

# ROBERT BOURASSA ET L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC

Pierre Fortin

*Que ce soit en termes d'emploi, d'investissement ou de fiscalité, le Québec a connu un développement économique soutenu à compter du milieu des années 1980, ce qui lui a permis de combler en bonne partie l'écart qui le séparait de son voisin et plus sérieux concurrent, l'Ontario. Premier ministre du Québec de 1970 à 1976 et de 1986 à 1993, Robert Bourassa a grandement contribué à cet essor grâce à une vision économique claire et soutenue. En dépit des embûches politiques, sociales et économiques qu'il a rencontrées au cours de ses mandats, le bilan de son action politique est nettement positif. Parmi ses réalisations les plus structurantes, on compte l'adoption de la Loi sur le maintien des services essentiels, le développement hydro-électrique de la Baie James, une fiscalité des particuliers plus progressive, l'adoption de la Loi sur l'assurance-maladie ainsi qu'une ouverture marquée envers l'investissement privé.*

*From the point of view of employment, investment and taxation, Quebec experienced continuous economic growth starting in the middle of the 1980s, which allowed it in large part to narrow the gap that distanced it from its neighbour and most serious competitor, the province of Ontario. Robert Bourassa, premier of Quebec from 1970 to 1976 and from 1986 to 1993, contributed in great measure to this expansion through his clear and steadfast economic vision. Despite the various political, social and economic setbacks he weathered in office, the net result of his political contribution is clearly positive. Among the most significant of his achievements, we can point to the law on essential services, the James Bay hydro-electric project, more progressive individual taxation and the law on health insurance, together with a pronounced openness to private investment.*

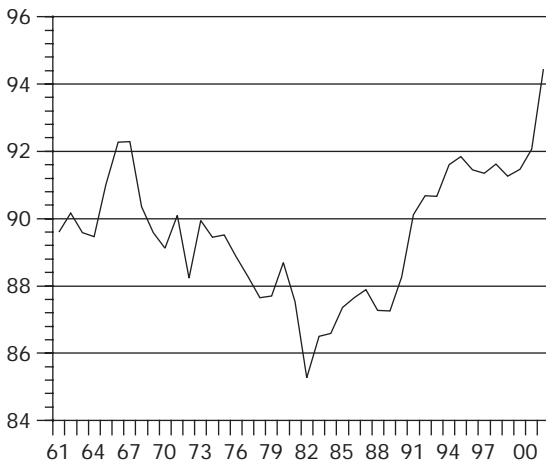
**P**endant les trois décennies que dura sa carrière politique, la grande priorité du premier ministre Bourassa fut le développement économique du Québec. Le développement social et culturel lui apparaissait encore plus fondamental, mais à ses yeux une économie forte était absolument essentielle à la construction d'une société juste et d'une culture vivante. M. Bourassa structura toute sa pensée et son action, y compris sa position constitutionnelle, en fonction de cette vision instrumentale de l'économie. Sa stratégie de développement économique a reflété quatre préoccupations fondamentales : la création d'emploi, le développement hydroélectrique, l'investissement des entreprises et la gestion des finances publiques. Nous allons les examiner tour à tour.

Le coup d'envoi de M. Bourassa en politique reposa sur la formule des « 100 000 emplois en 1971 ». C'était un coup fumant sur le plan de la propagande, mais, dans les faits, 100 000 emplois créés en une seule année, ça ne s'est produit que trois fois en 50 ans au Québec. Par une chance extraordinaire, l'année électorale 1973 fut l'une de ces

années exceptionnelles où il se créa 125 000 emplois et où M. Bourassa pulvérisa l'opposition. Toutefois, pour apprécier avec justesse la performance du Québec en matière d'emploi, il faut plutôt voir si, étant soumis à la même conjoncture économique continentale et aux mêmes politiques fédérales que l'Ontario, le Québec a mieux ou moins bien fait que son voisin. À cette fin, le graphique 1 trace l'évolution annuelle du taux d'emploi du Québec en pourcentage de celui de l'Ontario de 1961 à 2001. On y constate immédiatement que toute la période de 1968 à 1982 fut marquée par une détérioration de la performance d'emploi relative du Québec. Au contraire, la période de 1982 à nos jours a vu l'emploi au Québec remonter la côte par rapport à l'emploi en Ontario.

