

**Une incursion dans l'univers des consultations prébudgétaires au Québec : comment le
processus de consultation prébudgétaires permet-il de prendre en compte les
préoccupations des groupes?**

Essai présenté par

Félix Bhérer-Magnan

Boursier-stagiaire 2023-2024

Assemblée nationale du Québec

Le 28 juin 2024



Table des matières

Sommaire	4
Remerciements.....	5
Introduction.....	6
Méthodologie	7
Quelles sont les caractéristiques qui définissent l'univers des consultations prébudgétaires?	10
Pourquoi des consultations prébudgétaires?	10
La consultation ministérielle	12
Une durée limitée	13
Le mémoire prébudgétaire et sa préparation	14
Une mise en récit.....	16
Deux rencontres privées vues de l'intérieur.....	19
Comment les groupes de la société civile (groupes socioéconomiques, organismes, citoyens) perçoivent-ils les consultations prébudgétaires dans le processus budgétaire ?	20
Le milieu économique.....	21
Les universités.....	21
Les Banques alimentaires du Québec.....	23
Le milieu communautaire.....	23
La ville de Terrebonne.....	24
Le Conseil du patronat du Québec	25
Les groupes rencontrés ont-ils vraiment l'impression d'être écoutés ?	26
Le cas des Banques alimentaires du Québec.....	26
Le cas de la Fédération des chambres de commerce du Québec	27
Les préoccupations exprimées se traduisent-elles vraiment par des mesures budgétaires ?.....	28
L'enjeu du logement.....	29
Des mesures pas nécessairement que budgétaires.....	31
La somme des évidences	32
Conclusion	34
Bibliographie.....	37
Annexes.....	41
Questionnaire spécifique pour l'entrevue avec les ex-ministres des Finances	41
Questionnaire spécifique pour l'entrevue avec le ministre des Finances, Éric Girard	42
Questionnaire pour les organisations rencontrés.....	43
Le questionnaire en ligne destiné aux citoyens pour les consultations prébudgétaires 2024-2025.....	44

*À tous ceux et celles que j'ai rencontré dans cet emblématique institution qu'est l'Assemblée
nationale du Québec tout au long de cette formidable année,*

Sommaire

Le Discours sur le budget est l'un des événements les plus marquants de l'année sur la colline parlementaire. Quelques centaines de représentants de toutes les sphères d'activité – économique, communautaire, municipal, financier - convergent vers la capitale du Québec pour le huis clos précédant la lecture officielle du budget. La journée est fort occupée pour le ministre des Finances et pour le gouvernement. Les partis d'opposition attendent impatiemment les documents budgétaires. Aussitôt reçu, élus et personnel politique épluchent minutieusement le budget pour nourrir leurs réactions. L'analyse se poursuivra jusque tard dans la nuit pour livrer des réactions approfondies dès le lendemain, tête reposée. Tous les mots du budget et du Discours sur le budget seront scrutés à la loupe. Cela dit, que se passe-t-il dans les mois précédant le dépôt du budget? Les consultations prébudgétaires constituent l'une des parties du processus budgétaire encore peu étudiées aujourd'hui.

En misant principalement sur des entrevues semi-dirigées, cet essai se penche spécifiquement sur les consultations prébudgétaires au Québec. Plus précisément, il traite de la considération des préoccupations des groupes de la société civile dans le processus de consultations prébudgétaires du gouvernement. Il se veut instructif et surtout accessible en offrant le point de vue du ministre des Finances actuel, d'anciens ministres des Finances, et d'acteurs des milieux communautaire, économique et universitaire, parce que les perceptions quant au processus varient nécessairement selon la position occupée et les attentes de part et d'autre.

Voilà une incursion dans les consultations prébudgétaires, un jalon du cycle budgétaire beaucoup plus important qu'on peut le prétendre.

N.B 1. : Dans le présent document, le masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont accepté de participer à ma démarche. Votre ouverture, vos témoignages sincères et votre confiance ont été impeccables et pour moi, inoubliables. Je vous en suis particulièrement reconnaissant.

