

## Politique fédérale

# La dette fédérale dans une perspective historique

Pierre Corbeil Ph.D. Drummondville

Décembre 2000

## 1 L'arbitrage de 1870

### 1.1 Le partage de 1867

La British North America Act a réuni sous un seul gouvernement semi-autonome les provinces nord-américaines de l'empire britannique, ou du moins la majorité, d'entre elles, à partir de l'année fiscale 1867 (01/07/1867). Alors même que cet empire britannique s'efface, après avoir agonisé, les Québécois se préparent à décider s'ils veulent éliminer les derniers vestiges de la BAN, ou poursuivre leur membership dans l'entité alors créé, le Dominion of Canada.

Dans la discussion entourant cette prise de décision, un aspect précis des suites concrètes d'une séparation entre le Dominion et le Québec prend une place surprenante, mais compréhensible: le poids relatif de la dette publique du Dominion, et la part que pourrait, ou ne pourrait pas, assumer un nouvel État québécois. Cette question resurgit régulièrement dans la presse. Un peu avant le référendum de 1995, une excellente analyse fouillée des chiffres impliqués publié par la revue AGORA en novembre 1994 [1] faisait état d'une dette purement québécoise de 79,5 milliards (pour tout le secteur publique et parapublique) en 1993 et calculait que la part relative de la dette du Dominion qui correspondait à la population du Québec serait de 108 milliards. Une analyse contemporaine parue dans LA PRESSE du 18 janvier 1995, dont l'auteur est carrément hostile au projet d'indépendance [2], proposait un chiffre de plus de 100 milliards comme dette purement québécoise et calculait la part québécoise de la dette du Dominion à 150 milliards. Le pamphlet de l'Institut Fraser, lui aussi, faut-il le dire, partisan du statu quo, calculait que la dette

publique d'un Québec indépendant atteindrait quelque chose comme 239 milliards [3]. Dans la préparation du prochain débat référendaire, il est utile de remettre toutes ces questions de partage de dette dans une perspective historique

La question du «partage de la dette» est en réalité, une question qui remonte, au moins, au début de l'existence légale du Dominion of Canada. Un siècle n'est qu'un moment dans la vie des peuples et des états, et une juste analyse des questions contemporaines de dettes dépend d'une perspective exacte sur les débuts et les éléments clés de ces dettes. Il faut donc qu'une analyse historique précède tout savant calcul sur les montants et les partages

## 1.2 La loi, les juges et les arguments

Cachés aux yeux des Québécois actuels, préoccupés plutôt par les questions de partage des pouvoirs, deux articles de la British North America Act dorment comme des sortilèges non désarmés: l'article 112 et l'article 142. Nous reproduisons ici les textes officiels des articles en question, avec une traduction française en note pour alléger la lecture.

L'article 112 dit ceci:

Ontario and Québec conjointly shall be liable to Canada for the Amount (if any) by which the Debt of the Province of Canada exceeds at the Union Sixty-two million five hundred thousand Dollars, and shall be charged with Interest at the Rate of Five per Centum per Annum thereon.[4]

L'article 142 prescrit:

The Division and Adjustments of the Debts, Crédits, Liabilities, Properties, and Assets of Upper Canada and Lower Canada shall be referred to the Arbitrament of Three Arbitrators, One chosen by the Government of Ontario, One by the Government of Québec, and One by the Government of Canada; and the Sélection shall not be made until the Parliament of Canada and the Législatures of Ontario and Québec hâve met; and the Arbitrator chosen by the Government of Canada shall not be a Résident either in Ontario or in Québec [5].

Selon la loi, les arbitres furent nommés: David Lewis Mapherson fut nommé représentant officiel de l'Ontario; John Hamilton Gray était l'arbitre du Canada; le juge Charles Dewey Day fut nommé pour le Québec. On peut se surprendre aujourd'hui que l'arbitre du Québec soit un Anglais. Ce serait oublier qu'à l'époque, il était entendu que le Trésorier provincial, ainsi qu'on nommait le Ministre des Finances, devait être un Anglais. Ce principe était si pesant que le refus des Anglais de se faire représenter au conseil des ministres bloqua la tentative du premier Premier ministre du Québec, Joseph Cauchon, de former un gouvernement [6] Il ne faut pas oublier non plus que les procès-verbaux du conseil des ministres se rédigeaient en anglais [7].

Les arbitres se réunirent à partir de septembre, 1869, pour entendre les arguments des avocats des deux provinces (leurs trésoriers respectifs étaient Edmond Burke Wood, de l'Ontario et Christopher Dunkin, du Québec) et étudier les nombreux documents et rapports. On imagine facilement la complexité, de la question si on se souvient que les

deux provinces avaient existé, séparément pendant cinquante ans (1791 à 1841) et avaient été plus ou moins réunies de 1841 à 1867.