Comment comprendre cette évolution et le rôle joué par M. Bourassa? De 1966 à 1985, le monde du travail au Québec connut une agitation extrême. Après la violence politique des années 1960 et la Crise d'octobre de 1970, M. Bourassa dut affronter une période de violence économique sans précédent. L'intensité des conflits de travail entre 1970

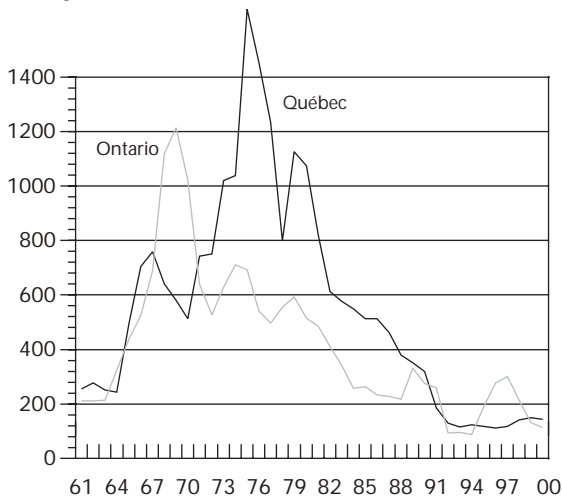
**Graphique 1**  
Taux d'emploi du Québec en pourcentage de celui de l'Ontario, 1961-2002



Note : Pour 2002, le chiffre est celui du premier semestre.  
Source : Statistique Canada.

et 1976 au Québec, que souligne le graphique 2, est parmi les plus élevées jamais enregistrées dans un pays industriel à l'époque contemporaine. Ce rock-and-roll social eut des conséquences désastreuses pour l'emploi. La locomotive salariale entraîna la rémunération moyenne du secteur privé du Québec à 102 p. 100 de celle de l'Ontario en 1980, alors même que, fondamentalement, la productivité de l'économie québécoise était inférieure à 90 p. 100 de celle de l'économie ontarienne. En revenant au graphique 1, on voit que le taux d'emploi ne put résister à cette décon-

**Graphique 2**  
Nombre de jours perdus annuellement pour cause de grève ou lock-out, par millier d'emplois, au Québec et en Ontario, 1961-2000 (moyenne mobile centrée de six ans)



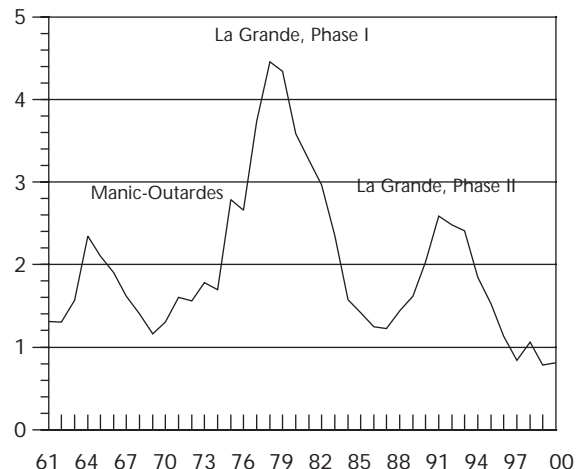
Source : Développement des ressources humaines Canada.

nexion de la réalité. Il dégringola du niveau de 92 p. 100 du taux d'emploi de l'Ontario atteint en 1967 à 89 p. 100 en 1976, puis à 85 p. 100 en 1982. L'année 1982 fut celle de l'apocalypse de l'emploi au Québec.