Une mention bien spéciale aux stagiaires Bonenfant, des personnes brillantes, passionnées et compétentes. Elles sont devenues des amies pour très longtemps. J'ai pu observer votre évolution tout au long de l'année, parce je crois sincèrement que nous avons tous et toutes grandi au cours de cette année exceptionnelle riche en expériences. Florence, Alexandrine, Lucie et Éléonore, vous êtes sincèrement vouée à un brillant avenir au sommet de ce que vous faites le mieux.

Une mention également à François Gagnon sans qui cet essai ne serait pas ce qu'il est. Tes judicieux conseils ont fait de moi un meilleur essayiste et une meilleure personne.

Je remercie sincèrement toutes les personnes qui ont gentiment accepté de consacrer du temps pour répondre à mes questions malgré leur horaire très chargé. La qualité de leurs propos est particulièrement remarquable et contribue à faire de cet essai un papier distinctif sur le sujet.

Je désire finalement remercier mes parents, Louise et Jean-Pierre, pour leur écoute, leur bienveillance et leur appui indéfectible. Vous êtes indispensables pour moi, tout comme mes frères Charles et Gabriel. Cette passion pour la politique, je la cultive depuis un jeune âge et elle est toujours bien vivante.

Je ne peux me permettre de passer sous silence une anecdote. Lorsque je circulais devant l'Assemblée nationale du Québec dans la voiture familiale, plus jeune, j'ai répété maintes fois à mes parents « qu'un jour, j'allais travailler là à l'Assemblée nationale. » Je ressentais toutefois un certain vertige et des doutes quant à cette affirmation. Dans mon for intérieur, c'est pourtant ce que je voulais le plus au monde. Des années plus tard, me voilà être stagiaire Bonenfant et travailler à l'Assemblée nationale. Comme quoi, il faut croire en nos rêves, parce qu'ils se concrétisent réellement.

Introduction

Le budget implique beaucoup de données et de chiffres, mais aussi des réflexions et de nombreuses discussions lors de sa préparation. Le Québec enregistre des revenus de 150,3 milliards de dollars en 2024-2025 et les dépenses s'élèvent à 157,6 milliards de dollars pour la même année (ministère des Finances, 2024).

Avant que le ministre des Finances ne se lève au salon Bleu pour livrer son discours sur le budget, généralement au cours du mois de mars, la préparation du budget commence plus d'un à l'avance et elle est parsemée de jalons importants. Un travail important qui se fait dans l'ombre et dans la plus grande discrétion. Le processus budgétaire, de la préparation à son exécution, est largement couvert par le secret budgétaire. L'un de ces jalons se nomme les consultations prébudgétaires. Il s'agit de consultations menées par le ministère des Finances dans le cadre de la préparation du budget. Trois formes de participation à ces consultations sont possibles : la rédaction d'un mémoire prébudgétaire, une rencontre privée avec le ministre et la réponse à un sondage en ligne.

Le but de la tenue de consultations prébudgétaires a évolué depuis quelques années. De nos jours, le gouvernement connaît mieux les préoccupations des groupes parce que ces derniers les expriment publiquement, à travers les médias et à travers leurs activités de représentation et d'influence. Ce n'est pas tous les groupes cependant qui ont les ressources humaines et financières pour faire connaître leurs revendications. Auparavant, les consultations étaient incontournables pour le ministre des Finances afin qu'il puisse être informé des préoccupations des groupes, même que certaines d'entre elles pouvaient causer la surprise du côté ministériel. C'est relativement plus simple aujourd'hui d'anticiper les préoccupations susceptibles d'être abordées par les groupes grâce aux multiples moyens de communication et d'expression. Malgré ces changements, les consultations prébudgétaires demeurent un moyen de prendre le pouls de la société.

Les consultations prébudgétaires ont comme objectif de faire connaître au gouvernement — en l'occurrence au ministre des Finances, ce qu'il pourrait ne pas déjà savoir. Assez secrètes, elles permettent un partage d'information et des échanges entre des groupes et le ministère.