Dès le départ, le juge Day, tout Anglais et loyaliste qu'il fut, souleva avec ses collègues une question fondamentale. En l'absence d'autres critères, dit-il, «the Union of Upper and Lower Canada [en 1841] must be regarded substantially as an association in the nature of a partnership» [8] Il faut noter, d'ailleurs, que l'article précise bien qu'il s'agit de diviser les dettes et les actifs du Haut et du Bas Canada. Par conséquent, en conclut le juge Day, il faut regarder la situation respective des deux provinces, au moment de la création de ce partenariat. Que montre les chiffres, selon les documents officiels de l'époque ? Le Haut Canada, le 10 février 1841, avait une dette de 5 925 779, 54 \$. A la même date, le Bas-Canada possédait un crédit de 189 306,41 \$ [9].

En additionnant les deux chiffres, nous en arrivons à la conclusion suivante: le Haut-Canada a apporté au partenariat une contribution négative de 6 115 085,95 \$. Lors de la dissolution d'un partenariat, il faut soustraire la dette du partenaire déficitaire avant de faire le partage, car du fait du partenariat, le partenaire en déficit devient en fait le débiteur de son partenaire.

Devant le refus des ses collègues de tenir compte de cette question préalable, l'arbitre du Québec n'eut d'autre choix que de remettre sa démission, le 9 juillet 1870. Profitant de son absence, les deux arbitres fédéral et ontarien rendirent un jugement de partage de la dette [10].

### **1.3 Le résultat et la protestation**

Une des traditions les plus fondamentales de la vie politique canadienne est le cousinage entre les hommes d'affaires et les hommes politiques. L'État a été la nourrice des affaires. D'un côté, il finançait la création des grandes maisons qui dominent encore la vie économique canadienne, comme le Canadien Pacifique ou Molson; de l'autre, il achetait les produits de ses protégés et leur accordait sa clientèle à des conditions privilégiées. Les chefs de parti et de gouvernement recevaient en retour les fonds nécessaires pour gagner leurs élections. Le scandale du Pacifique de 1873, abus éhonté même selon la morale élastique de l'époque, demeure l'épitomé des magouilles typiques de la politique canadienne.

Pour celui qui connaît un tant soit peu les mœurs politiques de l'époque, les attributs des arbitres nommés par l'Ontario et le Dominion, pas plus que la manière de leur nomination, ne surprennent pas. En fait, il s'agissait de deux membres de la même famille politique et financière, représentant les mêmes intérêts. Il ne faut pas oublier, non plus, que le premier ministre du Dominion, John A. Macdonald, était lui-même un Ontarien, élevé à Kingston, bien qu'il soit né en Écosse, comme un grand nombre d'hommes politiques canadiens de l'époque.

L'arbitre nommé, par l'Ontario s'appelait David Lewis Macpherson, né lui aussi en Écosse (en 1818). M. Macpherson avait fait fortune dans la construction de chemins de fer, en association, entre autres, avec le célèbre Casimir Gzowski, un des piliers du capitalisme ontarien. L'ampleur transcontinental de ses intérêts commerciaux se mesure par sa participation à un combinat pour la construction du chemin de fer transcontinental, tout en

étant vice-président du Montréal Board of Trade et membre du conseil de direction de la Molson's Bank. Dès 1864, il siégeait à l'Assemblée Législative de la Province du Canada, comme fidèle soutien de John A. Macdonald. Sa fortune et ses services lui valurent d'être nommé, un des premiers sénateurs lorsque le Dominion of Canada fut mis en branle en 1867. Il deviendrait d'ailleurs Ministre de l'Intérieur de 1883 à 1885[11].

Le Dominion nomma comme arbitre John Hamilton Gray, député de Westmoreland (New Brunswick) à la Chambre des Communes à Ottawa, de 1867 à 1872. Gray n'était pas né en Écosse, mais aux Bermudes. En sa qualité, de petit-fils de Loyaliste, il faisait partie de «l'establishment traditionnel du Nouveau-Brunswick»[12].

Il devint membre de la famille politique du parrain Macdonald en s'associant aux partisans de la «Confédération» au Nouveau-Brunswick. Malgré leur défaite écrasante aux élections provinciales, en 1865, ces «confédéracionnistes» furent élus à la Chambre des Communes à Ottawa en 1867. (Le gouvernement britannique avait imposé l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique au Nouveau Brunswick et à la Nouvelle Écosse, malgré, la défaite électorale de ses partisans dans ces deux provinces). John Hamilton Gray représentait le candidat parfait au poste d'arbitre fédéral:

il remplissait le critère prévu par la loi, c'est-à-dire qu'il n'habitait pas légalement ni l'Ontario ni le Québec;

il était philosophiquement un conservateur;

il était un individu sans grande envergure et donc sensible aux suggestions de ses parrains politiques.

Gray allait finir sa carrière comme juge de la cour supérieure de la Colombie-Britannique; malgré, le mauvais accueil fait à sa nomination, hautement partisane, dans cette province, il semble avoir bien accompli son travail déjuge.

