

Institutions for Future Generations

d'Inigo Gonzáles-Ricoy et Axel Gosseries

Présentation critique par Raul Magni-Berton et Eva-Maria Schäfferle

En demandant la représentation des générations futures dans le processus décisionnel, les différentes contributions recueillies dans *Institutions for Future Generations* poursuivent un objectif commun, celui de contribuer à réaliser la grande promesse de la démocratie selon laquelle le groupe de ceux qui définissent les lois est identique au groupe de ceux qui y sont soumis. Cette promesse n'a jamais été entièrement remplie puisque de nouveaux citoyens, soit par naissance, soit par naturalisation, intègrent nos sociétés chaque jour et provoquent un perpétuel renouvellement de la population. Cependant, ce qui a changé au cours du dernier siècle, c'est l'ampleur du décalage qui caractérise cette équation démocratique. À la suite du progrès technique et à l'interdépendance globale, l'impact de nos actions et de nos décisions contemporaines ne se limite plus au futur immédiat, mais s'étend aux générations qui habiteront la Terre des siècles ou même des millénaires plus tard. Ces générations futures, bien qu'affectées par nos choix, n'y sont pas représentées et ainsi leurs intérêts ne seront pas pris en compte.

Afin de remédier à cette situation antidémocratique, les différents auteurs de *Institutions for Future Generations* visent à modifier les processus publics

de prise de décision afin que les décisions démocratiques qui émergent respectent les intérêts de la postérité et renforcent ainsi la justice intergénérationnelle. Malgré leur diversité et, dans certains cas, leur incompatibilité, toutes les propositions de réforme élaborées à cet effet sont ainsi inspirées et orientées par deux valeurs fondamentales dont l'harmonisation a longtemps été considérée comme la grande réussite de l'État moderne : la justice et la démocratie.

En effet, conçu comme démocratie libérale, l'État moderne s'est donné comme objectif de promouvoir le bien collectif sans pour autant nuire à la liberté individuelle de ses citoyens. Deux sortes de garanties constitutionnelles sont nécessaires pour atteindre ce double objectif : des garanties procédurales et des garanties substantielles. Les premières assurent le respect du principe d'égalité politique et ainsi l'impartialité du processus décisionnel. Elles accordent à chaque citoyen le droit de participer à la définition des lois communes ce qui empêche qu'un groupe de citoyens puisse imposer sa volonté aux autres et violer de cette manière leur liberté individuelle. Cependant, face au risque démocratique d'une tyrannie de la majorité, de telles protections procédurales s'avèrent insuffisantes et

doivent être complétées par des garanties substantielles qui restreignent le processus démocratique en accordant aux individus et aux minorités des droits constitutionnels intangibles protégeant leur liberté fondamentale contre toute limitation ou influence externe.

Comme le montrent les différentes contributions de l'ouvrage, cette synthèse entre démocratie et justice n'est néanmoins valable qu'à l'intérieur de l'État moderne ou, plus précisément, des limites spatiales et temporelles qui définissent sa citoyenneté. En effet, si l'on transgresse ces limites en prenant en considération les personnes étrangères (transgression spatiale) ou les générations futures (transgression temporelle), l'équilibre fragile entre démocratie et justice peut être brisé et avoir des conséquences fatales pour nos démocraties : les lois et les décisions prises de manière démocratique au sein de nos communautés politiques peuvent y perdre leur justesse morale et donc, en dernière instance, la légitimité qui y est liée. C'est au moins la conclusion à laquelle on arrive en suivant le principe des intérêts affectés et sa définition de la légitimité démocratique. Cette dernière repose, comme l'indique le nom du principe, sur le critère de « l'affection » qui donne droit à l'inclusion au processus décisionnel. Afin d'être légitime, une décision publique doit ainsi prendre en compte les intérêts de tous ceux qui sont affectés directement ou indirectement par ses conséquences. Puisque la plupart de nos décisions collectives affectent cependant un grand nombre de personnes qui ne sont pas (encore) citoyens de notre État et dont les intérêts ne sont par conséquent pas pris en compte, un déficit de légitimité survient.

C'est tout d'abord le cas pour les deux groupes de personnes mentionnés plus haut, à savoir les étrangers et les générations à venir : même si nos lois

et décisions ont sans doute des répercussions qui affectent leur mode de vie et restreignent ainsi leurs libertés, leurs intérêts ne sont pas représentés et par conséquent pas pris en compte au cours du processus décisionnel.