Concrètement, les groupes de la société civile peuvent transmettre un mémoire prébudgétaire au sein duquel ils expriment des préoccupations sur leurs activités. Le ministre rencontre aussi des

groupes pour échanger et savoir ce dont il ne pourrait pas déjà savoir. La population générale peut également participer à un sondage en ligne sur les orientations budgétaires du gouvernement. Une fois la rencontre terminée, le mémoire prébudgétaire envoyé et le sondage complété, il est cependant difficile de connaître la manière dont les préoccupations exprimées par les groupes sont considérées dans le processus budgétaire. En d'autres mots, elles entrent dans une boîte noire et se mélangent avec beaucoup d'autres considérations. Les décisions découlant de cette boîte noire ont pourtant des impacts sur la population. Il est donc pertinent de s'y pencher davantage.

De plus, quelques travaux abordent précisément les consultations budgétaires, mais seulement de manière partielle. Les ouvrages de référence en la matière sont le livre de Pierre Cliche (2017) sur les fondements, les contraintes et les défis du budget du Québec, le livre de Robert Bernier et de Stéphane Paquin (2019) sur un portrait de la situation sur l'État québécois et le livre de Nelson Michaud et ses collègues (2017) sur l'évolution des principes qui guident l'administration publique et les enjeux contemporains auxquels elle fait face. La littérature existante ne documente ni la participation des groupes à l'égard des consultations ni la considération des préoccupations des groupes de la société civile dans le processus de consultations prébudgétaires.

Ainsi, mon essai vise à combler ce manque et à répondre à une grande question de recherche, en l'occurrence : comment le processus de consultation prébudgétaire permet-il de prendre en compte les préoccupations des groupes ?

Cette question est accompagnée de quatre sous-questions permettant de répondre plus précisément et en profondeur à la question de recherche générale : quelles sont les caractéristiques qui définissent l'univers des consultations prébudgétaires ? Comment les groupes de la société civile (groupes socioéconomiques, associations, organismes, citoyens, etc.) perçoivent-ils les consultations prébudgétaires dans le processus budgétaire ? Les groupes rencontrés ont-ils vraiment l'impression d'être écoutés ? Les préoccupations exprimées se traduisent-elles vraiment par des mesures budgétaires ?

Méthodologie

Des entrevues semi-dirigées et une observation non participante du processus ont permis de recueillir des informations pertinentes pour répondre à ma question de recherche.

Le site Web du ministère des Finances a été très utile pour connaître les périodes de consultation et l'identité des groupes. La liste des groupes que le ministère des Finances a rencontrés lors des consultations prébudgétaires 2023-2024 est accessible en ligne. De plus, le ministère rend publics chaque année tous les mémoires qui lui ont été soumis. Le site Web a été le point de départ pour identifier des intervenants intéressants.

Le nombre de groupes sélectionnés est peu élevé considérant que près de 330 groupes différents (entreprise, association, regroupement, etc.) ont transmis un mémoire prébudgétaire au ministère lors des consultations prébudgétaires 2024-2025 (ministère des Finances, 2024). Il a été impossible de rencontrer tous les groupes. Parmi la liste disponible sur le site Web, j'ai choisi des groupes selon trois critères : une participation annuelle régulière, la variété des groupes dans la vie publique québécoise et la disponibilité. Les acteurs sélectionnés participent depuis quelques années aux consultations prébudgétaires. Les groupes représentent une variété de secteurs d'activité, et ce, dans le but d'obtenir une variété de témoignages. Cependant, je suis conscient que des acteurs du milieu syndical et du milieu manufacturier sont absents de l'échantillon. Ceux-ci reçoivent une attention particulière du ministère en raison de leurs caractéristiques et de leur influence dans l'économie québécoise.

Ainsi, sept organisations ont été retenues : le Conseil du patronat du Québec (CPQ), la Fédération québécoise des municipalités (FQM), Les Banques alimentaires du Québec (BAQ), la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) et la Ville de Terrebonne. Deux organisations ont cependant accepté de répondre à mes questions à condition de conserver l'anonymat. J'ai accepté de taire leur identité compte tenu de la valeur de leur témoignage. Deux experts ont accepté de répondre à mes questions, dont l'un a demandé l'anonymat. Tous les groupes rencontrés auraient pu être anonymisés par souci d'uniformité, mais leurs caractéristiques apportent une dimension pertinente à leur point de vue. Tout au long de l'essai, les personnes ayant demandé l'anonymat sont mobilisées par leur fonction. Pour les organisations, seul le milieu dans lequel elles évoluent est nommé.

