

POUVOIR POLITIQUE, transparence et acceptabilité des grands projets

Entretien avec Melchior Wathelet

Administrateur délégué de Xperthis, anciennement député fédéral et Ministre sous le Gouvernement Di Rupo, Belgique

Par David Ménascé

Directeur général du cabinet de conseil Azao/ Professeur affilié à la Chaire « Social Business, Entreprise et Pauvreté », HEC



Avocat de formation, Melchior Wathelet est un homme politique belge. Élu en 2003 en tant que député fédéral de la circonscription de Liège, il est membre du gouvernement fédéral en charge du Budget puis, de l'Énergie, de l'Environnement, de la Mobilité et de la Réforme de l'Etat. En juillet 2014, il devient Vice Premier Ministre et Ministre fédéral de l'Intérieur dans le gouvernement Di Rupo I. En avril 2015, il quitte la politique pour prendre des fonctions en tant que Président du comité de direction de Xperthis Group S.A. et Xperthis S.A., un groupe spécialisé dans les solutions informatiques pour les hôpitaux.

MOTS CLÉS

- TRANSPARENCE
- DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE
- POUVOIR POLITIQUE
- CONSULTATION PUBLIQUE

Démocratie participative, évolution des moyens de communication, politique de transparence sont autant de facteurs qui expliquent l'intérêt croissant des citoyens et des organisations issues de la société civile pour les grands projets.

Dans cet entretien Melchior Wathelet explique pourquoi les pouvoirs publics, comme les entreprises, sont aujourd'hui amenés à repenser les notions de participation et de consultation pour assurer le meilleur équilibre possible entre la protection des intérêts particuliers et la défense de l'intérêt général.

David Ménascé : De plus en plus de projets sont aujourd'hui médiatisés (aéroport de Notre-Dame-des-Landes en France, nouveaux projets éoliens en Mer du Nord, etc.) et font pour certains l'objet de vives contestations. Pensez-vous que la société civile conteste davantage les grands projets ou que les médias y accordent simplement plus d'attention ?

Melchior Wathelet : Effectivement, les grands projets, notamment d'infrastructures, font aujourd'hui l'objet d'une médiatisation croissante. Elle s'explique à mon sens principalement par l'essor des notions de transparence et d'ouverture qui commencent à irriguer nos sociétés. Les citoyens exigent désormais de donner leur aval sur les grands projets qui ne peuvent plus leur être imposés par le pouvoir politique et le secteur privé. C'est une tendance de fond qui explique que ces sujets fassent plus souvent la une des journaux et qu'un débat, parfois enflammé, s'installe.

Soyons clair, cette évolution est globalement très positive. Elle oblige d'une part les décideurs publics et les entreprises à se poser les bonnes questions et à savoir faire émerger des compromis. Cette exigence de transparence responsabilise ensuite encore davantage l'ensemble des acteurs, publics comme privés. C'est une évolution d'autant plus légitime que des fonds publics importants, et donc in fine l'argent du contribuable, sont très souvent alloués à ce type de projet.

D.M. : Aux côtés de cette aspiration pour la transparence et l'ouverture, y-a-t-il selon vous d'autres facteurs expliquant la place plus importante qu'occupent aujourd'hui les grands projets dans le débat public ?

M.W. : Il y a selon moi plusieurs facteurs qui peuvent expliquer la plus grande implication de la société dans les grands projets. Encore une fois, ces tendances de fond sont des évolutions positives qui renforcent nos démocraties.

En premier lieu, l'évolution des moyens de communication, avec le développement d'internet et du digital, a fait basculer nos sociétés dans un univers mêlant ultra-disponibilité et instantanéité de l'information. Les réseaux sociaux en sont un exemple phare : non seulement chacun peut réagir en temps réel mais plus encore chaque internaute peut désormais s'imposer comme un nouveau leader d'opinion. Les réseaux sociaux jouent à ce titre à double rôle : ils permettent à la fois aux citoyens d'organiser de nouvelles formes de mobilisation (pétition en ligne, appel au rassemblement, diffusion de messages clés, etc.) et aux porteurs de projets de sonder l'opinion publique et de détecter les signaux faibles qui feront l'opinion de demain.

En parallèle, le concept et la pratique de la démocratie participative, visant à accroître l'implication des citoyens dans le débat et la prise de décision, se sont imposés depuis plusieurs années comme des compléments essentiels à la démocratie représentative. Répondant à certaines lacunes des démocraties représentatives, la démocratie participative permet de redynamiser le débat public et de renforcer l'intérêt des citoyens pour la chose publique.