L'électrochoc de 1982 ébranla les colonnes du temple. M. Lévesque bloqua les salaires publics au début de 1983, puis peu après son retour M. Bourassa fit adopter la Loi 160 sur le maintien des services essentiels. Le monde syndical sentit le vent tourner et se réorienta. Les années qui suivirent furent marquées par un assainissement des relations industrielles, une modération des salaires, ainsi qu'une remontée du taux d'emploi qui apparaît clairement sur le graphique 1. L'emploi au Québec tint le coup nettement mieux qu'ailleurs au Canada pendant la longue récession de 1990 à 1993. La contribution de M. Bourassa à ce redressement fut importante. Il a allégé la fiscalité des entreprises, favorisé l'investissement et la concurrence, appuyé l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et encouragé la paix sociale et la modération—toutes orientations qui furent favorables à l'emploi.

La deuxième préoccupation de M. Bourassa fut le développement hydroélectrique de la Baie James, que permet de suivre le graphique 3. Au début des années 1970, un ajout de puissance considérable était nécessaire pour répondre aux besoins futurs de consommation d'électricité du Québec. M. Bourassa rejeta le thermique et le nucléaire pour retenir la filière hydroélectrique.

**Graphique 3**  
Investissements en immobilisations d'Hydro-Québec, pourcentage du PIB du Québec 1961-2000



Source : Hydro-Québec; Statistique Canada.

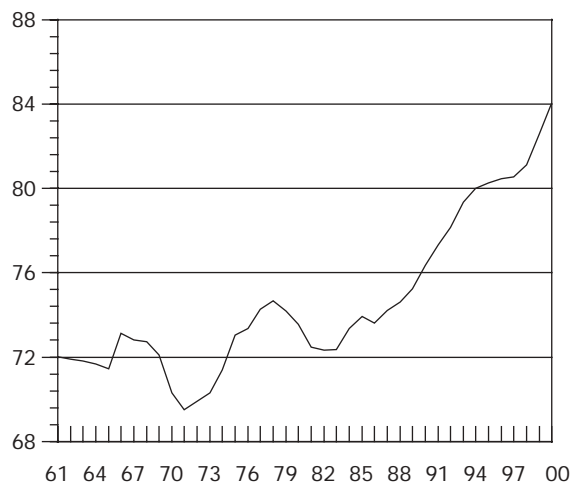
Robert Bourassa a allégé la fiscalité des entreprises, favorisé l'investissement et la concurrence, appuyé l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et encouragé la paix sociale et la modération—toutes orientations qui furent favorables à l'emploi.

Tout comme dans le cas de l'emploi, l'essor de l'investissement des entreprises au Québec est un phénomène récent. Avant la seconde moitié des années 1980, l'investissement privé n'allait nulle part relativement au niveau ontarien.

C'était la moins coûteuse, la plus fiable, la moins polluante, la plus sécuritaire et la plus porteuse de retombées économiques pour le Québec. M. Bourassa annonça le projet de la Baie James en avril 1971, créa la Société de développement de la Baie James en juillet et la Société d'énergie de la Baie James en décembre de la même année. Le graphique 3 montre que les travaux d'aménagement du projet La Grande représentèrent un poids énorme dans l'économie du Québec à l'époque : jusqu'à 4,5 p. 100 du PIB en 1978 et en 1979.