De plus, une entrevue semi-dirigée a été réalisée avec trois ministres des Finances, soit le ministre des Finances actuel, Éric Girard et deux anciens ministres. Les anciens ministres sont Monique Jérôme-Forget et Carlos Leitão. Le témoignage du ministre des Finances actuel pourra être comparé à ceux des anciens ministres des Finances afin de relever les différences. Celui-ci est

aussi directement impliqué dans le processus de consultation prébudgétaire depuis qu'il a été nommé ministre des Finances en 2018.

Finalement, les ministres des Finances effectuent des rencontres privées avec quelques dizaines de groupes chaque année. Seuls un ou des membres du Cabinet y assistent. J'ai tout de même fait la demande pour participer à une rencontre privée. Le cabinet du ministère des Finances m'a autorisé à assister à deux rencontres prébudgétaires, celle des Banques alimentaires du Québec et celle des représentants du milieu des affaires, comprenant notamment le Conseil du patronat du Québec (CPQ), la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ), la Chambre de commerce et d'industrie de Québec (CCIQ) et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM). Il s'agit évidemment d'une observation non participante. Cette démarche me donne un accès privilégié à la dynamique interne et au fonctionnement des consultations.

Quelles sont les caractéristiques qui définissent l'univers des consultations prébudgétaires?

Avant de discuter plus en profondeur de la question de recherche, il est important de bien définir ce que sont les consultations prébudgétaires et leurs principales caractéristiques. Il est aussi convenu de savoir la raison qui motive le gouvernement à organiser des consultations. Cette section répond à ses éléments.

Pourquoi des consultations prébudgétaires?

Les consultations prébudgétaires ont comme objectif de faire connaître au gouvernement — en l'occurrence au ministre des Finances, ce qu'il pourrait ne pas déjà savoir. Or, dans la plupart des cas, le gouvernement est déjà informé des préoccupations soulevées par les citoyens et les groupes grâce aux médias, aux équipes de recherche, aux équipes des cabinets et aux visites sur le terrain. Il peut imaginer ce que le Conseil du patronat du Québec lui recommandera tout comme ce que les syndicats lui exposeront. Pour la plupart des organisations, les préoccupations restent similaires d'une année à l'autre. Par exemple, le Conseil du patronat recommandait au gouvernement dans son mémoire prébudgétaire 2022 de stimuler la productivité des entreprises à travers des investissements dans l'innovation, la commercialisation et les technologies numériques (CPQ, 2022, 8). Dans son mémoire prébudgétaire 2024, le CPQ recommande au gouvernement d'améliorer la productivité des entreprises par l'accélération de la transformation numérique et par un allègement réglementaire et administratif. Les recommandations du CPQ sont similaires.

La pertinence des consultations prébudgétaires ne réside pas dans la prévisibilité. « La grande valeur des consultations est si quelqu'un nous surprend, peu importe le canal qu'il utilise — un mémoire, une rencontre, une lettre ouverte, une rencontre avec le ministre ou le cabinet [...] c'est de prévenir l'oubli de responsabilités essentielles », révèle le ministre des Finances, Éric Girard. C'est ici l'une des raisons à laquelle servent les consultations prébudgétaires : prévenir les oublis et risquer en fin de compte de créer une controverse.

En d'autres mots, les consultations prébudgétaires visent à maîtriser l'imprévisible parmi toutes les sphères de la vie publique. La culture politique oblige, en vertu de la contrainte budgétaire, à

trancher entre une panoplie — des milliers — d'intérêts divergents (Michaud, 2017). Mais, ce n'est pas une question de culture, mais plutôt de structure : par définition, un gouvernement ne passe pas une journée sans dépenser. Salaires, embauches, contrats, subventions : ce sont des dépenses auxquelles on s'attend d'un gouvernement.

Le ministère des Finances du Québec a aussi documenté les consultations prébudgétaires. Il indique que les consultations prébudgétaires « [...] permettent aux organismes, aux groupes socioéconomiques et aux citoyens d'exposer leurs priorités pour le prochain budget. » (Gouvernement du Québec, 2019) Elles peuvent s'effectuer sous trois formes, soit :

- Des consultations privées, au cours duquel le ministre des Finances lui-même ou un membre de son cabinet effectue des rencontres individuelles avec des représentants de divers groupes et organisations pour échanger sur leurs préoccupations et les orientations que le gouvernement devrait envisager pour la suite de son action ;
- Des consultations en ligne, dont l'objectif est de permettre à la population de donner son opinion sur des enjeux qui influencent la situation économique au Québec par l'entremise d'un sondage en ligne ;
- Des assemblées publiques tenues dans les universités.

