

## Les leviers de pouvoir nécessaires à l'indépendance du Québec

Le Québec détient déjà, sous une forme concrète et vérifiable, l'essentiel de l'architecture institutionnelle d'un État. Cette affirmation repose sur des faits vérifiables: des budgets existants, un personnel existant, un système juridique existant et des relations internationales déjà actives. Trois catégories de leviers se distinguent: ceux que le Québec contrôle déjà entièrement, ceux qu'il ne contrôle qu'en partie, et ceux qui restent à créer. Cette distinction détermine où porter l'effort politique: il serait inutile de consacrer de l'énergie à des leviers déjà fonctionnels, et risqué d'ignorer ceux qui exigent une construction préalable.

Commençons par ce qui est déjà entièrement maîtrisé. L'Assemblée nationale exerce une autorité législative pleine dans tous les champs de compétence provinciale prévus à l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867: éducation, santé, ressources naturelles, droit civil, municipalités. Elle peut adopter une constitution interne sans que ce geste constitue une déclaration de sécession, puisque ce pouvoir découle directement de sa compétence existante et ne requiert l'accord de personne d'autre.

L'appareil qui met ces lois en œuvre fonctionne déjà à grande échelle. Selon le Secrétariat du Conseil du trésor, cité par Le Devoir en mars 2024, l'État québécois employait 571 880 personnes en incluant les réseaux de l'éducation et de la santé, et 78 456 équivalents temps complet dans la fonction publique centrale. Cette administration dispose de ses propres tribunaux de première instance et de son propre code civil, en vigueur depuis 1994, distinct de la common law qui régit le reste du Canada. Un changement de statut politique ne demanderait donc pas de créer cet appareil: il demanderait seulement d'en transférer la tutelle ultime.

Hydro-Québec illustre la dimension économique de cette autonomie. La société d'État a dégagé un bénéfice net de 2,663 milliards de dollars en 2024 et versé un dividende de 2 milliards de dollars au gouvernement du Québec, selon son rapport annuel. Ce bénéfice varie d'une année à l'autre selon l'hydraulicité et les prix d'exportation, il a atteint 3,288 milliards en 2023, mais son ordre de grandeur reste sans équivalent parmi les actifs publics provinciaux au Canada et constitue une assise crédible pour garantir d'éventuels emprunts souverains. Revenu Québec perçoit déjà l'impôt provincial de façon autonome. La Caisse de dépôt et placement du Québec gère à elle seule un actif net de 473 milliards de dollars au 31 décembre 2024, selon son rapport annuel, auquel s'ajoutent les capacités de financement de Desjardins et d'Investissement Québec.

Le français est langue officielle, le système d'éducation est complet du primaire à l'université, et l'identité distincte du Québec a été reconnue jusque dans l'enceinte fédérale: le 27 novembre 2006, la Chambre des communes a adopté une motion affirmant que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. Cette motion n'a aucune portée juridique et visait justement à désamorcer le nationalisme québécois sans concéder de pouvoir politique, mais elle confirme malgré tout, de la bouche même de ses adversaires, l'existence d'une nation distincte. Le désaccord ne porte plus sur ce fait, il porte sur les conséquences politiques à en tirer.

Ce socle institutionnel, économique et culturel contraste avec une deuxième catégorie de leviers, ceux que le Québec ne contrôle qu'en partie. La sécurité publique en est un exemple direct. La Sûreté du Québec exerce une compétence provinciale complète en matière de police, mais le contrôle des frontières, l'immigration permanente et la sécurité nationale relèvent de l'article 91 de la même loi, donc du fédéral. Bâtir dès maintenant les capacités administratives nécessaires, une agence de gestion des frontières, une défense civile territoriale, permettrait qu'un futur transfert de compétence négocié ne crée pas de vide opérationnel le jour où il survient.

Le système judiciaire suit la même logique: le Québec contrôle ses tribunaux de première instance, mais les pourvois ultimes vont à la Cour suprême du Canada. Dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec de 1998, cette cour a statué qu'aucune sécession unilatérale n'est légale en vertu de la Constitution, mais qu'une majorité claire des Québécois exprimant clairement leur volonté de quitter le Canada crée pour le reste du pays l'obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi les modalités de cette sécession. Il faut le dire sans détour: cette obligation de négocier n'est pas un droit garanti à la sécession, et la Cour précise elle-même que les négociations pourraient échouer sans qu'aucune des parties ne soit en faute. Le Parlement fédéral a ensuite tenté de préciser les critères de cette clarté dans la Loi de clarification de 2000, sans fixer de seuil numérique: la loi laisse à la Chambre des communes le pouvoir d'évaluer après coup si la question et la majorité étaient suffisamment claires. Cette ambiguïté peut servir à retarder une négociation, mais elle signifie aussi qu'aucun seuil légal précis ne peut être opposé d'avance à un résultat clairement majoritaire.



Sur le plan fiscal, le Québec perçoit déjà l'essentiel de ses impôts, mais la monnaie et la politique monétaire restent fédérales en vertu de la Loi sur la Banque du Canada. Ce levier reste fragile tant qu'aucune institution monétaire québécoise n'existe, parce qu'un État qui ne contrôle pas sa monnaie reste exposé aux décisions de politique monétaire d'un gouvernement central avec lequel il négocierait sa propre sécession.

La diplomatie obéit au même partage incomplet. Le Québec maintient un réseau d'une trentaine de représentations dans une vingtaine de pays, dont neuf délégations générales à Paris, Bruxelles, Londres, New York, Mexico et Tokyo, selon le ministère des Relations internationales et de la Francophonie. Ce réseau constitue une pré-diplomatie utile et un carnet d'adresses déjà actif, mais aucune de ces représentations ne possède de statut d'ambassade: leur rôle se limite au commerce, à la culture et à l'immigration, jamais à la négociation d'État à État.