Il n'est pas surprenant que l'arbitre québécois, le juge Charles Dewey Day, se soit vite rendu compte que ce tribunal d'arbitrage penchait visiblement du côté de l'Ontario. C'est ainsi qu'il refusa de servir de caution à une décision rendue d'avance et démissionna. Peut-on prétendre que le juge Day était d'une mouture morale supérieure à celle de ses collègues ? Day est né au Vermont en 1806. Son père s'installa à Montréal en 1812. On ne peut certes accuser Day de grande affection pour les Québécois: il fut un des membres du tribunal militaire spécial chargé déjuger les Patriotes. Peut-être à cause de ses antécédents Tory évidents, il fut nommé, juge en 1842. Sa carrière comme juge fut toutefois marquée par des travaux intellectuels remarquables: démêler les revendications nées de l'abolition du régime seigneuriale en 1854, ou encore codifier (en commission) le nouveau code civil du Bas-Canada. Quoique il ne se priva pas de contrats plantureux (il fut l'avocat de la Hudson's Bay Company, par exemple), sa réputation de rigueur et de force intellectuelle font de lui le seul des trois arbitres pouvant prétendre aux qualités morales et intellectuelles nécessaires à un arbitre dans une cause aussi grave [13].

Fidèles sans doute à leur mandat implicite, les arbitres fédéral et ontarien, s'empressèrent dès la démission de l'arbitre du Québec de rendre un jugement. Repoussant de la main la question fondamentale posée par le juge Day, ils procédèrent au partage du surplus de la

dette au-delà des 62 500 000 \$. Ce surplus atteignait alors, avec les intérêts, la somme de 18 587 520,27 \$. Elle fut partagée strictement sur la base de la population, donnant

pour l'Ontario 9 808 728,02\$

pour le Québec 8 778 792,55\$ [14].

A notre époque de la valse des milliards, de telles sommes peuvent sembler presque ridicules. Remettons donc les montants en perspective en les comparant aux revenus et aux dépenses de l'état québécois à l'époque. Voici un résumé du budget du Québec pour l'année fiscale 1871 (1/07/1871 à 30/06/1872) soumis à l'Assemblée législative par le Trésorier Robertson (encore un Anglais, bien sûr) le 29 novembre, 1870 [15].

**Les revenus sont les suivants:**

«Subside» du Dominion, a 0,S0\$ par têts	S1363S.00
Revenus des terres et forets	452 DS9.00
Permis légaux	111 700,00
Permis d'exploitation	125 000,00
Divers	IIP 141,00
Total	1 691 574,00

**Les dépenses sont, par poste:**

Législation	165 3S5J3G
Gouvernement CIVIL	137 DS6,D0
Éducation	27S 350.DD
Agriculture, etc.	296 000,00
Travaux publics	152 670,00
Hôpitaux	242 S00,00
Services	74 416,00
Perception	S2 S44,00
Total	1 S41 031,00

Que le lecteur se rassure devant l'apparent déficit. Grâce à des dépenses prévues mais non encourues, le Trésorier prévoit en réalité, un surplus de 381 710,00\$. Mais on aura compris que la dette que l'on veut alors faire assumer au Québec représente cinq fois son revenu total. Dans ces conditions, impossible de songer à des emprunts pour financer des projets clés, dont, à l'époque, les chemins de fer étaient les plus utiles et les plus urgents [16]. Robertson lui-même déclarait que les investissements nécessaires étaient à peu près du même ordre que la dette que l'on voulait faire assumer au Québec.

Malgré leur dépendance évidente sur les «subsides» du Dominion, c'est-à-dire plus de la moitié, des revenus de la Province, le gouvernement du Québec a protesté vigoureusement contre le geste arbitraire et illégal des deux arbitres. Le 12 décembre, 1870, l'Assemblée législative adoptait six résolutions condamnant cette façon de procéder, parce que les arbitres n'avaient pas le droit de procéder en l'absence de l'arbitre du Québec et parce que les arbitres n'avaient pas tenu compte de la dette du Haut Canada dans son partage [17].

Lors du débat sur cette résolution, le chef de l'Opposition, Henri-Gustave Joly, souligna l'impuissance ou l'incompétence des représentants du Québec au conseil des ministres à Ottawa:

Lors de mes remarques sur l'arbitrage, j'ai regretté, de ne pas voir un des

ministres fédéraux dans cette chambre. Aujourd'hui, comme je vois M. Cartier à son siège et deux de ses collègues, je dois les répéter. Je dis donc, en parlant à nos ministres fédéraux, lorsque le gouvernement local vous demandait d'intervenir l'été dernier, pourquoi n'avez-vous pas forcé le cabinet fédéral à intervenir ? A cette époque vous aviez quatre ministres de Québec contre [sic] quatre d'Ontario.