Cette définition omet de faire référence au mémoire prébudgétaire, un document central dans le processus des consultations prébudgétaires. De plus, une assemblée publique n'a pas été tenue depuis plusieurs années, au moins depuis l'arrivée d'Éric Girard comme ministre il y a six ans. L'ex-ministre libéral Carlos Leitão a déjà tenu des assemblées publiques de type *town hall* dans les universités, m'a-t-il dit.

Le ministre des Finances Éric Girard conçoit le budget comme un « exercice de gestion », c'est-à-dire que les revenus sont limités et dont le gouvernement ne contrôle pas totalement la volatilité. Le gouvernement élabore des prévisions de revenus, lesquelles sont associées à des hypothèses. Évidemment, nombreux sont les facteurs qui influencent les revenus, mais surtout les dépenses : conjoncture économique, crise du logement, rareté de la main-d'œuvre, négociation et renouvellement de conventions collectives, catastrophes naturelles. Puis, le ministre précise sa pensée :

« On a des objectifs gouvernementaux et on veut maximiser la probabilité d'atteindre ces objectifs-là sous plusieurs contraintes. La première contrainte, ce sont les ressources financières, mais il y a aussi d'autres contraintes comme les ressources humaines, la capacité de l'industrie de la construction [...] Le processus budgétaire est l'outil du gouvernement pour l'atteinte de ses grands objectifs et le gouvernement c'est l'agent des citoyens parce qu'il représente la volonté des citoyens [...] »

Ainsi, le ministre considère le processus budgétaire comme le fait de « maximiser sous contrainte et incertitude ». En d'autres mots, la capacité de dépenser du gouvernement est limitée, les demandes budgétaires excèdent largement ce qui est disponible et le gouvernement doit faire des choix. Des contraintes financières, techniques, budgétaires, opérationnelles et de l'incertitude économique entourent toujours ces choix. Les demandes excèdent de 3 à 5 fois le budget disponible. Ce nombre élevé de demandes conduit à de nombreux arbitrages du ministère des Finances et du Conseil du trésor. Dans un contexte exceptionnel comme la pandémie de COVID-19, les besoins peuvent être nettement plus importants et excéder de 10 fois la capacité disponible. En même temps que les consultations prébudgétaires se tient aussi une consultation ministérielle orchestrée par le ministère des Finances.

La consultation ministérielle

Bien qu'il se tienne des consultations publiques auprès des citoyens et des groupes de la société civile, des consultations privées au sein des ministères et organismes (MO) sont aussi tenues. « Il y a d'abord le public et il y a les ministres qui font leur lobby, il y a deux groupes là [...] », révèle l'ex-ministre Monique Jérôme-Forget. Elle ajoute que des ministres poussent nettement plus que d'autres alors que certains « vont même pleurer dans le bureau du premier ministre. » Entre les pressions provenant du public et celles venant des ministres, l'ex-ministre affirme sans gêne que les jeux d'influence des ministres sont particulièrement vigoureux. À leur tour, ces derniers reçoivent des pressions importantes des acteurs de leur milieu et travaillent toujours à maintenir les appuis, voire à obtenir davantage d'argent pour atteindre leurs objectifs. Évidemment, ce jeu d'influence est justifié par des stratégies politiques. Ils veulent faire bonne figure auprès du cabinet du premier ministre et du premier ministre lui-même, se démarquer et montrer à leurs parties prenantes qu'ils font avancer leurs dossiers. En fait, le ministre des Finances reçoit de la part de

tous les ministres une liste de demandes prébudgétaires. Ces listes s'ajoutent à celles de chacun des organismes gouvernementaux et des sociétés d'État faisant partie du périmètre comptable du gouvernement. Cette opération s'exerce dans les plus hautes sphères et leur contenu demeure secret. Projets d'infrastructures, programmes revus et améliorés, projet de loi, développement économique, grands projets industriels : les demandes sont nombreuses et variées. Comme dans le cas des consultations publiques, une masse d'information importante est récoltée. La concurrence est forte dans les informations obtenues, mais certaines peuvent aussi converger. Il en ressort de cette masse des éléments qui font consensus de part et d'autre.

