

## Dette publique: continuité, partage, renégociation

Ce qui est un mythe, ce qui est négociable, ce qui ne l'est pas.

Le débat ressurgit chaque fois qu'il est question d'indépendance du Québec. On présente la dette canadienne comme une obligation que le Québec devrait absorber intégralement, sans contrepartie, comme s'il s'agissait d'une fatalité juridique. Cette présentation déforme le droit et la pratique internationale. Une accession à la souveraineté s'analyse en droit international comme un cas de succession d'États, et la succession d'États ouvre systématiquement une négociation globale qui porte à la fois sur les dettes, les actifs et les créances de nature historique ou économique.

Une négociation sérieuse repose sur un bilan complet, pas sur le seul passif. L'article 40 de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État classe précisément ce type de cas, celui d'un territoire qui se sépare d'un État existant pour former un État nouveau, et prescrit un transfert de la dette dans des proportions équitables, faute d'accord entre les parties. Cette convention n'est jamais entrée en vigueur, faute des quinze ratifications requises : elle ne compte qu'une poignée de parties. Les États occidentaux, créanciers plutôt que débiteurs dans la plupart des cas de succession survenus depuis 1983, s'y sont opposés en bloc, jugeant ses dispositions trop favorables aux nouveaux États. Ce refus ne discrédite pas le principe : il révèle plutôt qu'il y a intérêt à l'écartier. Le Canada s'y trouverait dans la position du créancier qui préfère le silence du droit à l'application d'un principe d'équité, comme les grandes puissances créancières l'ont fait depuis quarante ans. Son absence de force obligatoire n'a d'ailleurs pas empêché ce principe de servir de référence dans des négociations bien réelles. La séparation de la Tchécoslovaquie en 1993 a réparti la dette fédérale aux deux tiers pour la République tchèque et au tiers pour la Slovaquie, au prorata de la population. Le Royaume-Uni a déclaré s'attendre à ce qu'un État écossais indépendant assume une part équitable de la dette britannique, mais le gouvernement écossais a répliqué qu'il ferait plutôt table rase du passé et refuserait toute part de cette dette. Le différend lui-même confirme le propos : même entre partenaires économiques proches, le partage de la dette ne s'impose pas de lui-même, il se négocie, et chaque partie défend la position qui l'avantage. En Espagne, l'ancien vice-président catalan Oriol Junqueras a proposé en 2014 une approche inverse, plus proche de celle défendue ici : la Catalogne assumerait une partie de la dette espagnole si Madrid acceptait en échange de négocier le transfert des actifs correspondants. Aucune de ces trois trajectoires n'était écrite à l'avance. C'est précisément ce qui en fait des précédents utiles : elles montrent que le résultat dépend du rapport de force et de la stratégie de négociation, pas d'une règle automatique.



Plusieurs éléments invoqués depuis longtemps au Québec constituent des leviers de négociation réels. Le premier remonte à l'Acte d'Union de 1841. Le Bas-Canada entrait dans l'union avec une dette d'environ 375 000 dollars, alors que le Haut-Canada en apportait près de cinq millions, accumulée pour financer ses canaux et ses routes. L'Acte d'Union a fusionné les deux dettes en une seule, faisant porter au Bas-Canada le poids d'emprunts qu'il n'avait pas contractés. L'Encyclopédie canadienne et le service éducatif Alloprof documentent tous deux cet épisode dans les mêmes termes. Ce grief alimente la mémoire politique québécoise depuis près de deux siècles, et il pèse encore dans la manière dont une partie de la population perçoit l'équité du fardeau actuel.

Le déséquilibre fiscal observé depuis l'après-guerre constitue un second levier, plus contemporain. La Commission sur le déséquilibre fiscal, présidée par Yves Séguin et déposée en 2002, établit que le Québec assume des responsabilités de dépenses majeures, en santé, en éducation, en programmes sociaux, sans disposer des leviers fiscaux suffisants pour les financer durablement à mesure que ces coûts augmentent. Le 8 août 2002, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, Parti québécois, Parti libéral et Action démocratique confondus, une motion dénonçant ce déséquilibre. Le gouvernement fédéral en a longtemps contesté l'ampleur, faisant valoir que les provinces disposent en théorie des mêmes champs de taxation que lui. L'argument fédéral porte sur la capacité légale à taxer, pas sur la soutenabilité politique de le faire : aucune province ne peut augmenter ses impôts indéfiniment sans conséquences électorales, ce qui rend la contrainte aussi réelle qu'un déséquilibre formel. Un contre-argument revient systématiquement ici : le Québec reçoit chaque année des paiements de péréquation, ce qui annulerait la plainte. L'objection confond deux mécanismes distincts. La péréquation redistribue une partie des revenus des provinces les plus riches vers les provinces moins riches, selon leur capacité fiscale relative. Le déséquilibre fiscal concerne le partage vertical des champs de taxation entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces, riches ou pauvres, indépendamment de la péréquation. Une province peut recevoir de la péréquation et subir, au même moment, un déséquilibre fiscal vertical : les deux phénomènes coexistent sans s'annuler, ce que confirme la documentation même du débat de 2002.