Afin de remédier à cette anomalie démocratique, les adeptes du principe des intérêts affectés avancent généralement deux solutions qui se distinguent selon l'interprétation exacte du principe et des critères de légitimité qu'il établit. Cependant, comme nous le montrerons dans la partie suivante, ces deux solutions, au lieu de restaurer la démocratie à un niveau global et intergénérationnel, mettent en danger les prémices fondamentales de la légitimité démocratique et finissent ainsi par menacer ce qu'elles prétendent protéger.

La première solution, qui est sans doute la plus radicale, résulte d'une interprétation forte du principe des intérêts affectés. Ses partisans assument que le respect des intérêts de tous ceux qui sont affectés par une décision ne peut être garanti que si, et seulement si, ces derniers obtiennent le droit de participer au processus décisionnel. Le fait d'être affecté par une décision publique fonderait ainsi le droit de participer dans la vie politique de la communauté dans laquelle cette décision a été adoptée. Le mécanisme d'ajustement qui est censé restaurer la démocratie au-delà de ses frontières actuelles se situe donc, selon cette première interprétation du principe d'affection, dans les garanties procédurales mises en place par un système démocratique. Ces dernières, et avant tout leur principe central d'égalité politique, doivent être étendues à toute personne affectée afin que ses intérêts puissent être pris en compte et les critères de légitimité à nouveau être satisfaits. Transformée en réalité, une telle réforme aurait des conséquences pour le moins drastiques en ce qui concerne

les transgressions spatiales et en deviendrait inapplicable lorsque les transgressions sont temporelles, puisque les individus concernés se trouvent par leur nature dans l'impossibilité de faire usage de leurs nouveaux droits politiques.

Face aux difficultés rencontrées par cette première interprétation, une deuxième interprétation, plus modérée, s'est imposée dans les débats autour du principe des intérêts affectés. Même si le critère d'affection reste, là aussi, le principal critère d'inclusion politique, celle qu'il requiert change de nature. Au lieu de demander l'inclusion directe des personnes affectées, c'est-à-dire leur participation au processus décisionnel, le fait d'être affecté exige désormais leur inclusion indirecte et donc le respect et la protection de leurs intérêts. L'ajustement des démocraties modernes aux nouvelles exigences globales et inter-générationnelles ne se fait donc plus au niveau procédural, mais à l'échelle des garanties substantielles. Leur fonction de protection, qui se limite aujourd'hui principalement aux citoyens nationaux et vivants, devrait ainsi être étendue à tous les individus affectés pour que leurs intérêts et leurs besoins, et ainsi leur liberté fondamentale, puissent être protégés contre la volonté potentiellement liberticide d'une majorité nationale et vivante. Les avantages d'une telle interprétation alternative du principe des intérêts affectés ne sont pas difficiles à discerner : les contours de l'électorat seront gardés et la légitimité du processus démocratique préservée. Sa sensibilisation aux intérêts et aux besoins jusqu'ici négligés le rendrait cependant plus compatible avec le critère de l'affection et augmenterait de cette façon la légitimité des décisions qu'il produit.

Néanmoins, contrairement à la plupart des auteurs de *Institutions for Future Generations* qui s'appuient sur cette interprétation modérée du principe

d'affection, nous argumentons qu'elle ne permet pas de préserver les intérêts des générations futures. Cette critique trouve son origine dans la notion de la représentation¹. En effet, afin que des intérêts externes, dans ce cas-ci les intérêts des personnes affectées, puissent être pris en compte dans les processus décisionnels, des mécanismes de représentation doivent permettre d'identifier et d'articuler ces intérêts. Ces deux conditions peuvent être remplies dans le cas des personnes étrangères qui sont capables d'exprimer leurs intérêts et de choisir sur cette base des représentants chargés de les faire valoir en cas d'affection. Il n'en va cependant pas de même pour les générations futures dont les intérêts, faute de pouvoir être exprimés, échappent à toute possibilité d'être représentés. En effet, tandis que la représentation démocratique repose sur le pouvoir des représentés de sélectionner et d'influencer leurs représentants ainsi que de les destituer en cas d'abus de confiance, les générations futures sont privées de toutes ces compétences. Elles se trouvent par conséquent désarmées face à leurs représentants qui sont exempts des exigences classiques de loyauté, de transparence et de responsabilité. Une telle constellation qui autorise un groupe de personnes à déterminer unilatéralement le sort d'un autre ne peut cependant être qualifiée de démocratique. Au contraire, un coup d'œil dans la typologie classique des formes de gouvernement révèle qu'elle présente les caractéristiques classiques d'une oligarchie, à savoir une catégorisation qui est certes difficile à concilier avec les intentions émancipatrices qui ont motivé les différentes propositions de réforme en premier lieu.