La consultation ministérielle s'accompagne de discussions sérieuses entre le ministère des Finances, le conseil du Trésor et les ministères et organismes concernés, et ce, avec un temps limité. « C'est là que le ministre des Finances, avec le Trésor, fait dans le fond des arbitrages [...] », souligne Monique Jérôme-Forget.

La consultation la plus importante est de loin celle effectuée avec les ministères et les organismes, parce que c'est d'abord et avant tout leur budget. Puisque c'est leur budget, ils sont donc plus écoutés. L'argent est aussi alloué en premier lieu à ces institutions, parce que le gouvernement veut atteindre les objectifs qu'il se fixe dans ses secteurs d'intervention. « On écoute la société civile, mais ce n'est pas leur point de vue qui va nécessairement nous influencer », affirme le ministre Éric Girard. Les préoccupations et les recommandations des ministères et organismes seraient donc subordonnées à celles des groupes et des citoyens.

Cette consultation s'appuie aussi des rencontres avec les députés afin de recueillir leurs préoccupations et leurs idées. Ce type de consultation varie cependant d'un gouvernement à un autre. « Comme ministre des Finances, je suis loin de la population », souligne le ministre Girard. Cette technique permet donc de prendre le pouls de la population à travers les représentants de la population, l'une des trois fonctions essentielles d'un député.

Une durée limitée

Les consultations prébudgétaires se tiennent du milieu du mois de décembre jusqu'au mois de février. Cette année, elles se sont déroulées du 20 décembre 2023 au 21 février 2024. Toutefois, le budget est bouclé, à quelques lignes près, dès le mois de décembre. Les participants aux

consultations ne doivent pas s'attendre à voir leurs recommandations écrites mot pour mot dans le budget. Le délai est trop serré.

Alors, pourquoi tenir les consultations aussi tardivement alors que le budget est déjà achevé ? « [...] soyons clair, arrivé à Noël là, en décembre, le budget est fini... le budget est fait », affirme catégoriquement Carlos Leitão. Les vraies discussions sur le budget se déroulent donc beaucoup plus tôt. En effet, les négociations les plus importantes sur les lignes du budget ont lieu au cours des mois de septembre et d'octobre. « Le cycle budgétaire au ministère des Finances du Québec, ça commence vers la fin de l'été [...] », témoigne un expert dans le domaine. C'est à ce moment que le budget commence à prendre forme. « Après ça, en janvier, février, c'était plutôt pour la forme qu'autre chose, parce que c'était trop tard. Les grandes lignes étaient déjà finalisées... [...] », précise Carlos Leitão. Les consultations prébudgétaires servent donc principalement à préparer le prochain budget, pas celui de la nouvelle année financière qui vient. Certes, il y a toujours la possibilité d'ajuster certaines mesures dans les programmes selon le contexte, mais la structure budgétaire, elle, est déjà bien fixée. Pour que les consultations se tiennent aussi près du dépôt du budget, tout porte à croire qu'il s'agit plutôt d'une activité permettant au ministre des Finances de jouer avec quelques mesures, rien de plus.

Le mémoire prébudgétaire et sa préparation

Le mémoire est un document central dans le cadre des consultations prébudgétaires. Il regroupe toutes les recommandations et les explications formulées par un organisme. Ce dernier est libre de présenter les préoccupations qu'il juge bon de faire connaître au ministère. Ce document est beaucoup plus important qu'une rencontre avec le ministre, parce qu'il sera analysé par le ministère. « Il y a une pluie de mémoires, un déluge, ce qui est une bonne chose », signale l'ex-ministre Carlos Leitão. Tous ces mémoires constituent une masse d'information significative pour le ministère des Finances.

