

# ***Institutions for Future Generations*, d'Iñigo González-Ricoy et Axel Gosseries**

## **Nenad Stojanović ( Stojanovic )**



Le problème du « court-termisme » (*short-termism*) et les solutions institutionnelles pour le contourner sont au cœur de cet ouvrage collectif. Très riche en termes du contenu, stimulant au niveau des idées et créatif en ce qui concerne les institutions censées mieux tenir compte des générations futures, l'ouvrage est le fruit des réflexions de vingt-sept auteurs, pour la plupart des théoriciens politiques, intéressés aux débats sur la justice entre les générations, ainsi qu'à la portée normative et pratique des institutions démocratiques. Pour des raisons d'espace, mon compte rendu n'offrira pas un aperçu de l'ensemble des vingt-quatre chapitres et se bornera à une sélection des thèmes qui me paraissent les plus importants.

Dans leur introduction (chapitre 1), les directeurs de l'ouvrage définissent le court-termisme comme « la priorité octroyée aux bénéfices nets du présent aux dépenses de ceux de l'avenir » (p. 4, ma traduction). Mais quelles sont les sources du court-termisme ? Le choix des institutions orientées vers l'avenir dépend, en effet, de la réponse à cette question. Dans le deuxième chapitre introductif (chapitre 2), Michael MacKenzie identifie quatre sources du court-termisme dans les systèmes démocratiques. Chaque source est associée aux différentes catégories d'acteurs politiques : (a) les électeurs (ils ont la tendance à penser à leurs intérêts immédiats), (b) les élites politiques (ils visent surtout leur réélection), (c) les lobbys (ils défendent leurs intérêts de court terme) et (d) les générations futures (elles sont absentes). Il évalue ensuite — d'une manière spéculative et non pas empirique — l'impact que les différentes solutions institutionnelles auront sur chacune de ces sources du court-termisme.

Par exemple, les quotas pour les jeunes ne permettront probablement pas à résoudre le problème du court-termisme lié aux électeurs, si les préférences politiques des électeurs jeunes, tout comme celles des plus âgés, sont orientées vers le présent que vers l'avenir. Garantir des sièges parlementaires aux jeunes ne va non plus assurer que les intérêts des générations futures seront pris en compte.

De même, la démocratie directe ne permettra d'affronter les sources du court-termisme associées aux électeurs et aux générations futures, mais elle pourrait avoir un impact majeur sur les politiciens et les groupes d'intérêts. En effet, les instruments tels que l'initiative populaire permettent aux citoyens sensibles aux intérêts des générations futures, même s'ils sont très minoritaires dans la société, de contourner la sphère de la démocratie représentative dominée par les politiciens qui ne

s'intéressent qu'à leur propre réélection et qui sont sous l'influence des différents lobbys. Ainsi, en Suisse, la seule démocratie au monde qui pratique la démocratie directe à l'échelle nationale, 100.000 signatures, correspondant à environ 2% du corps électoral, suffissent pour lancer une initiative populaire demandant un nouvel article constitutionnel. Si la récolte des signatures réussit, le parlement et le gouvernement seront obligés d'y débattre et de prendre position. Ils ont le droit de recommander aux votants d'accepter ou de rejeter l'initiative, ou à la limite de proposer un contre-projet, mais ils ne peuvent pas obliger le comité d'initiative à retirer leur initiative ou empêcher qu'à la fin du processus les citoyens, dans une votation populaire, prennent la décision finale. Les exemples des initiatives acceptées par le peuple et qui visent justement à préserver l'espace naturel pour les générations futures ne manquent pas. On peut citer l'initiative « pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit », acceptée par le peuple et les cantons en 1994, qui limite le trafic routier à travers la Suisse et interdit la construction de nouveaux tunnels transalpins qui augmentent la capacité du transit. Un autre exemple est l'initiative « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » (c'est son titre officiel !), accepté en 2012, qui entrave fortement les constructions excessives dans les Alpes (et ailleurs). Dans les deux cas, le parlement et le gouvernement y étaient opposés mais les initiants — provenant notamment des milieux environnementalistes — ont quand même réussi à convaincre la majorité des votants de soutenir leurs propositions. Et même lorsque une initiative populaire n'arrive pas à obtenir l'appui de la majorité des votants, elle permet aux minorités sensibles aux intérêts des générations futures d'influencer l'agenda politique et de sensibiliser la population. Un exemple récent est l'« initiative pour un revenu de base inconditionnel (RBI) » sur laquelle les Suisses ont pu voter en juin 2016. Son score — 23% des « oui » — peut être vu comme un échec. En réalité, ce résultat est remarquable, compte tenu de l'opposition totale de l'ensemble du gouvernement, du parlement et de tous les partis politiques majeurs. Mais surtout, la campagne de votation a permis à la population — en Suisse, mais aussi dans le reste du monde, vu son écho médiatique au niveau global — d'apprendre ce qui est le RBI et quelle est sa promesse pour les générations futures.

Le meilleur instrument, selon MacKenzie, qui a un impact fort sur presque toutes les sources du court-termisme (à l'exception de celle associée aux groupes d'intérêt) sont les « trusts intergénérationnels ». Il s'agit des fonds qui évite que les sources de l'argent public soient dépensés dans le présent. L'argent est ainsi réservé pour des générations futures. Un exemple est le Fonds de pensions gouvernemental en Norvège, alimenté en particulier par des profits liés à l'exploitation du pétrole. Ces trusts remplissent au moins trois fonctions : (1) ils ont pour but de réaliser au moins partiellement la justice intergénérationnelle en épargnant pour l'avenir un quota de la richesse créée par des ressources existants — comme le pétrole — qu'aucune génération ne peut revendiquer pour soi-même ; (2) ils protègent certaines sources de l'argent afin qu'ils ne puissent pas être pillés par des politiciens (présents et futures) pour leurs intérêts de court terme ; (3) ils protègent cet argent d'être réacheminé vers des objectifs différents lorsque les préférences des électeurs changent.