Reste la troisième catégorie, celle des capacités qui n'existent pas encore et qu'il faudra construire. Leur séquence de construction importe autant que leur contenu: elles doivent être bâties avant ou pendant la négociation d'une transition, pas après une déclaration unilatérale, sous peine de créer un vide que ni les marchés ni la population ne toléreraient longtemps. La première est monétaire: une banque centrale et une monnaie propres, avec un capital de départ appuyé sur les actifs d'Hydro-Québec et de Desjardins, et une période de transition où une monnaie québécoise circulerait en parallèle du dollar canadien plutôt que de le remplacer du jour au lendemain. La deuxième est judiciaire: une cour constitutionnelle québécoise capable de jouer, pour les Québécois, le rôle aujourd'hui joué par la Cour suprême du Canada, et dont l'autorité dépendrait directement du mandat populaire qui l'aurait instituée. La troisième est diplomatique: une capacité reconnue de négocier et d'obtenir une reconnaissance internationale, qui ne s'obtiendra que par une démonstration de stabilité institutionnelle plutôt que par la seule volonté politique. S'ajoutent des leviers complémentaires, moins critiques mais utiles à la cohésion du projet: un régime de citoyenneté propre, une défense civile non militarisée inspirée du modèle suisse de protection civile cantonale, et un écosystème médiatique moins dépendant des grands diffuseurs nationaux.

Aucun de ces leviers, qu'il soit déjà acquis, partiel ou à construire, ne change la trajectoire politique du Québec sans une adhésion populaire claire et durable. Cette exigence correspond directement à la condition posée par la Cour suprême elle-même en 1998, et elle se vérifie dans l'histoire récente du Québec plutôt que dans la seule théorie constitutionnelle. En 1995, 93,52 % des électeurs inscrits ont voté lors du référendum sur la souveraineté, un taux de participation supérieur à celui de toute élection provinciale ou fédérale dans l'histoire du Canada, selon les chiffres officiels d'Élections Québec. L'option souverainiste a obtenu 49,42 % des voix contre 50,58 % pour le camp fédéraliste, un écart de 54 288 voix seulement sur près de 4,8 millions de votes valides. Un tel résultat, à trois décennies de distance, démontre qu'un niveau d'adhésion proche de la majorité absolue reste à portée d'une mobilisation électorale soutenue.

Le Québec contrôle donc déjà l'essentiel de ce qui constitue normalement un État: un parlement, une administration de plusieurs centaines de milliers d'employés, un système judiciaire de première instance, un code civil distinct, une société d'énergie qui dégage des milliards de profits annuels, et une identité reconnue jusque dans l'enceinte du Parlement fédéral. Ce qui manque se résume à trois verrous précis: la monnaie, la cour suprême interne, et la reconnaissance diplomatique. Chacun de ces verrous dépend en dernière instance de la clarté et de la solidité du mandat populaire, puisque c'est ce mandat, selon la Cour suprême du Canada elle-même, qui transforme une revendication politique en obligation juridique de négocier.

Cette analyse a ses limites, et il faut les nommer plutôt que les escamoter. L'obligation de négocier n'est pas un droit d'obtenir la sécession: un gouvernement fédéral de mauvaise foi pourrait négocier longtemps sans jamais conclure. L'intégration économique du Québec avec le reste du Canada et les États-Unis rend une séparation monétaire brutale coûteuse, ce qui justifie une transition graduelle plutôt qu'une rupture immédiate. Enfin, les surplus d'Hydro-Québec, aussi réels soient-ils, ne constituent une garantie financière solide que si leur usage à cette fin est négocié et non simplement proclamé, puisqu'un blocage juridique fédéral sur ces actifs reste un risque concret en cas de crise politique aiguë.

<b>Domaine</b>	<b>Déjà acquis</b>	<b>Partiel</b>	<b>À construire</b>
<b>Institutionnel</b>	Assemblée nationale (art. 92, Loi constitutionnelle de 1867), tribunaux de première instance, Code civil du Québec (1994)	Pourvois ultimes à la Cour suprême du Canada (Renvoi relatif à la sécession, 1998)	Cour constitutionnelle québécoise
<b>Économique</b>	Hydro-Québec, 2,663 G\$ de bénéfice net en 2024 (Hydro-Québec) ; Revenu Québec ; Caisse de dépôt et placement, 473 G\$ d'actif net en 2024 (CDPQ)	Fiscalité largement autonome, mais monnaie fédérale (Loi sur la Banque du Canada)	Banque centrale et monnaie québécoises
<b>Sécurité</b>	Sûreté du Québec, police provinciale	Frontières, immigration, sécurité nationale (art. 91 de la Loi constitutionnelle)	Agence de gestion des frontières, défense civile
<b>Diplomatique</b>	Réseau d'une trentaine de représentations dans 20 pays, dont 9 délégations générales (ministère des Relations internationales et de la Francophonie)	Aucun statut d'ambassade, aucune négociation d'État à État	Reconnaissance internationale négociée
<b>Légitimité populaire</b>	Langue officielle, système d'éducation complet, motion de 2006 de la Chambre des communes sur la nation québécoise	Référendum de 1995 : 49,42 % Oui contre 50,58 % Non (Élections Québec)	Majorité claire et durable, condition fixée par la Cour suprême en 1998

Louis-Martin Carrière