Le ministre ne lit cependant pas tous les mémoires. Par exemple, Carlos Leitão recevait une synthèse des principales recommandations soulevées par les groupes. Chose certaine, lorsqu'il était en fonction, tous les mémoires étaient lus et étudiés, que ce soit par un économiste du ministère ou un conseiller du cabinet. Pouvait-il avoir des mémoires préférés ? Chacun a ses biais

personnels, dit-il. Il lisait le mémoire prébudgétaire du fiscaliste et professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke Luc Godbout et de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ). Pour sa part, le ministre Éric Girard dit consulter directement les mémoires qu'il juge les plus importants, c'est-à-dire quelques-uns du milieu syndical, du milieu des affaires, du milieu patronal et du milieu économique. Tous les mémoires sont lus et analysés par le ministère aussi sous la gouverne d'Éric Girard.

Par ailleurs, avant son envoi au ministère des Finances, un mémoire prébudgétaire exige une préparation pour tous les groupes et parfois même un processus de consultation pour certains. Pour la Fédération des chambres de commerce du Québec, qui représente 123 chambres de commerce et près de 45 000 entreprises de tous les secteurs de l'économie, le choix des recommandations qui sont inscrites dans le mémoire résulte d'une démarche rigoureuse. C'est un comité interne de la FCCQ — le comité des finances — qui pilote le processus sur une année complète. Dans les années précédant la pandémie de COVID-19, le mémoire comptait plus d'une centaine de pages. « Ça n'avait aucun sens de mon point de vue puis personne ne va lire ça », affirme la personne que j'ai rencontrée. L'effort de satisfaire toutes les parties prenantes est considérable, parce qu'il y a des contraintes. Il est complexe de satisfaire chacun des membres. À l'évidence, chaque membre milite pour inscrire ses mesures et ses préoccupations dans le mémoire. Chaque membre a aussi des attentes, parfois très élevées. La résistance est très forte à certains moments. Si on réduit le nombre de pages, il y aura moins d'information et de recommandation dans le mémoire. « C'est un effort de concision [...] Pour moi c'est important la concision, parce que j'ai l'impression que le message va être mieux entendu et mieux porté comme ça », déclare-t-elle. L'objectif est que le mémoire soit le plus consulté possible et que les recommandations soient adoptées. Lors d'un changement de garde au sein de l'équipe, la personne s'est vu offrir de nouvelles responsabilités et elle arrive avec une approche nouvelle. Résultat : le mémoire ne compte pas plus de 20 pages, même qu'elle vise 15 pages. « C'est l'année à ce jour où j'ai l'impression que le mémoire prébudgétaire a été le plus consulté de tous ceux qu'on a faits. », mentionne-t-elle. Le défi est toutefois substantiel, parce que des membres ayant beaucoup d'influence souhaitent vivement que certaines mesures soient incluses dans le document. Cette volonté oblige l'équipe à discuter, à faire des compromis et à réviser le mémoire plusieurs fois pour accommoder tout le monde.

Quant au Conseil du patronat du Québec, une tournée de consultations avec les membres est importante avant de préparer leur mémoire. Une masse d'informations — des préoccupations, des recommandations, des nouvelles idées, des changements législatifs, des changements réglementaires — émerge de cette consultation. Norma Kozhaya, économiste en chef et vice-présidente à la recherche, souligne qu'un « effort d'arbitrage » est nécessaire, guidé par les enjeux qui vont rejoindre le plus grand nombre de membres. La préparation du mémoire commence dès l'automne précédent et un comité de travail interne est responsable de sa production. Hormis le comité, le conseil d'administration, des membres et des employés sont sollicités au cours de la préparation, ce qui en fait un travail d'équipe.

Pour la ville de Terrebonne, un seul objectif se cache derrière la présentation d'un mémoire. « C'est pour tenter d'influencer, tout simplement », répond Jean Goulet, conseiller politique au cabinet de la ville de Terrebonne. « C'est pour indiquer les éléments qui devraient soutenir la réflexion du gouvernement dans la préparation de son budget en espérant que d'autres organismes municipaux vont dans la même direction que nous », ajoute-t-il. En effet, la ville essaie de s'arrimer aux recommandations formulées par les autres villes de taille similaire, par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et par la Fédération québécoise des municipalités (FQM). Les recommandations ont donc un poids plus important et cette stratégie peut amener le gouvernement à constater que le milieu municipal s'exprime d'une seule voix.

