertise, ce qui limite leur crédibilité. Par ailleurs, dans le doute scientifique, face à des enjeux économiques importants, la considération du principe de précaution ne se traduit pas par l'annulation du projet d'investissement. Au contraire, l'EIE incorpore le principe de précaution dans une approche technologique –prométhéen– quand les études s'appliquent à assurer la conformité des projets aux standards des meilleures techniques disponibles du point de vue de l'impact sur l'environnement. Cela sert à contrebalancer le fait que les études techniques se voient souvent sapées par le fait qu'elles sont souvent incomplètes ou mal faites, dû généralement soit au manque de temps, soit au manque de moyens financiers pour engager les experts nécessaires aux évaluations environnementales fines. L'origine des données utilisées pour les études de base est contestée et les protocoles qui cadrent les consultations publiques sont questionnés pour leur manque de clarté dans les buts et dans les arrangements et leur tendance à rejeter les questions et des arguments des affectés pour leur manque de pertinence.

Quant à la procédure participative, la convocation et le cadre d'engagement du public n'ont pas été définis de façon appropriée. Dans les différends complexes entre parties multiples, il est essentiel que le responsable de la convocation soit largement accepté. En effet, la mesure dans laquelle les parties prenantes perçoivent comme légitime l'institution qui organise la consultation est un facteur critique pour la réussite de tout processus d'engagement - en particulier dans les projets d'investissement aussi sensibles

que celui des usines de pâte à papier. Réalisé tard et maladroitement, l'évaluation des enjeux n'a pas permis de tracer une voie légitime pour l'engagement public. Or, le mot "engagement" peut vouloir dire beaucoup de choses, et les organismes multilatéraux, les clients, les collectivités, ainsi que les organisations de règlement des différends peuvent avoir des définitions différentes. Il est donc important pour les équipes de résolution de ces conflits et pour les organismes multilatéraux de déterminer conjointement la faisabilité de la gestion des conflits et de définir si l'institution multilatérale est effectivement bien placée pour jouer un rôle moteur dans la résolution des différends. Faute de cela les tentatives d'engagement du public finissent par alimenter la perception de la communauté que leurs voix restent ignorées. Le problème réside pourtant dans une tension insurmontable entre organismes multilatéraux, entreprises et communautés pour définir l'équilibre entre la nécessité de respecter les délais des décisions d'investissement et les délais de construction, en prenant le temps nécessaire pour engager efficacement les parties prenantes, et répondre à des préoccupations publiques en attente.

D'autre part, cet échec tient au fait que, dans un contexte de perte de légitimité des institutions au pouvoir, les positions radicalisées de l'un et de l'autre côté du fleuve ont provoqué une situation conflictuelle sans précédent pour les sociétés argentine et uruguayenne. Ni la multiplication des expertises, ni celle des consultations ne sont parvenu à venir à bout de cette petite guerre du développement durable. Faute d'un espace public hautement articulé, la politisation et la mobilisation par des canaux « sauvages » (le barrage systématique des points) contre un « ennemi » étranger (l'Uruguay, la Banque mondiale, les usines) a constitué pour les habitants de Gualeguaychú le moyen le plus direct d'atteindre la durabilité de leur environnement vital et de défendre leur mode de vie - même si la légitimité de leurs stratégies a été durement remise en question.

L'étude du cas fait un constat d'échec des approches et dispositifs dialogiques : le moment habermasien du politique, celui de la communication et du dialogue pour la compréhension mutuelle et l'accord avec l'autre est un moment frustré de la trajectoire des usines comme chose politique. D'une part, l'échec des dispositifs dialogiques, se doit à la nature des projets en cause : les usines se vérifient comme une affaire schmittienne et non habermassienne. Le projet lui même s'inscrit dans un champ de forces fort asymétriques, structuré par un réseau d'acteurs puissants ; la décision de l'implantation des usines s'inscrit de plus dans une trajectoire cumulative fortement irréversible. D'autre part, cet échec tient au fait que, dans un contexte de perte de légitimité des institutions au pouvoir, les positions radicalisées de l'un et de l'autre côté du fleuve ont provoqué une situation conflictuelle sans précédent pour les sociétés argentine et uruguayenne. Ni la multiplication des expertises, ni celle des consultations ont pu venir à bout de cette petite guerre du développement durable. Faute d'un espace public articulé, la politisation et la mobilisation par des canaux « sauvages » (le barrage systématique des points) contre un « ennemi » étranger (l'Uruguay, la Banque mondiale, les usines) est demeurée pour les habitants de Gualeguaychú le moyen le plus direct d'atteindre la durabilité de leur environnement vital et de défendre leur mode de vie même si la légitimité de leurs stratégies a été durement remise en question.

Ce récit sur de l'échec des dispositifs dialogiques a une valeur assez générale. En partant de cette étude de ce cas bornée dans le temps et dans l'espace, l'intention a été de ne pas s'enfermer dans la micro-analyse des procédures participatives en soi, mais

de discuter quelques points essentiels concernant leur rôle dans le fonctionnement des sociétés des sciences et des techniques.

En effet, l'analyse du cas des usines de pâte à papier conduit à se pencher sur les tensions entre logique économique et logique de la précaution, entre un establishment prométhéen et des acteurs plus précautionneux (Dryzek et al 2009), tensions qui se mettent en évidence lors des processus participatifs et qui sont au cœur de la gouvernance contemporaine de la technique. En ce sens, par l'étude du cas on espère avoir contribué à faire la lumière sur les modes de construction d'un équilibre entre protection de l'environnement et maintien des conditions de la compétitivité économique et sur le rôle des instruments participatifs dans le cadre hégémonique du développement durable.

### **Références bibliographiques**

Bonneuil C, Joly PB, Marris C. Disentrenching Experiment: The Construction of GM—Crop Field Trials As a Social Problem. *Science, Technology & Human Values*, 2008, 33(2): 201-229.

Callon, M. and Rabeharisoa, V. "Gino's Lesson on Humanity: Genetics, Mutual Entanglements and the Sociologist's Role," *Economy and Society*, 2004, 33(1): 1–27

Collins, H.M. et Evans, R., « The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience » in *Social Studies of Science*, 2002, 32(2): 235–96.

Ferretti MP, 'Why Public Participation in Risk Regulation? The Case of Authorizing GMO Products in the European Union', *Science as Culture*, 2007, 16:4, 377 – 395

Hermitte M-A, *La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques*. Document central du Séminaire Science et Droit sous la responsabilité de M-A. Hermitte à l'EHESS, 2006-2007.

John S. Dryzek, Robert E. Goodin, Aviezer Tucker and Bernard Reber « Promethean Elites Encounter Precautionary Publics: The Case of GM Foods », *Science Technology Human Values*, 2009, 34 : 263-288

Levidow L, « European Public Participation as Risk Governance: Enhancing Democratic Accountability for Agbiotech Policy? », *East Asian Science, Technology and Society: an International Journal*, 2007, 1:19–51

Lezaun J, Soneryd L. Consulting citizens: technologies of elicitation and the mobility of publics. *Public Understanding of Science*, 2007, 16(3): 279-297.

Marris C, Joly PB, Rip A. Interactive Technology Assessment in the Real World: Dual Dynamics in an iTA Exercise on Genetically Modified Vines. *Science, Technology & Human Values*, 2008, 33(1): 77-100.

Pestre D, « Challenges for the Democratic Management of Technoscience: Governance, Participation and the Political Today », *Science as Culture*, 2008, 17:2, 101 — 119