Sir John était absent et les autres ministres étaient neutres. C'était le temps d'intervenir. Je dis que les membres du gouvernement fédéral n'ont pas fait leur devoir. Ce sont eux qui sont coupables. D'un seul mot, les ministres fédéraux de Québec pouvaient arrêter l'arbitrage et forcer leur arbitre à se démettre de ses fonctions. Je fais ces remarques en présence de Sir [George-Etienne] Cartier, le plus important des ministres fédéraux [18].

Les députés soulignèrent aussi que l'arbitre fédéral était depuis longtemps un résident effectif de l'Ontario, et que sa nomination violait au moins l'esprit de l'article 142.

La protestation du Québec mit le premier ministre du Canada, John A. Macdonald, dans l'embarras. D'une part, il n'était pas souhaitable de provoquer l'ire des électeurs québécois, alors que les appartenances et les alliances politiques issues du nouveau régime manquaient de solidité. D'autre part, la base politique de Macdonald était en Ontario, et ses rivaux «Grits», dirigés par George Brown, ne demandaient pas mieux que de défendre les intérêts de l'Ontario. Le grand temporisateur qu'était Macdonald réussit à convaincre à la patience le gouvernement Chauveau, fragile à la fois par sa dépendance sur les «subsidés» fédéraux et l'instabilité de ses appuis à l'Assemblée législative.

Une fois les élections de 1872 passées, la crise connut une solution typiquement politique, si la politique est, comme on le dit, l'art du possible. Mettant de côté toutes les considérations juridiques et légales, Macdonald fit assumer par le Dominion la totalité de la dette de l'ancienne Province du Canada. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, parties prenantes aux ententes créant le Dominion, reçurent une compensation [19]. Les nouvelles provinces de la Colombie britannique et du Manitoba furent confortées elles aussi, bien qu'elles n'aient pas été présentes lors des négociations originales en 1865 et 1866. Cette épisode représente, notons le, le début du processus sans fin des transferts de fonds, de points d'impôts, ou de budgets spéciaux qui est le caractère distinctif du fédéralisme canadien. [20]

## 2 Le dû du Québec

### 2.1 Le Québec sans ses écus

Pour le Québec, et pour les Québécois, ce résultat politique représente une spoliation financière. De guerre lasse, et heureux de pouvoir enfin mettre en route leurs projets de colonisation et de chemins de fer, les gouvernements à Québec acceptèrent le compromis de Macdonald. La question du partage de l'actif occupa par contre longuement les gouvernements, et ce n'est qu'en 1910 que les derniers jugements seraient rendus par le Conseil privé à Londres[21]. Le Québec, il faut dire, n'a généralement pas eu de chance avec cette «Cour suprême» de l'empire britannique: qu'on se souvienne seulement du

désastre de la frontière avec le Labrador en 1927.

Il faut bien admettre aussi que pour un Québec membre de la fédération, contester le refus de l'Ontario de payer sa dette acquise envers le Québec en 1841 est une affaire plus ou moins rentable. L'Ontario irait se plaindre à Ottawa, qui lui offrirait, à elle déjà boudeuse de ne recevoir aucune péréquation, une compensation. Ottawa se reprendrait ensuite par ses impôts, sur le dos des citoyens. Changer l'argent de la poche droite à la poche gauche n'a jamais été une opération financière très avantageuse.

Mais alors que le Québec reprend sa liberté d'action et fait une vérification des comptes avec le Canada, la question du juge Day, en suspens depuis un siècle, reprend toute son importance. Qu'advient-il des \$6 115 085,95, en dollars de 1841, que l'Ontario doit au Québec ? Le Québec en 1838, alors que l'Union de 1841 fut adoptée par le Parlement britannique, était sous occupation militaire et était impuissant à exprimer son avis. Le Québec de 1867 avait la laisse courte, étant donnée sa dépendance envers les subventions du Dominion, et on comprend que ses dirigeants aient choisi la discrétion plutôt que la lutte. Aujourd'hui, toutefois, le Québec n'a aucune raison d'abandonner son dû.

La difficulté, toutefois, est d'établir le montant exact que doit rembourser l'Ontario. Rien n'est plus incertain que la valeur relative de l'argent, comme le dit John Burnett en introduction son histoire du coût de la vie [22]. Il est quand même possible de proposer quelques calculs pour établir à peu près le montant que devrait réclamer le Québec. Notre modèle et notre inspirateur sera John Kenneth Galbraith, qui nous dit que «l'argent n'est ni plus ni moins que ce que [le lecteur] a toujours cru: ce qui sert normalement au paiement des biens, des services ou de toute autre chose» [23].