La question des actifs est tout aussi centrale, et trop souvent absente du débat public. Le rapport de la Commission Bélanger-Campeau, déposé le 27 mars 1991, affirme que le Québec dispose d'un pouvoir de négociation important sur la question des biens et de la dette. La Commission a chiffré la part de la dette fédérale revenant à un Québec souverain à 18,5 % du total, contre 25 % dans le calcul effectué par le budget péquiste de 1973, qui ne retenait que le prorata démographique. L'écart tient justement à l'intégration des actifs fédéraux, immeubles, infrastructures, équipements militaires, participations dans des sociétés d'État, dans l'équation : plus on reconnaît d'actifs au Québec, plus sa part de dette nette diminue. Ces chiffres ont eux-mêmes continué d'évoluer par la suite. En 1995, le gouvernement de Jacques Parizeau a produit un nouveau calcul portant la dette d'un Québec indépendant à 103 % de son PIB, tandis que le camp fédéraliste avançait au même moment une étude chiffrant à plus de quinze milliards de dollars le déficit d'un Québec séparé. Ces écarts ne discréditent pas la démarche : ils confirment plutôt qu'aucun camp n'a jamais accepté de s'en tenir au chiffre avancé par l'autre, ce qui est la meilleure preuve qu'il s'agit d'un objet de négociation et non d'une donnée arrêtée d'avance.

Certaines revendications, de nature plus politique, concernent les effets démographiques de politiques fédérales de bilinguisme et de multiculturalisme sur la situation du français au Québec. Les travaux du statisticien Charles Castonguay et les analyses du Conseil supérieur de la langue française documentent des effets mesurables sur le poids démographique du français. Leur traduction en termes financiers reste discutable et fait l'objet de débats légitimes parmi les économistes eux-mêmes. Ces éléments relèvent davantage du rapport de force politique que d'un droit à compensation établi en droit international, mais leur réalité documentaire ne se confond pas avec leur poids dans une négociation : un argument peut être politiquement déterminant sans être juridiquement contraignant.

Ce qui n'est pas négociable reste tout aussi clair, et le rappeler renforce la position québécoise plutôt qu'elle ne l'affaiblit. La dette propre du Québec, celle contractée par ses propres institutions pour ses propres besoins, doit être honorée intégralement. Le respect passé de ses obligations financières figure parmi les critères reconnus que les agences comme Moody's ou Standard & Poor's utilisent pour fixer la notation souveraine d'un État, aux côtés du niveau d'endettement et de la stabilité institutionnelle. Un Québec qui répudierait sa propre dette s'infligerait un coût d'emprunt durablement plus élevé, bien après l'indépendance, et affaiblirait sa position dans toutes les autres négociations menées au même moment. Ce principe vaut aussi pour Ottawa : la part de la dette fédérale se négocie elle aussi, comme partout ailleurs, en tenant compte des actifs cédés et du passé fiscal commun. Aucun gouvernement fédéral ne peut la fixer seul, par décret ou par un simple calcul démographique. Aucun chiffre cité plus haut, ni les 18,5 %, ni les 103 % du PIB, ni les quinze milliards de déficit avancés par le camp fédéraliste, ne constitue un résultat garanti d'avance : ce sont des points de départ de négociation, pas des verdicts. C'est précisément ce que la présentation dominante du dossier, centrée sur un seul chiffre imposé sans discussion, refuse de reconnaître.

La dette, les actifs, les créances historiques et le rapport de force politique forment un seul et même dossier. Toute négociation future devra les traiter ensemble, exactement comme l'ont fait avant elle Prague et Bratislava, Londres et Édimbourg, Madrid et Barcelone.

Louis-Martin Carrière