Je le répète, ces évolutions sont légitimes et souhaitables. La question actuelle est néanmoins celle qui fonde l'action politique : faut-il poser une limite à ces exigences de transparence ? Quel est l'équilibre à trouver entre intérêts individuels et intérêt général ? Nos sociétés ont en effet tendance à devenir de plus en plus individualistes : les intérêts particuliers prennent

parfois le dessus sur l'intérêt général. Le consensus et l'unanimité sont donc par définition plus difficiles à obtenir.

D.M. : Sommes-nous selon vous allés trop loin aujourd'hui dans cette exigence de transparence et de participation ?

M.W. : Sur le papier, la promesse d'une société plus participative, plus inclusive est donc honorable et souhaitable. Malheureusement, la notion de participation a tendance à être de plus en plus galvaudée. Sur certains projets, on parle de participation sans que les processus ne soient réellement mis en place, comme s'il s'agissait de « cocher une case » pour mener à terme le projet. La participation, oui, mais à condition qu'elle s'accompagne des moyens et des procédures pour en garantir l'effectivité et donner réellement la parole aux citoyens.

Enfin, il s'agit ici d'un sentiment très personnel mais il me semble que les individus disposent souvent d'une plus forte capacité à se mobiliser contre un projet que pour un projet. Les opposants à un projet mettent en effet souvent en œuvre des moyens de mobilisation plus importants que ceux qui y sont favorables, et qui n'ont pas le sentiment d'avoir quelque chose à revendiquer.

Cela s'inscrit dans un contexte beaucoup plus général et qui dépasse le cadre des grands projets : la notion de progrès ne fait plus l'objet d'un consensus au sein de la société. Auparavant, les projets d'infrastructures, par exemple les routes, étaient unanimement perçus comme des projets d'avenir. Le « progrès » était à la fois accepté et valorisé par tous. De nos jours, des clivages existent de plus en plus autour de cette notion de progrès expliquant bien souvent la division des citoyens en des camps irréconciliables. Le projet de RER à Bruxelles en est un exemple très concret. L'idée n'est pas nouvelle mais le projet a du mal à avancer tant les oppositions et les blocages sont nombreux : pas de réel consensus sur ce que doit être le futur RER, sur les moyens financiers à disposition, opposition de certains riverains sur le tracé des arrêts, etc.

“LA QUESTION ACTUELLE EST NÉANMOINS CELLE QUI FONDE L'ACTION POLITIQUE : FAUT-IL POSER UNE LIMITE À CES EXIGENCES DE TRANSPARENCE ? QUEL EST L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE INTÉRÊTS INDIVIDUELS ET INTÉRÊT GÉNÉRAL.”

D.M. : Pensez-vous qu'un certain sentiment de défiance des citoyens à l'égard des représentants politiques pourrait également expliquer cette plus forte capacité de mobilisation à l'encontre de projets portés par les pouvoirs publics ?

M.W. : Il y a c'est vrai une distanciation plus forte aujourd'hui entre les citoyens et les représentants politiques. Cette distance - et non pas défiance - doit à nouveau être considérée comme une évolution positive car elle témoigne du renforcement de l'esprit critique et d'analyse des citoyens.

Pour ce qui est de la défiance, elle n'est peut-être pas si marquée en Belgique dans le cadre des grands projets. Il y a peu d'histoires de conflits d'intérêts mêlant hommes politiques et milieux d'affaires par exemple.

Je crois par ailleurs que la défiance vis-à-vis du politique est d'autant moins forte que l'on se rapproche de l'échelon local, maillon très important en Belgique. Le Bourgmestre est en contact direct avec les habitants de sa commune. La confrontation directe crée la confiance. Sur ce point, j'ai en tête des projets de placement de lignes de câbles réalisés dans plusieurs communes belges et pour lesquels il y a eu une réelle appropriation du projet par les habitants. Finalement, la démocratie représentative souffre peut-être moins à l'échelon local aujourd'hui.

D.M. : Si ces évolutions sont globalement positives et marquent comme vous l'avez souligné un renforcement de nos démocraties, elles participent aujourd'hui au blocage d'un nombre croissant de projet. Comment trouver dès lors un équilibre pour éviter des rejets trop fréquents des grands projets ?

M.W. : Il s'agit en effet de ne pas passer d'un extrême à l'autre, à savoir de l'absence de concertation à des consultations faiblement encadrées susceptibles de mener au blocage de certains projets sur des motifs peu tangibles et/ ou insuffisants.