1| Cet argument est développé dans plusieurs articles du recueil, et plus particulièrement dans Anja Karnein, 2016, « Can we Represent Future Generations ? », dans Iñigo González-Ricoy and Axel Gosseries (eds), *Institutions for Future Generations*, p. 83-97, Oxford, Oxford University Press.

Si l'élargissement du principe d'affection aux générations futures ne permet pas de garantir la protection de leurs intérêts, il risque en revanche de dégrader les principes démocratiques au sein même de la communauté des vivants. Ce risque est particulièrement élevé pour toutes les propositions qui cherchent à modifier la procédure démocratique, que ce soit en réformant les règles procédurales sur lesquelles elle repose ou en corrigeant après coup les résultats qu'elle produit. En effet, puisque ces propositions sont basées sur l'idée centrale d'une représentation des intérêts futurs dans le processus démocratique du présent, la question du choix des représentants se pose. Et dans la mesure où ce choix ne peut pas être pris par les générations futures elles-mêmes, leurs délégués doivent être sélectionnés par et parmi les personnes vivant aujourd'hui. Afin de désigner des personnes appropriées pour représenter les intérêts des futures générations, deux mécanismes de sélection sont envisageables : soit la nomination directe des experts ou des personnes dévouées à la justice intergénérationnelle, soit leur élection par un comité de sélection mis en place à cet effet. Cependant, tandis que la première solution qui transfère du pouvoir politique aux organes non élus va clairement à l'encontre des idéaux démocratiques, la deuxième ne s'en sort pas nécessairement mieux. Elle accorderait une voix supplémentaire à tous ceux qui ne choisissent pas seulement leurs propres représentants, mais aussi ceux de la postérité et enfreindrait de ce fait ouvertement le principe de l'égalité politique. Et même si ce choix s'exerçait par tous, cela ne permettrait pas de restaurer le principe d'égalité politique. Le représentant ainsi choisi aurait une marge de manœuvre trop importante puisqu'aucun mécanisme ne permettrait à ses électeurs d'avoir la légitimité suffisante pour contester la façon dont

il défend les intérêts de la postérité. En effet, en basant ses décisions sur les intérêts des générations futures et ainsi sur des intérêts qui ne peuvent être que supposés, le représentant de la postérité échappe à toute critique ou contrôle et possède par conséquent un pouvoir qui n'est pas sans rappeler celui des dirigeants des régimes théocratiques qui proclament de défendre la volonté de Dieu. Dans ces régimes, et contrairement aux élections démocratiques, le représentant de Dieu n'est pas choisi par ceux qu'il est censé représenter. Dès lors l'électeur n'est plus le mieux placé pour juger la justesse des choix du représentant et ne pourra pas contester son action sur cette base.

Même s'il rejette l'idée de représenter les générations futures dans le processus démocratique du présent, cet article ne veut cependant en aucun cas nier l'importance de combattre le court-termisme de nos régimes contemporains et de les rendre plus compatibles avec les demandes de la justice intergénérationnelle. Mais cette tâche, si importante qu'elle soit, ne peut être accomplie en modifiant la procédure démocratique et, partant, les limites du peuple sur lesquelles elle repose. Tandis que les frontières spatiales du peuple peuvent être considérées comme perméables, les frontières temporelles ne le peuvent pas. La démocratie n'est praticable qu'au sein d'un groupe de personnes capables de définir et d'exprimer leurs intérêts, une condition qui la confine au monde présent et à la génération actuelle qui l'habite. Le souci pour l'avenir et pour les conditions sociales, politiques et naturelles qui y prévaudront ne peut ainsi alimenter notre processus décisionnel que s'il n'est plus considéré uniquement comme intérêt de la postérité, mais devient au contraire une préoccupation réelle de notre génération actuelle. En effet, une fois que les intérêts de nos descendants deviennent nos propres

intérêts, ils influent sur nos décisions de manière naturelle, c'est-à-dire sans poser les problèmes de représentativité et de légitimité abordés plus haut.

L'argument développé au cours de cet article s'adresse ainsi tout d'abord à ces propositions de réforme qui visent à donner un droit politique aux générations futures et, ce faisant, finissent par violer les fondements de nos démocraties contemporaines. C'est certainement le cas pour la proposition de Thompson qui envisage de réserver des sièges parlementaires aux représentants de la postérité et de les doter du pouvoir d'annuler des décisions majoritaires si celles-ci menacent les intérêts de la postérité².