## 2.2 Équivalent du budget du Québec d'aujourd'hui

Puisqu'il s'agit d'une dette entre États, et que ce sont les finances de l'État qui en sont directement touchées, une base de comparaison tout à fait sensée serait l'équivalence des dépenses de l'état moderne avec les postes budgétaires de l'époque du partage. Il est certain que les sommes enjeu ont des conséquences directes sur le PNB et même le niveau de vie des citoyens du Québec. Par exemple, le Québec en récupérant son argent 1867 n'aurait peut-être pas eu à faire d'emprunts pour financer son développement. Malheureusement, il nous semble presque impossible de calculer l'amélioration du niveau de vie dans une situation où tellement de variables sont enjeu. C'est pourquoi nous nous contenterons de limiter les calculs aux finances publiques.

Comment établir la valeur actuelle de la dette ontarienne envers le Québec ? Nous ferons un premier calcul en cherchant à identifier les équivalents modernes des budgets québécois de l'époque, en éliminant les dépenses qui ne pouvaient avoir de signification en 1867. Un deuxième calcul tentera d'établir le montant en utilisant la méthode de John Burnett dans son histoire du coût de la vie. Finalement, nous suggérerons qu'il serait possible de calculer en modifiant le taux d'intérêt. Les deux premiers calculs, en somme, tiendront constant le taux d'intérêt, fixé à cinq pour cent par l'article 112 de la BNA, tandis que le troisième partira du montant en dollars de 1867, mais supposera des taux d'intérêt différents.

Tentons donc d'établir l'équivalent moderne de la dette de l'Ontario. Nous allons examiner les grands postes des budgets québécois modernes, les «missions», pour ensuite retrouver

leurs équivalents dans le budget de 1871 résumé ci-haut. Nous prendrons ensuite le rapport entre ces postes en 1871 et en 1994, dernier exercice avant le référendum de 1995. Par une règle de trois, nous pourrions ainsi établir ce que représente en dollars de 1995 la dette de 1867. Ensuite, par la formule ordinaire pour calculer l'augmentation d'un montant à taux fixe sur un temps connu, il sera facile de calculer le montant que l'Ontario doit actuellement au Québec.

Voici, rappelons le, les dépenses, par poste, prévues par le budget de 1871-1872:

Législation	165 395,00
Gouvernement civil	137 086,00
Éducation	278 350,00
Agriculture, etc	296 000,00
Travaux publics	152 670,00
Hôpitaux	242 800,00
Services	74 416,00
Perception	82 844,00
Total	1 841 031,00

Les crédits adoptés par l'Assemblée nationale pour 1993-1994 se répartissaient, eux, selon les «missions» (en 000 \$)[24]

### **Mission gouvernementale**

#### *Fonctions étatiques*

Assemblée nationale	130 345
Direction du gouvernement	42 527
Institutions judiciaires	310 102
Gestion municipale	412 082
Gestion administrative centrale	1 355 191
Protection de la personne et de la propriété	841 621
Protection de l'environnement	750 030

### **Mission économique**

Gestion des ressources	1 084 588
Développement économique	715 4 92
Formation de la main d'œuvre	376 022
Transports	1 534 941

### **Mission sociale**



Régime de sécurité de vieillesse	4 320 437
Habitation	305 522
Santé et services sociaux	12 753 728
Services de garde à l'enfance	173 649

### Mission éducative et culturelle

Éducation	10 011 326
Culture et langue française	440 332
Immigration	99 134
Loisirs et sports	52 656

Tentons maintenant de regrouper les dépenses des deux époques, en tenant compte des préoccupations propres à chacune d'elles. On peut, par exemple, oublier les Régimes de sécurité du revenu, concept non seulement impossible à administrer en 1871, mais profondément étranger à une époque où seuls les propriétaires (environ 1/7 de la population) ont le droit de vote. De même, les Services de garde à l'enfance auraient été impensables dans une société rurale qui connaissait le travail des femmes uniquement, ou presque, dans le cadre des tâches agricoles typiquement confiées aux femmes (comme le jardin potager). Il reste quand même certaines concordances entre les postes, que nous pourrions regrouper comme suit

	1871 (\$)		1994 (000\$)
Législation	165 395	Assemblée nationale	130 345
Gouvernement civil	137 086	Direction du gouvernement	42 527
Services	74416	Institutions judiciaires	310 102
Perception	52544	Gestion municipale	412 052
		Gestion administrative centrale	355 191
Total partiel	392 766		2 211 977
Travaux Publics	152 670	Transports	153 494
Hôpitaux	242 500	Santé et services sociaux	12 753 728
Agriculture	296 000	Développement économique	715 492
		Immigration	99 134
Éducation	275 350	Éducation	10 011 326
<b>Grand total</b>	<b>1 362 586</b>	<b>Grand total</b>	<b>27 326 598</b>

On peut donc se donner comme règle, en gros, qu'un dollar de 1867 achetait ce qu'on achète aujourd'hui avec 20 054, 95 dollars. Pour un individu, ce ne serait pas un calcul très sûr, car il faudrait tenir compte de facteurs comme l'impôt sur le revenu et les «paiements de transferts». Pour un État, toutefois, le calcul est plausible, car l'enrichissement des individus a augmenté le coût relatif des dépenses publiques. Un seul exemple suffira à faire

comprendre cette différence. Dans les comptes publics du Québec, pour l'année fiscale 1868-1869, nous retrouvons un petit item: paiement à l'hon. C.B. de Boucherville pour dépenses de voyages pour affaires publiques - 8, 00 \$ [sic] [25]. De Boucherville est le futur Premier ministre du Québec. Si nous appliquons notre proportion, les dépenses de voyage de M. de Boucherville auraient été de  $8 \times 20\,054,95$  \$, c'est-à-dire 160 439,62 \$. Je ne serais pas surpris si même les très économes ministres péquistes ne dépensent pas ce montant en un an !