Plus en général, il faut souligner que souvent il s'agit de chercher un compromis entre les institutions qui sont censées prévenir des dégâts et celles qui devraient promouvoir des bénéfices dans l'avenir. En effet, premièrement, il y a des enjeux qui comportent des bénéfices dans le présent et des coûts dans l'avenir. Ici, le défi est de limiter la liberté d'action des acteurs présents afin de prévenir des dégâts futurs. Mais de l'autre côté, il y a des enjeux qui comportent des coûts dans le présent afin d'obtenir des bénéfices dans l'avenir. Ici, le défi est de motiver les acteurs à payer un coût à court terme pour des bénéfices dont vont jouir les générations futures. Or le problème est que certaines institutions esquissées dans cet ouvrage vont dans l'une ou l'autre direction. Par exemple, les freins à l'endettement, surtout si ancrés dans la constitution, limitent la marge de manœuvre des acteurs politiques du présent afin de prévenir des dommages dans l'avenir, c'est-à-dire d'éviter que les générations futures soient excessivement endettées. Un « ombudsman pour les générations futures », une idée analysée en détail par Ludvig Beckman et Fredrik Ugglå (chapitre 7), est une institution qui a avant tout la fonction de protéger l'avenir du présent, tandis que les trusts sont conçus pour promouvoir les bénéfices des générations futures.

Par conséquent, l'ouvrage s'articule autour de ces deux types d'institutions. Dans la partie III, nous trouvons des institutions focalisées sur l'avenir (*future-focused institutions*) dont le but primaire est de protéger les générations futures des dégâts causés par les acteurs du présent. On y trouve, pêle-mêle, la proposition de créer une « banque mondiale pour le climat » (John Broome et Duncan Foley,

chapitre 9), des trusts démocratiques (Dennis Thompson, chapitre 11), ainsi que les mécanismes permettant aux minorités parlementaires de retarder l'adoption des lois et de lancer des référendums (Kristian Skagen Ekeli, chapitre 13).

Dans la partie IV, par contre, l'accent est mis sur les institutions censées créer des bénéfices aux générations futures (future-beneficial institutions), telles que les quotas pour les jeunes (Juliana Bidadanure, chapitre 16), une chambre délibérative tirée au sort (Michael MacKenzie, chapitre 17) et les fonds de pension (Joakim Sandberg, chapitre 23).

Ces deux parties sont précédées par la partie II, où les auteurs posent des questions générales liées à la justice entre les générations. Ainsi, Stéphane Zuber (chapitre 4) demande comment peut-on mesurer l'équité (fairness) intergénérationnelle, tandis que Anja Karnein (chapitre 5) pose la question comment est-il possible de « représenter » les générations futures dans le processus démocratique. Axel Gosseries (chapitre 6) analyse le concept de « souveraineté générationnelle » et ses liens avec les réformes institutionnelles visant le long terme.

Est-ce que les institutions orientées vers le long terme sont toujours souhaitables ? Pas forcément. Même si, à mes yeux, la plupart des réformes avancées dans cet ouvrage sont convaincantes, certaines ont une portée ambiguë. Pensons par exemple aux instruments tels que le « frein à l'endettement » et le « frein aux dépenses » (*balanced budget clauses*, p. 36 ; cf. Tremmel 2006). Il s'agit de mécanismes qui sont censés créer des conditions favorables, au niveau de la dette publique et des budgets, pour permettre aux générations futures de mieux maîtriser les charges à venir. Ils prévoient des automatismes budgétaires qui limitent l'action des représentants démocratiquement élus. (Pensons également aux « critères de Maastricht » dans l'Union européenne et aux mesures d'austérité imposées à la Grèce.) Parfois, comme dans le cas de la Suisse, à partir de 2003, ces mécanismes sont même figés dans la constitution, ce qui rend leur abandon très difficile (Conseil fédéral, 2013). D'un côté, comme le souligne Iñigo González-Ricoy (chapitre 10, p. 171) à propos de la constitutionnalisation des mesures en faveur de l'équité intergénérationnelle (en général et non pas avec référence au frein à l'endettement), il n'est pas si clair si ces mécanismes sont nécessairement avantageux pour les générations futures. En effet, ils pourraient menacer la souveraineté de ces générations en leur imposant des mesures adoptées par une génération précédente. Or ces mesures ne peuvent pas tenir compte des nécessités futures, vu que nous ne pouvons pas savoir quels seront les besoins des générations futures. De l'autre, il faut également souligner qu'à l'origine de ces mécanismes l'on trouve souvent des parties de la droite néolibérale, par ailleurs peu favorables aux politiques publiques qui visent le long terme (pensons seulement à la taxe CO<sub>2</sub> et à la protection de l'environnement en général), qui ont comme objectif idéologique l'austérité financière et le dogme du « moins d'État ».

## Bibliographie

- Conseil fédéral (2013), *Le frein à l'endettement de la Confédération : expériences et perspectives*, Berne, La Confédération suisse.
- Tremmel, J. C. (2006), "Establishing intergenerational justice in national constitutions", dans J.C. Tremmel (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, Edward Elgar.

Copyright of Revue Nouvelle is the property of Revue Nouvelle and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.