

# Temps long de l'État vs cycles électoraux

## Institutions intergénérationnelles.

Un gouvernement administre. Un État dure. Cette distinction, simple à énoncer, est l'une des plus difficiles à maintenir en pratique, parce que les régimes démocratiques confient la construction de l'État à des gens dont l'horizon naturel est le prochain scrutin. Le résultat est prévisible : on prend des décisions courtes pour des problèmes longs, et on remet la facture à des générations qui n'ont pas encore voté.

Ce biais n'est pas une question de mauvaise foi. C'est un problème de conception. Toutes les incitations du système démocratique ordinaire poussent vers l'immédiat. Les sondages mesurent l'approbation semaine par semaine. Les médias récompensent le coup d'éclat sur la réforme de fond. Les budgets sont annuels. Les électeurs sanctionnent les gouvernements sur ce qui s'est passé, pas sur ce que leurs successeurs hériteront dans vingt ans. Dans cet environnement, un ministre qui sacrifie un investissement à long terme pour équilibrer le budget de l'année se comporte exactement comme le système le lui commande. Lui reprocher son manque de vision, c'est diagnostiquer un symptôme en ignorant la maladie.



On dira que les électeurs peuvent très bien voter pour le long terme s'ils le souhaitent, que rien ne les en empêche. L'histoire démontre le contraire de façon répétée. En 1995, le gouvernement suédois a imposé une consolidation budgétaire sévère après une crise financière qui avait fait exploser le déficit à 11 % du PIB. Les réformes étaient impopulaires, douloureuses à court terme, et politiquement risquées. Elles ont tenu parce qu'elles ont été ancrées dans des règles budgétaires contraignantes qui liaient les gouvernements suivants, pas parce que les électeurs suédois étaient exceptionnellement vertueux. Sans ces règles, la pression électorale ordinaire aurait suffi à défaire les réformes dès le retour de la croissance. Au Québec, chaque tentative de réforme sérieuse du régime de retraite ou de la dette a buté sur le même mur : les bénéficiaires actuels votent, les bénéficiaires futurs non. Ce déséquilibre de représentation n'est pas corrigeable par un appel à la responsabilité civique. Il est corrigeable par des règles qui soustraient certaines décisions à ce rapport de force.

Certaines décisions ont une portée qui dépasse un seul mandat. Les organiser en conséquence, c'est ce que font les institutions du temps long : fixer des règles que le peuple a lui-même adoptées et que l'alternance politique ne peut pas défaire seule. Elles ne gouvernent pas à la place du peuple. Elles tiennent ce que le peuple a décidé de tenir.

La constitution est l'exemple le plus clair. Elle pose ce que l'État ne peut pas toucher facilement : la langue officielle, l'organisation des pouvoirs, les droits fondamentaux, les conditions de sa propre modification. Son caractère délibérément difficile à amender est la reconnaissance que certaines questions dépassent la majorité du moment. Les États-Unis exigent les deux tiers du Congrès et la ratification des trois quarts des États pour modifier la leur. L'Allemagne protège certains articles par une clause d'éternité qui interdit purement et simplement de les abroger, quelle que soit la majorité au Bundestag. Ces mécanismes protègent la démocratie contre sa propre impulsion, contre la victoire électorale serrée transformée en mandat pour défaire ce qui a pris des générations à construire.

Certains verront dans cette rigidité un risque inverse : celui de figer des choix que l'évolution de la société rendrait injustes ou obsolètes. L'argument a une force réelle. Il justifie que toute institution du temps long soit réformable, à condition que la réforme exige un consensus plus large qu'une simple majorité parlementaire. La difficulté de modifier une constitution n'est pas l'impossibilité de le faire : c'est l'obligation d'un accord suffisamment large pour que le changement soit durable lui aussi. La Loi fondamentale allemande a été amendée plus de soixante fois depuis 1949. Les articles protégés par la clause d'éternité n'ont pas bougé, et pour cause : ils portent sur la dignité humaine et la structure fédérale démocratique, pas sur des orientations politiques ordinaires. La distinction entre ce qui mérite d'être protégé et ce qui doit rester modifiable n'est pas arbitraire. Elle est le cœur du travail constitutionnel.