Ce même souci pour le respect du principe d'égalité politique nous amène à rejeter l'idée d'Ekeli³. En effet, l'introduction des règles accordant à des minorités parlementaires des droits de veto aux décisions qu'elles jugent incompatibles avec les intérêts futurs viole clairement les conditions de la légitimité démocratique. Et même si la protection constitutionnelle des intérêts futurs proposée par González-Ricoy laisse le processus démocratique intact, elle restreint la souveraineté des vivants sans promouvoir celle des générations à venir puisque les intérêts à protéger ne peuvent être que présumés et le problème d'oligarchie ainsi ne pas être évité⁴.

Cependant, comme le montrent entre autres les contributions de Beckman/Uggla, Caney et Niemeyer/Jennstål, ces problèmes de légitimité peuvent être contournés en mettant en place des mécanismes qui influent la procédure démocratique seulement de manière

indirecte. L'ombudsman de la postérité proposé par Beckman/Uggla en est un exemple emblématique. Étant de nature plutôt symbolique, celui-ci n'aurait pas le pouvoir de participer au processus démocratique, mais pourrait influencer les décisions qui en ressortent en sensibilisant la population et ses élus aux problèmes futurs⁵. Ce même effet peut être atteint par la réforme de Caney qui propose de mettre en place des institutions, telle qu'une commission parlementaire, qui évaluent constamment les politiques publiques afin d'indiquer leurs impacts sur les générations futures⁶. Tout comme les forums de délibération conçus par Niemeyer et Jennstål⁷, de telles institutions non contraignantes permettent d'attirer l'attention du public sur les intérêts futurs et d'inciter par conséquent les élus à les prendre en compte dans leurs décisions.

Cependant, même si les réformes de ce deuxième type sont préférables d'un point de vue démocratique, elles risquent d'être moins efficaces que les manipulations directes du processus décisionnel discutées auparavant. En effet, la sensibilisation du public aux intérêts futurs ne garantit en elle-même pas que cette nouvelle conscience publique se traduira par des décisions plus respectueuses des générations futures.

Une autre piste non explorée dans le livre consisterait à jouer sur les règles démocratiques pour créer un biais en faveur des générations futures. Un exemple peut être donné concernant l'impact des électeurs selon leur âge. Dans sa contribution, Juliana Bidadadure pose la question de savoir si les

2|Thompson D. F., « Democratic Trusteeship: Institutions to Protect the Future of the Democratic Process », *ibidem*, p. 184-196.

3|Ekeli Kr. S., « Electoral Design, Sub-Majority Rules, and Representation for Future Generations », *ibidem*, p. 214-227.

4|González-Ricoy I., « Constitutionalizing Intergenerational Provisions », *ibidem*, p. 170-183.

5|Beckman L. et Fredrik U., « An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective? », *ibidem*, p. 117-134.

6|Caney S., « Political Institutions for the Future: A Fivefold Package », *ibidem*, p. 135-155.

7|Niemeyer S. et Jennstål J., « The Deliberative Democratic Inclusion of Future Generations », *ibidem*, p. 247-265.

préférences des jeunes peuvent être plus ou moins favorables aux générations futures, notamment par rapport aux personnes âgées⁸. Nous ne prendrons pas de position sur cette question. Mais si les préférences des jeunes offrent plus de long-termisme, nous savons qu'introduire le vote sur internet, comme pratiqué en Estonie, favorise la participation des jeunes par rapport aux personnes âgées. À l'inverse, exiger l'inscription sur les listes électorales, comme en France ou aux États-Unis, favorise le vote des personnes âgées. Dès lors, dans la mesure où chaque règle électorale favorise certains groupes sans pour autant enfreindre l'égalité démocratique, il serait possible de choisir parmi les règles compatibles avec la démocratie celle qui favorise indirectement le plus les générations futures. Certes, un tel choix ne peut être pris avant d'avoir identifié quel groupe est naturellement plus enclin à les favoriser. Mais si ce débat pouvait être tranché, cette solution préserverait la légitimité du processus démocratique tout en augmentant les chances que celui-ci produise des politiques respectueuses de la postérité.

8 | Bidadanure J., « Youth Quotas, Diversity, and Long-Termism Can Young People Act as Proxies for Future Generations ? », *ibidem*, p. 265-281.