L'État a longtemps imposé, au nom de sa vision de l'intérêt général, des grands projets aux citoyens sans aucune forme de consultation. On a également pendant longtemps « fait » de la consultation sans pour autant réellement prendre en considération l'avis des citoyens. Le risque dans nos sociétés participatives est que les principes de concertation et de participation des citoyens fassent primer les intérêts particuliers sur l'intérêt général. Un équilibre doit être trouvé entre la protection des intérêts particuliers et la défense de l'intérêt général, moteur de nos systèmes politiques.

“LA CRÉATION D'UN PERMIS UNIQUE POUR DES PROJETS DUPLICABLES ET MAÎTRISÉS, À L'IMAGE DU RER PAR EXEMPLE, POURRAIT PERMETTRE DE SIMPLIFIER LES PROCÉDURES ET D'AJOUTER PLUS DE PROPORTIONNALITÉ.”

Le curseur doit être placé afin que les intérêts de tous soient entendus tout en évitant des situations dans lesquelles les intérêts particuliers d'une ou deux personnes permettent de bloquer un projet réalisé au nom d'un intérêt plus grand.

D.M. : Concrètement quels principes peuvent être mis en place pour garantir, lors des consultations, un équilibre entre protection des intérêts particuliers et défense de l'intérêt général ?

M.W. : Il me semble que l'on peut retenir trois principes, trois règles d'or, afin de prendre en compte les intérêts particuliers sans que cela ne conduise nécessairement à les faire primer sur l'intérêt général. Ces règles sont d'ailleurs souvent appliquées aux grands projets. Il faut maintenant que les règles du jeu soient acceptées par tous.

La première règle est celle d'un dialogue ouvert et systématique. Tout grand projet doit effectivement faire l'objet d'une vraie consultation des acteurs du territoire et des publics impactés par le projet. Cette consultation doit être ouverte, représentative et garantir à chacun un espace d'expression. Il faut également que les personnes consultées aient en tête que participer à une consultation ne veut pas nécessairement dire que leurs intérêts particuliers amèneront à une modification du projet dans leur sens. Consulter ne veut pas dire toujours donner raison. Cette forme d'éducation à la démocratie participative est essentielle.

D'autre part, les projets doivent être présentés en toute transparence à la population car toute décision qui n'est pas clairement expliquée ne sera en général pas comprise. La transparence doit en effet nécessairement s'accompagner d'un souci de pédagogie. Il s'agit de faire comprendre aux citoyens non seulement les dimensions techniques d'un projet mais aussi, et peut être surtout, en quoi ce projet contribue à l'intérêt général.

Enfin, des législations et des procédures adaptées doivent être appliquées à la sphère des grands projets. C'est un élément essentiel et peut-être celui où la Belgique dispose de la plus grande marge de progrès. En effet, un manque de proportionnalité est souvent observé dans les lois. Par exemple, lorsqu'un recours est pris à l'encontre d'un marché public, il est souvent nécessaire de recommencer toute la procédure, y compris si l'impact réel du recours sur le projet était en réalité minime. Le législateur doit anticiper les effets et les conséquences des lois et des procédures. Je m'interroge beaucoup sur cette question de proportionnalité des lois et procédures appliquées aux grands projets. N'a-t-on pas aujourd'hui des moyens à disposition pour les simplifier et favoriser l'intérêt général ? La création d'un permis unique pour des projets duplicables et maîtrisés, à l'image du RER par exemple, pourrait permettre de simplifier les procédures et d'ajouter plus de proportionnalité.

D.M. : Y a-t-il un moment à privilégier dans le déroulement d'un projet pour consulter les citoyens ?

M.W. : Il ne saurait y avoir de réponse unique à cette question tant le calendrier de la consultation dépend du projet.

De manière générale, il faut consulter le plus tôt possible afin de pouvoir faire évoluer le projet et trouver des compromis avec les populations concernées. Par exemple, sur les projets éoliens, qui durent dans le temps et pour lesquels une marge de manœuvre existe, la consultation peut se faire très rapidement, au début du projet. En revanche sur certains projets, tels que les réseaux de câbles, les marges de manœuvre pour faire évoluer le projet sont très faibles. Avant d'entamer une consultation, il apparaît nécessaire d'avoir toutes les informations clés pour apporter les meilleures réponses aux citoyens.

D.M. : Pensez-vous que certains citoyens et électeurs expriment aujourd'hui un mécontentement face au blocage de certains projets ? Certaines personnes ne craignent-elles pas que le principe de consultation favorise l'inertie ?