La dette de l'Ontario envers le Québec était de 6 115 085, 95 \$ en 1867. En dollars de 1995, il s'agirait donc d'une dette de 122 637 742 972, 95 \$. Si nous calculons le montant de la dette à 5% d'intérêt depuis 1867, la dette impayée de l'Ontario envers le Québec est de 63 219 991 062 847, 10 \$.

### 2.3 Selon l'inflation de Burnett

Sachant la difficulté que représente l'établissement de valeurs équivalentes, il est peut-être plus simple de calculer sur la base de l'inflation, ou du coût de la vie. Cette méthode à l'avantage de pouvoir se référer à une méthode neutre, celle du professeur E.H. Phelps Brown, qu'utilise John Burnett dans son histoire du coût de la vie. Le professeur Phelps Brown a établi un «panier» de commodités avec laquelle il a calculé l'augmentation des prix de 1264 à 1954. Selon le tableau du professeur Phelps Brown [26] les prix auraient augmenté de 1867 à 1995 par un facteur d'environ vingt. Évidemment, ce calcul compare les prix à chaque extrémité de la période en question, et ne reflète pas les immenses variations des années trente par exemple ou l'impact temporaire des guerres. Cette méthode a donc le défaut de ne pas montrer fidèlement l'évolution des dépenses de l'État, qui ne suivent pas exactement la courbe des prix à la consommation.

Toutefois, cette façon de calculer à le mérite de ne refléter les intérêts d'aucune des parties et d'avoir été conçue sans aucune considération d'usage politique /sauf peut-être par le parti Labour britannique !). Selon cette méthode, donc, on peut établir la dette de l'Ontario envers le Québec à 122 301 719, 00\$ en dollars d'aujourd'hui. Au même taux de 5% d'intérêt qui nous a servi au calcul précédent, nous pouvons établir la valeur contemporaine de la dette à 63 046 770 062, 10\$.

Il y a quelque chose d'insatisfaisant dans les deux calculs, le calcul selon l'équivalence budgétaire semblant un peu trop élevé et celui selon l'inflation un peu trop bas. Le premier calcul permettrait de conclure que la richesse de l'Ontario est en fait volée au Québec, ce qui est une conclusion probablement trop simpliste étant donné la présence d'autres facteurs. Le deuxième signifie que la dette sur un siècle et plus ne représenterait qu'un peu plus que le budget d'un an pour le Québec. Même, ce montant ne serait que le budget d'un an d'un Québec souverain. Il est possible que ceci signifie que le Québec, malgré cette lourde perte en 1867, a réussi à combler par ses efforts le déficit qui le séparait de l'Ontario.

On pourrait aussi suggérer une pondération au dernier montant. Sachant que la dette de 1867 représentait environ cinq fois le budget total du Québec, on pourrait multiplier par ce facteur le montant établi par le facteur d'inflation. Ceci donnerait une dette de  $5 \times 63\,046$

770 062,10\$ = 315 233 850 310,51 \$. Voici peut-être un chiffre raisonnable comme base d'éventuelles négociations.

## 2.4 En modifiant le taux d'intérêt

Les deux premiers calculs que nous avons fait pour établir la valeur actuelle de la dette de l'Ontario envers le Québec tiennent constant le taux d'intérêt, fixé au cinq pour cent prévu par l'article 112 de la British North America Act. Nous avons cherché à calculer la valeur constante de la dette originale telle qu'établie en 1867. Par contre, il pourrait être plus simple de calculer à partir du chiffre de l'époque et de modifier plutôt le taux d'intérêt. Ceci ne reflète peut-être pas l'évolution économique depuis 1867, et ne mesure non plus l'impact de la dette impayée sur l'enrichissement relatif du Québec et de l'Ontario. Par contre, il est possible d'établir un taux moyen d'intérêt pour les 128 ans d'existence de la dette.

Serait-il possible de s'entendre sur un tel taux ? Contentons-nous de calculer la valeur selon différentes hypothèses.