Au début des années 1980, M. Bourassa, alors simple citoyen, proposa d'accélérer le programme de construction de nouvelles centrales hydroélectriques à la Baie James. Il élargit le débat dans trois nouvelles directions : les exportations aux États-Unis, le développement industriel en aval (alumineries, etc.) et la stabilité financière d'Hydro-Québec. Cette seconde intervention de M. Bourassa connut moins de succès que la première. Comme la consommation locale et les exportations augmentèrent beaucoup moins vite que prévu, on put dégager un excédent d'énergie sans accélérer le programme de construction. De plus, les groupes autochtones et environnementaux combattirent avec acharnement toute addition de centrale. Hydro-Québec alla de l'avant avec la Phase II du projet La Grande tel que prévu, mais sans plus. Pragmatique comme toujours, M. Bourassa ne s'opposa pas à ces tendances incontournables. Avec le temps, il manifesta une sympathie croissante pour les causes

Graphique 4  
Stock d'équipement productif par habitant adulte cumulativement installé dans les entreprises, Québec en pourcentage de l'Ontario, 1961-2001



Source : Statistique Canada.

autochtone et environnementale. Il ne mit pas sa tête sur le billot pour défendre le projet Grande-Baleine.

Tout comme l'implication personnelle de M. Lévesque fut déterminante pour la nationalisation de l'électricité, ainsi celle de M. Bourassa fut-elle décisive pour le développement hydroélectrique du bassin de la Baie James.

La troisième préoccupation de M. Bourassa fut l'investissement des entreprises. Le graphique 4 pour l'investissement privé adopte la même perspective comparative que le graphique 1 pour l'emploi, afin de vérifier si le Québec a fait mieux ou moins bien que son principal concurrent, l'Ontario. On peut y suivre l'évolution du stock d'équipement productif par habitant cumulativement installé par les entreprises du Québec en pourcentage de celui de l'Ontario. Ce stock comprend les usines, les immeubles, la machinerie et l'outillage, mais exclut les centrales hydroélectriques. On constate immédiatement, tout comme dans le cas de l'emploi, que l'essor de l'investissement des entreprises au Québec est un phénomène récent. Avant la seconde moitié des années 1980, l'investissement privé n'allait nulle part relativement au niveau ontarien. Le déblocage s'est produit au cours des 15 dernières années. Parti de 73 p. 100 en 1986, le rapport Québec-Ontario avait grimpé à 85 p. 100 en 2001.

Comment expliquer le contraste entre l'essor des 15 dernières années et la stagnation des années antérieures? La littérature économique contemporaine fait ressortir quatre conditions gagnantes : un entrepreneuriat et une main-d'œuvre qualifiés et prêts à l'innovation et au changement technologiques, une politique d'ouverture à la concurrence, au libre-échange et à l'investissement étranger, une fiscalité avantageuse pour l'entreprise et un climat social et politique accueillant. La lenteur de l'investissement des entreprises à prendre son élan au Québec n'a pas de quoi surprendre. Réunir ces quatre conditions est une tâche longue et ardue. Il a fallu, par exemple, 40 ans d'efforts soutenus à l'Irlande pour les remplir et aboutir au boom économique extraordinaire de la dernière décennie.

Pour M. Bourassa, l'art de gouverner exigeait qu'on accorde une grande importance au long terme. Premièrement, la scolarisation des jeunes, qu'il a toujours soutenue, ne s'est pas relevée en un jour. Il a fallu 30 ans d'efforts constants. Deuxièmement, transformer une société dépen-



Canadian Press CP

Robert Bourassa (1973)

dante de l'État, protectionniste et méfiante envers l'étranger en une autre qui soit ouverte à la responsabilité privée, au libre-échange et à l'investissement étranger a pris du temps. Dès les années 1970, allant à l'encontre de la stratégie fédérale, M. Bourassa se montra accueillant aux investissements étrangers. Dans les années 1980, il procéda à une trentaine de privatisations de sociétés d'État et, après une hésitation initiale, appuya fermement l'Accord de libre-échange canado-américain. Troisièmement, construire une fiscalité qui facilite l'investissement fut aussi une œuvre de longue haleine. Les budgets successifs de M. Bourassa ont grandement aidé à bâtir cette nouvelle maison fiscale, encourageant le capital de risque, la formation, la recherche et le développement, l'investissement manufacturier et harmonisant la TVQ avec la TPS pour exonérer les investissements et les exportations. Quatrièmement, l'amélioration du climat social a dû attendre que le monde du travail réussisse à surmonter sa crise de croissance. Cela a pris 25 ans. La patience de M. Bourassa a aidé, de même que sa loi sur les services essentiels et son appui au Fonds de solidarité. Sur le plan politique, le refus du Canada d'accepter toute réconciliation constitutionnelle malgré les efforts inlassables de M. Bourassa laisse encore planer l'incertitude. Mais, à l'évidence des graphiques 1 et 4 sur l'évolution de l'emploi et de l'investissement, cela n'a pas freiné l'élan économique du Québec depuis 15 ans.