M.W. : Je pense qu'en effet un certain nombre de citoyens ont aujourd'hui la sensation qu'il n'est plus possible de réaliser des projets sans que des contestations n'apparaissent. Mais en réalité, il y a une différence à faire entre intérêt privé et intérêt public, échelle micro et échelle macro. D'un point de vue macro, il peut exister un consensus sur l'intérêt public à réaliser un projet. Mais d'un point de vue micro, une opposition peut facilement naître dès lors qu'elle entrave votre intérêt privé. Vous pouvez comprendre la valeur ajoutée qu'apporterait un nouveau tronçon d'autoroute pour l'ensemble de la population, mais s'il passe devant votre fenêtre c'est autre chose. Cette tension entre intérêt privé et intérêt public est tout à fait naturelle. Elle

est de l'ordre de la nature humaine. On comprend dès lors en quoi l'effort pédagogique à fournir pour expliquer l'intérêt général de tel ou tel projet est une clé essentielle de l'acceptabilité.

Enfin, il y a peut-être une question de maturité démocratique. Si on prend l'exemple suisse, les électeurs ont récemment voté contre une réduction des impôts... au nom de l'intérêt général !

D.M. : Quel devrait être selon vous le rôle des entreprises dans l'acceptabilité des grands projets et les processus de consultation, pensez-vous que les acteurs privés aient effectué des progrès dans leur manière de consulter les citoyens sur les dernières années ?

M.W. : J'ai le sentiment que les entreprises ont aujourd'hui saisi les enjeux de l'acceptabilité locale, qu'elles intègrent à leurs stratégies commerciales. Elles ont conscience des risques qu'elles encourent si elles ne mènent pas correctement les processus de consultation et de participation des populations locales. Les retards de chantier, les recours juridiques et les risques liés à des manifestations ont un coût qu'on ne peut plus négliger.

Je trouve par ailleurs qu'il y a une vraie professionnalisation des acteurs privés dans leur façon de mener des projets. C'est une évolution là encore positive. Les dossiers, du moins ceux auxquels j'ai pu être confrontés durant ma carrière politique, ont toujours été solidement préparés. Aucune place n'est laissée au hasard : avec la pression de la concurrence et l'exigence des législations et des procédures, aucun acteur privé n'est aujourd'hui en mesure de dire « nous aurons le projet quoiqu'il arrive ».

Cette professionnalisation croissante explique également que dans la plupart des projets, les éventuels points de tension et d'opposition sont en général bien identifiés en amont. On est capable d'anticiper les réactions qu'un projet suscitera, bonnes ou mauvaises. A vrai dire, je n'ai été réellement surpris qu'une fois par la réception d'un projet durant ma carrière : le tracé des routes aériennes de Bruxelles où une conjonction d'éléments négatifs et peu anticipés est effectivement apparue. Il y a parfois une sorte d'alchimie, positive ou négative, sur un projet qu'il n'est pas possible d'anticiper.

D.M. : Certaines entreprises reprochent parfois aux responsables publics de manquer à leur responsabilité dès qu'un projet, pourtant démocratiquement soutenu par une assemblée élue, fait soudainement l'objet d'une forme d'opposition sociale. Qu'en pensez-vous ?

M.W. : Je crois que la question ne devrait pas se poser dans ce sens. Certes, les pouvoirs politiques peuvent revenir sur une décision en raison d'une trop forte opposition. Cela me semble normal et correspondre à ce que l'on attend des élus. Quand une forte opposition apparaît, il est en effet du devoir du responsable politique de s'interroger à nouveau sur la légitimité d'un projet. D'un autre côté, il arrive également parfois que certaines entreprises ne respectent pas les accords pris sur un projet avec les gouvernements.

Là encore, le dialogue, la transparence et des législations adaptées et proportionnelles apparaissent comme les ingrédients nécessaires afin que les projets se déroulent dans les meilleures conditions et puissent être compris et acceptés par les populations au nom de l'intérêt général.

“J'AI LE SENTIMENT QUE LES ENTREPRISES ONT AUJOURD'HUI SAISI LES ENJEUX DE L'ACCEPTABILITÉ LOCALE, QU'ELLES INTÈGRENT À LEURS STRATÉGIES COMMERCIALES. ELLES ONT CONSCIENCE DES RISQUES QU'ELLES ENCOURENT SI ELLES NE MÈNENT PAS CORRECTEMENT LES PROCESSUS DE CONSULTATION ET DE PARTICIPATION DES POPULATIONS LOCALES.”