Supposons, par exemple, que la base du calcul serait dix pour cent. Ce chiffre est celui utilisé, pour beaucoup de contrats et permet de donner un retour réel dans des conditions d'inflation moyenne. Avec ce taux, la dette actuelle de l'Ontario serait de 6115 085,95 \$ multiplié par  $(1+.10)^{128} = 1 215 251 779 962,45 $.$

Une autre possibilité serait d'utiliser le taux d'escompte de la Banque du Canada, base théorique de la monnaie au Canada. Avec un taux de huit pour cent, en gros celui de la fin de 1995, nous obtenons une dette de 6115 085,95 \$ multiplié par  $(1+.08)^{128} = 116 049 498 475,31 $.$

Il serait aussi possible de tenir compte de dommages dans le calcul de l'intérêt. Il est évident que l'Ontario a profité de pouvoir tranquillement oublier une dette d'un tel poids en 1867. N'oublions pas que le Trésorier du Québec affirmait en 1870 que la dette équivalait aux investissements en infrastructure nécessaires au Québec. Le désavantage pour le Québec pourrait être calculé dans le taux d'intérêt, comme «dommages punitifs», selon le mot des hommes de loi. Toutefois, le calcul selon un taux d'intérêt perdrait alors l'avantage de son objectivité.

## 3 L'intérêt du Québec

Ce qui importe est de s'assurer que le Québec ne se fasse pas voler une troisième fois. Il est tout à fait légitime de supposer des négociations de partage de ressources, d'actifs et de passifs [27], lors du «divorce», pour rester dans l'image de la «séparation».

Il faut cependant éviter à tout prix de subir une fraude comme le Québec en 1867. On peut comprendre la difficulté de nos ancêtres d'alors, enchaînés par les conditions de la British North America Act, mais nous n'avons pas de telles excuses. Il faut négocier tous les éléments de l'actif et du passif, y compris cette dette ontarienne en suspens depuis si longtemps. Il faut se méfier des analystes qui suivent les arbitres de 1870, en calculant le partage de la dette fédérale uniquement selon la population. A cent-vingt-huit ans

d'intervalle, essaye-t-on de nous faire le même coup ?

Non seulement faut-il mettre dans la balance la dette ontarienne envers le Québec, mais encore faut-il remarquer que dans la majorité des calculs proposés ici, cette dette annule complètement toute part de la dette fédérale pour le Québec. Plus encore, elle permettrait de réclamer une «indemnité de départ» pour le Québec. Une telle indemnité aurait une signification profonde, et réelle. Le Québec a été défavorisé dans son développement économique et culturel depuis, au moins, 1867 [27]. Mentionnons seulement le million de Québécois qui sont partis aux États-Unis entre 1850 et 1930, dont les descendants seraient des producteurs et des citoyens actifs. Si l'Ontario a réussi, pendant le même temps, à prendre une expansion économique le double de celle du Québec, ne serait-ce pas justement parce qu'elle a pu profiter des six millions non remboursés de 1867 ? Au fond, qu'il s'agisse de billions ou de milliards, les montants que nous avons retrouvés ont un sens très précis: ils sont le coût du fédéralisme, pour utiliser un concept actuel.

À tout le moins, le gouvernement du Québec ne devrait prendre aucun engagement, formel ou autre, quant au transfert d'une partie de la dette fédérale au Québec. Toute la question des dettes antérieures, comme celle que nous avons examinée ici, doit être analysée et soumise à un arbitrage international, intègre cette fois, avant que le Québec ne s'engage pour un seul sou de la dette fédérale. S'il est impossible de récupérer une partie de notre dû, alors, que le Canada et le Québec se quittent et se donne quittance.

### Sources et références

1. Déficit et dette publique: le reflet d'une utopie. **Agora** 2:3, (novembre 1994)
2. Reuven Brenner, Dans les étreintes du tango financier, **La Presse**, 18 janvier 1995.
3. Claude Picher, Le dérapage de Fraser. **La Presse**, 25 août 1995.
4. Les provinces d'Ontario et Québec seront conjointement responsables envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de la dette de la province du Canada, si, lors de l'union, elle dépasse soixante-et-deux millions cinq cent mille piastres et tenues de paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année. **Revised Statutes of Canada**, 1952, Queen's Printer, Ottawa, 1953, Vol. VI, Appendices ajnd jndex, 6208, the British North America Act, 30 Victoria C3.
5. Le partage et la répartition des dettes, crédits, obligations, propriétés et de l'actif du Haut et du Bas-Canada seront renvoyés à la décision de trois arbitres, dont l'un sera choisi par le gouvernement de l'Ontario, l'un par le gouvernement du Québec, et l'autre par le gouvernement du Canada; le choix des arbitres n'aura lieu qu'après que le parlement du Canada et les législatures d'Ontario et de [sic] Québec auront été réunis; l'arbitre choisi par le gouvernement du Canada ne devra être domicilié ni dans [sic] Ontario ni dans [sic] Québec. *Ibid.*, 6214.
6. Voir, entre autres, M Hamelin, **Les premières années du parlementarisme québécois**, Université Laval, 1974 et P. Corbeil, L'influence des représentants anglophones sur la politique québécoise de 1864 à 1874: une réévaluation, **Revista de Historia de America** 102 (juillet- décembre 1986), 143-161.
7. On se souviendra peut-être de l'épisode de la mini-série **Duplessis** dans laquelle le drapeau du Québec flotte pour la première fois au mât de l'Assemblée législative, aujourd'hui nationale. Le messenger de Duplessis, pour installer le nouveau drapeau du Québec, amène celui qui y était: le Union Jack
8. En l'absence d'autres critères, il faut traiter l'union des Haut et Bas Canada comme étant pour l'essentiel un partenariat. **Sessional Papers** no. 11, 34 Victoria (automne 1870), Arbitration between Ontario and Québec [sic] under the British North America Act, 1867, Québec, 1870, 55.
9. *Ibid.*, 123.
10. *Ibid.*, 66sset 106ss.
11. Article Macpherson, Davàd Lewis, dans **A Cyclopedia of Canadian Biography, being chiefly Men of the time**, Toronto, Rose Publishing Company, 1886, 49. Ce genre de recueil était créé en demandant