**L**a quatrième préoccupation de M. Bourassa fut la bonne gestion des finances publiques.

Il concentra surtout son attention sur quatre questions : la compétitivité du fardeau fiscal, le contrôle de la dette et des déficits, le déséquilibre fiscal fédéral-provincial et la justice sociale.

Sous la gouverne de M. Bourassa, le fardeau fiscal et le poids de la dette du Québec furent marqués par une évolution identique : stabilisation de 1970 à 1976 et de 1985 à 1989, mais glissement de 1990 à 1994. En 1989, M. Bourassa avait réussi à réduire l'écart de fardeau fiscal avec l'Ontario à 1 p. 100 du PIB seulement et à stabiliser la dette totale du Québec à 28 p. 100 du PIB. Mais par la suite, une très dure récession conjuguée à la réticence personnelle de M. Bourassa à sabrer dans les dépenses sociales au milieu d'une période économique difficile entraînèrent un certain glissement fiscal et financier. L'écart fiscal avec l'Ontario grimpa à 3 p. 100 du PIB et la dette à 40 p. 100 du PIB. Enfin, les coupes importantes effectuées par Ottawa dans les transferts aux provinces et l'incertitude chronique sur les montants à recevoir n'ont pas aidé M. Bourassa à boucler ses budgets. Tout compte fait, les transferts fédéraux versés au Québec sont passés de 6,5 p. 100 du PIB en 1983-84 à 3,5 p. 100 en 2000-01. Cela représente aujourd'hui une pomme de discorde annuelle de 7 milliards de dollars.

M. Bourassa ne renia jamais son origine sociale modeste. Sa préoccupation de justice sociale fut réelle, profonde et toujours présente, depuis son premier budget en 1970 jusqu'à son dernier en 1993. Il était particulièrement fier de la loi de 1971 créant l'assurance-maladie. M. Bourassa a également donné au Québec une fiscalité des particuliers plus progressive, une sécurité du revenu réformée et intégrée à la fiscalité des particuliers, un soutien fiscal accru pour les familles et un traitement fiscal avantageux pour le développement régional. Son régime tout à fait original d'allocations à la naissance reflétait non seulement son souci d'équité pour les familles plus nombreuses, mais également sa vive inquiétude pour l'avenir démographique du Québec.

Quatre préoccupations économiques ont donc motivé principalement M. Bourassa : la création d'emploi, le développement hydroélectrique, l'investissement des entreprises et la gestion des finances publiques. Pour apprécier son parcours avec justesse, il faut non seulement bien saisir sa vision et ses objectifs, mais également reconnaître la grande fragilité de l'environnement économique, social et politique avec lequel il a dû composer. M. Bourassa fut le bâtisseur tranquille d'une société qui, pendant un temps, fut loin

Tout compte fait, les transferts fédéraux versés au Québec sont passés de 6,5 p. 100 du PIB en 1983-84 à 3,5 p. 100 en 2000-01. Cela représente aujourd'hui une pomme de discorde annuelle de 7 milliards de dollars.

