JACOBS, Quinten – Het betonnen beleid (La politique béton)

Recension

Auteur : Leon Dhaene
Date : 22 octobre 2025

1. Résumé succinct



Het betonnen beleid [1] de Quinten Jacobs analyse pourquoi la prise de décision démocratique moderne s'enlise de plus en plus, et pourquoi les responsables politiques semblent de moins en moins capables de résoudre les grands problèmes de société. Jacobs utilise l'image du « béton » comme métaphore d'un système politique rigide et immuable : répartitions complexes des compétences, réglementation étouffante, justice lente et réflexes institutionnels qui bloquent l'innovation et la capacité d'action. Il montre comment ces obstacles structurels mènent à l'impuissance politique, à la fragmentation et à une frustration croissante chez les citoyens, qui ont le sentiment que voter change peu de choses.

L'auteur développe à la fois le diagnostic et des propositions de réforme concrètes. Les points clés de sa solution sont davantage de marge de manœuvre politique pour les autorités régionales, la simplification de la réglementation, une redéfinition des compétences et des réformes institutionnelles qui donnent réellement une marge de manœuvre aux décideurs politiques, avec une attention pour une Europe fédérale là où c'est nécessaire. Jacobs plaide aussi pour une culture de responsabilité politique et pour des mécanismes qui facilitent la transitivité politique sans miner l'État de droit. Le livre se lit comme un plaidoyer à la fois analytique et programmatique : d'abord l'explication de pourquoi le système est bloqué, ensuite des idées pragmatiques pour « fissurer le béton ».

Le style et le ton sont accessibles : il s'agit d'un ouvrage court et d'opinion qui allie expérience juridique pratique et réflexion politique. Jacobs se positionne comme spécialiste du droit constitutionnel et chroniqueur, et utilise des exemples issus de la Belgique et de l'Union européenne pour illustrer sa thèse. L'objectif est d'inciter tant les décideurs politiques que les citoyens informés au débat et à la réforme.

[1] **JACOBS, Quinten.** ***Het betonnen beleid. Waarom politici onze problemen niet kunnen oplossen.*** **Antwerpen, Ertsberg - Standaard Uitgeverij, 17 oktober 2025, 176 p. (ISBN: 9789464984576)**

2. Analyse critique, avec un focus sur la politique climatique et la gestion de l'eau

1) **Trop institutionnel, trop peu de profondeur sectorielle pour le climat et l'eau**
Jacobs explique de façon convaincante pourquoi les institutions se bloquent, et ses propositions de réforme (davantage de mandat régional, moins de règles étouffantes) sont mûres pour être mises en politique. Pour des dossiers urgents et techniquement-écologiques comme l'adaptation climatique et la gestion transfrontalière de l'eau, une opérationnalisation plus poussée sur le fond est toutefois nécessaire : comment les compétences régionales se traduisent-elles concrètement en coordination du renforcement des digues, de la gestion des rivières ou des plans d'adaptation transfrontaliers ? Le livre reste en grande partie à un niveau d'abstraction élevé et offre peu de méthodes pour intégrer l'incertitude scientifique, les analyses coûts-bénéfices ou des instruments de gouvernance pratiques spécifiques à l'eau et au climat.

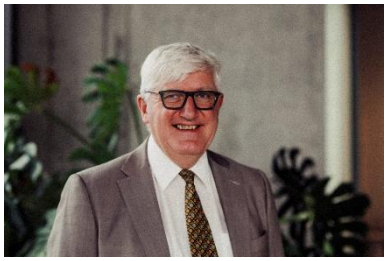
2) **Risque de fragmentation avec « plus de régional »**
Le plaidoyer pour des régions plus fortes peut créer de la marge de manœuvre politique, mais pour la gestion de l'eau et le climat, les problèmes sont souvent transfrontaliers (par exemple l'Escaut et la Meuse). Une fragmentation des compétences sans mécanismes solides de coordination et de financement peut mener à des mesures d'adaptation incohérentes et à du free-riding. Jacobs met à juste titre en garde contre une réglementation européenne étouffante, mais un retrait trop unilatéral du cadre supranational peut compromettre l'approche commune des bassins fluviaux et des réductions d'émissions transnationales. Le livre mentionne les dimensions fédérales/européennes, mais traite les maillons institutionnels pratiques de façon moins concrète.