- aux sujets de fournir une biographie d'eux-mêmes et de payer pour le privilège de se faire connaître de leurs concitoyens. La procédure existe encore aujourd'hui.
12. Article Gray, John Hamilton, dans le **Dictionnaire biographique du Canada, Volume XI: de 1881 à 1890**, Les presses de l'Université Laval, 1982, 408.
  13. Article Day, Charles Dewey, dans **Dictionnaire biographique du Canada, Volume XI: de 1881 à 1890**, Les presses de l'Université Laval, 1982, 262.
  14. **Sessional Papers** no. 11, 34 Victoria (automne 1870), Arbitration between Ontario and Québec [sic] under the British North America Act, 1867, Québec, 1870, 106ss.
  15. Assemblée nationale du Québec, **Débats de l'Assemblée législative**, Première Législature, quatrième session, 1870, 64-70. Texte établi par Marcel Hamelin, Québec, Journal des Débats, 1974.
  16. On peut comprendre l'importance des chemins de fer dans le développement économique à l'époque en constatant qu'un des articles de la British North America Act prévoit la construction d'un chemin de fer. Il s'agit de l'article 145, que nous reproduisons pour les curieux : Inasmuch as the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have joined in a déclaration that the construction of the Intercolonial Railway is essential to the Consolidation of the Union of British North America, and to the assent thereto of Nova Scotia and New Brunswick, and have consequently agreed that Provision should be made for its immediate Construction by the Government of Canada; Therefore, in order to give effect to that Agreement, it shall be the duty of the Government and Parliament of Canada to provide for the Commencement, within Six Months after the Union, of a Railway Connecting the River St. Lawrence with the city of Halifax in Nova Scotia, and for the Construction thereof without Intermission, and the Completion thereof with ail practical Speed. **Revised Statutes of Canada**, 1952, 91.
  - 17.
  18. Assemblée nationale du Québec, **Débats de l'Assemblée législative**, Première Législature, quatrième session, 1870. Texte établi par Marcel Hamelin, Québec, Journal des Débats, 1974, 120
  19. Ibid. Notons que jusqu'en 1874, on pouvait être député à la fois à Ottawa et à Québec. Cela permettait aux chefs comme George-Etienne Cartier d'avoir un oeil sur ce qui se passait à Québec et cela obligeait l'Assemblée législative de siéger à la convenance des ministres fédéraux. Par contre, comme dans ce cas, cela permettait parfois de les mettre en cause.
  20. Hamelin, **Les premières années du parlementarisme québécois**, 159
  21. Le gouvernement du Québec verrait probablement son avantage à faire traduire et à distribuer à tous les citoyens le livre de J.R Maxwell, **Fédéral Subsidies to the Provincial Governments in Canada**, Harvard University Press, 1937
  22. Hamelin, op.cit., 161, a 15
  23. John Burnett, **A History of the Cost of Living**, Penguin Books, 1969.
  24. J.K. Galbraith, **Money: Whence it came, where it went**, Boston, Houghton Mifflin, 1975, 5.
  25. Gouvernement du Québec, Conseil du Trésor, **Budget 1994-1995**, Crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1995, Tableau *Budgétisation par mission, domaine et secteur*, C-21 àC-25
  26. Etat des Comptes Publics de la Province de Québec pour l'année fiscale expirée le 30 juin 1868. **Documents de la Session no. 3**, 32 Victoria (automne 1869). Québec, A. Côté, 1869, 37.
  27. John Burnett, op.cit., 328
  28. Avouons cependant que ce genre de calcul ou d'analyse est très stimulant pour l'intellect, pour ne pas dire amusant !
  29. C'est ce que démontre J McCallum dans **Unequal Beginnings: Agriculture and Economic Development in Québec and Ontario until 1870**, University of Toronto Press, 1980