M. Bourassa fut le bâtisseur tranquille d'une société qui, pendant un temps, fut loin d'être tranquille.

d'être tranquille. Onze de ses quinze années de pouvoir furent des années de misère. De 1970 à 1976, il dut affronter une crise politique majeure et une agitation sociale extrême. De 1990 à 1994, il fut confronté à une crise constitutionnelle sans précédent, à une importante rébellion autochtone, à la pire récession canadienne depuis la crise des années 1930 et à un mélanome envahissant. Seule la période de quatre années de 1985 à 1989 lui accorda un moment de répit.

Le bilan économique de M. Bourassa est nettement positif, malgré ces embûches. Le développement hydroélectrique de la Baie James fut un grand succès. M. Bourassa épargna au Québec les dangers du nucléaire. Les retombées économiques furent extraordinaires et le sont encore. Avec le temps, il manifesta une sympathie croissante pour les causes autochtone et environnementale. En matière de création d'emploi et d'investissement des entreprises, le Québec, après plusieurs décennies de stagnation

relative, a connu un essor comparatif soutenu à compter du milieu des années 1980. La contribution particulière de M. Bourassa à cet élan nouveau fut marquante. Sur le plan des finances publiques, sa préoccupation de justice sociale fut constante. Son principal regret fut de ne pas avoir eu le temps de compléter le rééquilibrage des finances publiques. Il se réjouirait certainement aujourd'hui du succès récent de MM. Bouchard et Landry à éliminer le déficit budgétaire.

*Pierre Fortin est professeur d'économie à l'Université du Québec à Montréal. Cet article est abrégé d'un texte dont la version complète paraîtra dans l'ouvrage collectif intitulé Robert Bourassa, le bâtisseur tranquille, sous la direction de Robert Comeau, Guy Lachapelle et Valéry Colas, aux Presses de l'Université Laval à l'automne 2002. Pour leur aide précieuse dans sa préparation, l'auteur est redevable à Pierre Anctil, Robert Comeau, Marcel Côté, Charles Denis, Richard Drouin, Claude Forget, Louis Lavigne, John Parisella, Guy Saint-Pierre et Claude Séguin.*



POLICY  
**OPTIONS**  
POLITIQUES

1470, rue Peel  
Bureau 200  
Montréal (Québec)  
Canada H3A 1T1  
www.irpp.org

**ABONNEZ-VOUS  
EN LIGNE**

Formulaire d'abonnement Options Politiques

- Nouveau     Réabonnement ( S.V.P. inclure n° d'abonné \_\_\_\_\_ )
- |   |          |   |              |   |       |      |
|---|----------|---|--------------|---|-------|------|
| <input type="checkbox"/> 1 an individuel      | 34.95 \$ | + | 2.45 \$ TPS* | " | 37.40 | \$** |
| <input type="checkbox"/> 2 ans individuel     | 59.95 \$ | + | 4.20 \$ TPS* | " | 64.15 | \$** |
| <input type="checkbox"/> 1 an institutionnel  | 45.00 \$ | + | 3.15 \$ TPS* | " | 48.15 | \$** |
| <input type="checkbox"/> 2 ans institutionnel | 75.00 \$ | + | 5.25 \$ TPS* | " | 80.25 | \$** |

\* TPS pour les commandes au Canada.  
 \*\* Résidents du Québec, ajoutez 7,5 p. 100 à ce montant.  
 États-Unis, ajoutez 15,00 \$ CDN de port par an; autres pays, ajoutez 20,00\$ CDN par an.  
 \*\*\* Paiements en argent canadien seulement.

Nom \_\_\_\_\_  
 Compagnie \_\_\_\_\_  
 Adresse \_\_\_\_\_  
 Ville \_\_\_\_\_ Province \_\_\_\_\_  
 Code Postal \_\_\_\_\_ Téléphone \_\_\_\_\_

Règlement ci-joint     VISA     Master Card     Amex

N° de la carte \_\_\_\_\_  
 Date d'échéance \_\_\_\_\_

Facturez-moi    Signature \_\_\_\_\_