3) **Sécurité juridique versus flexibilité administrative**
Jacobs souhaite moins de barrières juridiques « étouffantes » ; pourtant, l'action climatique exige souvent justement des normes strictes et contraignantes (par exemple des plafonds d'émissions, des limites d'effluents). La tension entre flexibilité et sécurité juridique mérite une mise en balance plus explicite : comment garantir que la liberté politique régionale ne mène pas à des normes environnementales ou de sécurité plus faibles ? Sans garanties, l'assouplissement politique peut créer des incitants pervers vis-à-vis de la protection de l'environnement et de l'eau.

4) **Recommandation : lier la réforme institutionnelle à des instruments**
Pour traduire les ambitions de Jacobs en de meilleurs résultats climatiques et hydriques, son cadre gagnerait à s'appuyer sur des instruments concrets : plans de gestion de bassin hydrographique obligatoires, fonds climatiques régionaux avec cofinancement fédéral/européen, exigences d'adaptation dans les permis d'environnement, et mécanismes de conseils scientifiques consultatifs qui obligent la politique à tenir compte de l'incertitude et des effets à long terme.

Son message central (plus de marge de manœuvre) est ainsi préservé, tout en devenant applicable aux enjeux environnementaux urgents.

3. La réplique de *n²water*…



L'auteur Quinten Jacobs a effectivement raison : nous assistons à une impuissance politique généralisée face aux grands défis de notre époque. C'est un constat général, voire mondial, qui se trouve démultiplié en Belgique – vu sa structure étatique dramatiquement complexe, nouée de nœuds gordiens.

Nous n'observons pas seulement une impuissance politique, mais aussi une pétrification du pouvoir exécutif, tant dans son bras politique que dans son bras administratif.

La solution que propose Quinten Jacobs, centrée sur davantage de marge de manœuvre politique pour les autorités régionales, ne fera malheureusement que fragmenter davantage la réglementation ; alors qu'en période de marchés économiques mondialisés, la recherche d'une simplification fonctionne précisément à l'inverse : le niveau transnational, ici assimilé à l'Union européenne, doit intervenir de façon plus proactive, plutôt que de réagir de manière réactive après chaque nouvelle crise. Il convient à cet égard d'examiner en permanence comment les règles peuvent être exécutées de façon plus simple et plus efficace, et quel niveau institutionnel s'y prête le mieux : le niveau européen, national ou local. La question centrale est de savoir dans quel district la solution devra se matérialiser.

Les questions climatiques, en particulier la gestion de l'eau, en sont un bon exemple. Via la Directive-cadre sur l'eau, la Commission européenne a lancé un nouveau concept, à savoir les districts hydrographiques. Chaque bassin hydrographique (par exemple celui de l'Escaut) est formé par son cours d'eau principal et toutes les masses d'eau qui présentent en substance les mêmes caractéristiques géohydrographiques autour de lui. Ainsi, outre l'Escaut, la Somme, l'Authie, la Canche, le Boulonnais, l'Aa, l'Yser et les Polders brugeois, par exemple, font également partie du district hydrographique de l'Escaut. Pour chaque cours d'eau principal à caractère transfrontalier, la Directive-cadre sur l'eau prévoit qu'une commission fluviale internationale doit garder une vue d'ensemble, assurer la coordination des mesures, et disposer, en cas de calamité, d'un système permettant d'en informer les autres États membres. C'est là que s'arrête la bonne nouvelle : les compétences nécessaires pour pouvoir effectivement prendre et mettre en œuvre des mesures n'ont pas été transférées à ce nouveau niveau. Les délégations concernées, au sein des différentes commissions fluviales, se limitent en outre uniquement à l'échange de données, au partage de connaissances sur les mesures, et à l'étalonnage des données que chacune établit séparément, avec ses propres unités de mesure, appareils de mesure et procédures de mesure. Année après année, elles constatent que la qualité de l'eau ne va pas bien et que, en partie à cause du dérèglement climatique, la quantité d'eau risque de très mal évoluer. Cela mène à une léthargie dans la mise en œuvre effective de la Directive-cadre sur l'eau, et à un échec, année après année, à atteindre les objectifs, et ce depuis 2010 déjà. À tel point que toute l'énergie est désormais consacrée à établir des exceptions et à argumenter pourquoi celles-ci n'atteignent pas le bon état. En Flandre, on ne compte (situation 2021, telle que publiée le 27 septembre 2023 selon Statistiek Vlaanderen) qu'une seule (1) masse d'eau sur 195 dans un bon état ou potentiel écologique : le bon état y est devenu

l'exception, et non celui qui n'atteint pas la norme. Le gouvernement régional dispose pourtant de tous les leviers institutionnels pour y remédier.