En dessous de la constitution, il existe une catégorie de lois à vocation intergénérationnelle. Elles ne définissent pas ce que le gouvernement doit faire, mais ce qu'il ne peut pas faire, quelle que soit sa couleur politique. Des règles plafonnant la dette en proportion du PIB. Des lois protégeant les terres agricoles de l'urbanisation irréversible. Des dispositions interdisant d'aliéner des ressources naturelles sans consentement élargi. Ces lois délimitent le terrain sur lequel la gouvernance s'exerce. La Loi sur la protection du territoire agricole du Québec, adoptée en 1978, en est un exemple concret. Elle a survécu à des dizaines de gouvernements successifs parce qu'elle a été conçue pour durer, ancrée dans une logique de patrimoine collectif plutôt que dans une logique de politique agricole ordinaire. Le Québec a ainsi préservé près de 6,2 millions d'hectares de terres cultivables que la pression foncière des décennies suivantes aurait autrement érodés, en silence, sans que personne n'ait eu à décider formellement de les sacrifier.

Les organismes publics à mandat indépendant forment le troisième étage de cette architecture. Leur rôle n'est pas d'orienter la politique, mais d'assurer la continuité de fonctions que l'alternance ne doit pas interrompre. La Caisse de dépôt et placement du Québec gère aujourd'hui plus de 400 milliards de dollars d'actifs, accumulés sur des décennies par les cotisations successives de générations de travailleurs. Elle ne suit pas le calendrier électoral. Elle suit une logique de rendement à long terme que nul budget annuel ne pourrait imposer. L'Office québécois de la langue française, avec toutes ses faiblesses et ses ressources insuffisantes, représente la même idée appliquée au fait linguistique : certaines fonctions perdent leur sens si elles sont entièrement soumises aux arbitrages politiques du gouvernement du jour.

On objectera que ces organismes dérivent, qu'ils développent leurs propres intérêts institutionnels, qu'ils deviennent imperméables à la critique et difficiles à réformer même quand ils échouent. L'histoire récente de plusieurs institutions québécoises donne une base empirique à cette objection. Elle est juste. Elle justifie des mécanismes rigoureux de reddition de comptes, des évaluations périodiques contraignantes, et des procédures de réforme accessibles sans être triviales. Mais l'échec de certaines institutions mal conçues ou mal surveillées ne démontre pas que toute institution indépendante est vouée à dériver. Il démontre que la conception initiale et la surveillance continue sont aussi importantes que le principe lui-même.

La démocratie représentative a un angle mort que la théorie politique admet rarement : elle ne représente que les vivants. Toute décision qui engage des ressources non renouvelables, modifie durablement une langue ou crée une dette sur plusieurs décennies affecte des personnes qui n'ont pas voté et ne peuvent pas voter. Burke l'avait formulé en 1790 : la société forme un partenariat entre les morts, les vivants et ceux qui ne sont pas encore nés. On peut récuser son conservatisme. On ne peut pas récuser l'observation. Les institutions intergénérationnelles introduisent dans le système une inertie calculée qui protège certains héritages contre la tentation de l'immédiat. Elles ne résolvent pas l'angle mort. Elles en limitent les dégâts.

Un État naissant a une fenêtre courte pour ancrer des choix qui résisteront aux décennies suivantes. Remettre ces choix à la gouvernance ordinaire, c'est décider de ne pas les faire. Les nations dont la souveraineté a tenu ont su, dès le départ, distinguer entre ce qui se gouverne et ce qui se préserve. Cette distinction n'est pas acquise une fois pour toutes : elle doit être inscrite dans des institutions assez solides pour survivre aux gouvernements qui les auront créées.

Louis-Martin Carrière