Sauf, bien sûr, lorsque des déchets venus de France et de Wallonie arrivent en dérivant en aval. Dans ce cas, seuls des leviers transnationaux peuvent s'attaquer à la problématique. Et ceux-ci n'existent actuellement pas.

C'est pourquoi les districts hydrographiques devraient également disposer de leviers politiques pour pouvoir mettre en œuvre les lois environnementales. Tout comme, par exemple, pour l'OTAN, tous les ministres concernés devraient siéger dans l'organe suprême du district hydrographique, sous la direction d'une sorte de « gouverneur » qui rendrait compte des progrès à la Commission européenne. Le « gouvernement » d'un tel district hydrographique aurait une obligation de rendre des comptes (« accountabilities ») quant à la mise en œuvre des différentes lois.

Et là aussi, cela doit être plus efficace. À ce jour, j'ai pu recenser 24 directives et règlements qui, de près ou de loin, concernent l'écosystème largement régi par les rivières, les lacs et les réserves d'eau souterraine d'un district hydrographique[2]. Le plan de gestion de chaque district hydrographique doit examiner chacune de ces directives et chacun de ces règlements à la loupe, et prévoir des mesures et des moyens pour atteindre les objectifs visés en temps voulu. Actuellement, les compétences relatives à toutes ces lois sont trop dispersées entre différents départements, parfois en concurrence les uns avec les autres.

Concrètement, il existe au Benelux 15 organes internationaux (commissions, conseils, coalitions ou fondations) qui se penchent sur la gestion de l'eau ; chacun avec sa propre structure, ses propres locaux et ses propres moyens. Cela devrait pouvoir se faire mieux : pourquoi ne pas les regrouper au sein de l'Union Benelux, qui dispose à cet effet d'une logistique organisationnelle parfaite, peut convoquer les ministres compétents concernés, et

[2] Il s'agit ici des directives et règlements suivants :

1. Surface Water Directive (1975)
2. Bathing Water Directive (1976)
3. Dangerous Substances Directive, and any successor Directive (1976)
4. Fish Water Directive (1978)
5. Birds Directive (1979)
6. Shellfish Water Directive (1979)
7. Drinking water Directive (1980)
8. Groundwater Directive (1980)
9. Major Accidents (Seveso) Directive (1982)
10. Environmental Impact Assessment Directive (1985)
11. Sewage Sludge Directive (1986)
12. Urban Waste Water Treatment Directive (1991)
13. Plant Protection Products Directive (1991)
14. Nitrates Directive (1991)
15. Habitats Directive (1992)
16. Integrated Pollution Prevention Control Directive (1996)
17. Water Framework Directive (2000)
18. Flood Risk Directive (2007)
19. Marine Strategy Framework Directive (2008)
20. Ecological Quality of Water Directive (2008)
21. Directive on Priority substances in the field of water policy (2013)
22. Nature Restoration Regulation (2024)
23. Information Exchange Decision (1977)
24. Reporting Directive (2022)

possède en outre un track record de réalisations ; *en plus* surtout maintenant que des accords de coopération ont également été conclus entre l'Union Benelux, les départements des Hauts-de-France et du Grand Est, et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ; ce qui permet de couvrir l'ensemble du district hydrographique de l'Escaut ainsi que celui de la Meuse. Pour ce mandat, l'Union Benelux devrait disposer d'une compétence législative, à valider par les parlements nationaux comme c'est le cas pour la législation européenne, ainsi que du pouvoir d'agir en tant qu'auditeur afin de pouvoir évaluer, au regard des objectifs à atteindre, la législation votée dans les parlements nationaux mais présentant un lien, total ou partiel, avec la législation relative à la gestion de l'eau d'un district hydrographique. Voilà qui constituerait enfin une véritable proposition de réforme.