Une mise en récit

Les citoyens ont aussi l'opportunité de participer aux consultations prébudgétaires. Les possibilités sont toutefois limitées. Pour les consultations 2024-2025 comme pour celles des dernières années, la population pouvait se rendre sur le site web du ministère des Finances et y remplir un court sondage (voir annexe). Il offre aux citoyens la chance de s'exprimer sur les orientations budgétaires du gouvernement de manière accessible et conviviale. L'un des objectifs du gouvernement est de mesurer l'adhésion de la population au budget (ministère des Finances, 2024). Il s'agit de rattacher l'ambition des citoyens au choix des priorités gouvernementales. Ainsi, il importe de transformer des choix techniques en une narration. Le Discours sur le budget est un récit du ministre des Finances qui explique plus clairement et de manière compréhensible les choix budgétaires de son gouvernement. Les résultats du sondage en ligne contribuent à nourrir le

Discours sur le budget. Dans celui-ci, l'énoncé d'une priorité est généralement suivi des mesures que le gouvernement compte adopter. L'adhésion peut être plus facile lorsque les citoyens comprennent les raisons qui poussent le gouvernement à faire ces choix.

Près de 2200 personnes ont répondu au sondage autant dans sa version française qu'anglaise confirme le ministère pour la consultation prébudgétaire 2024-2025. Dans un court préambule, le ministre insiste sur le fait de « répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables tout en finançant adéquatement les principales missions de l'État que sont la santé et l'éducation. » (ministère des Finances, 2024) Le ministre affirme que son gouvernement continue ses « efforts pour accroître le potentiel économique du Québec et combler l'écart de richesse » (ministère des Finances, 2024) qui sépare le Québec de sa province voisine, l'Ontario. Il s'agit d'un objectif du gouvernement d'afficher des taux de productivité et de compétitivité autant élevés que l'Ontario et atteindre un niveau de richesse similaire. Le sondage comprend quatre questions. Les questions sont d'ordre plutôt général, dont celle-ci :

Le gouvernement agit pour lutter contre les changements climatiques, mais également pour que les communautés puissent s'adapter aux événements climatiques extrêmes, de plus en plus fréquents. Selon vous, quelles devraient être les priorités du Québec en ces matières ? (Choisissez-en trois.)

- *Bâtir une économie verte en favorisant l'émergence de nouvelles entreprises dans des domaines stratégiques et innovants.*
- *Développer l'offre de transport en commun partout au Québec.*
- *Accélérer l'électrification de tous les modes de transport.*
- *Miser sur l'efficacité énergétique et sur la consommation responsable.*
- *Mettre en place des mesures additionnelles d'écofiscalité.*

Les choix de réponse sont intéressants, mais limités. Il n'est pas possible pour les participants de suggérer une autre priorité.

En fait, puisque la marge de manœuvre entre les consultations prébudgétaires et le dépôt du budget est limitée, on peut déduire des questions qu'elles concernent surtout l'explication des choix du ministre. Dans ce cas précis, à la lumière des actions que posent le gouvernement, la priorité du gouvernement semble être la création d'une économie verte qui repose sur la fabrication de composantes de batteries destinées à l'électrification des transports. Les dernières années sont notamment marquées par plusieurs annonces en ce sens comme la venue de l'entreprise Northvolt et du constructeur automobile Ford. Le gouvernement mise également sur un parc industriel

spécifiquement dédié à des entreprises de la filière batterie à Bécancour (Bécancour filière batterie, 2024). La filière batterie constitue « une stratégie phare du gouvernement du Québec » et 10 milliards d'investissements jusqu'à maintenant (Bécancour filière batterie, 2024). La marge de manœuvre réelle pour suivre les conclusions des consultations prébudgétaires est plutôt limitée puisque la filière batterie par exemple est déjà une priorité du gouvernement. Les autres propositions font encore l'objet de débats et de critiques notamment à propos de l'offre de transport collectif et son financement (Ouellette-Vézina, 2024 ; Ouellette-Vézina, 2022) et de l'instauration de nouvelles mesures d'écofiscalité (Brousseau-Pouliot, 2021 ; Lanoie, 2020). Finalement, les ménages québécois ainsi que les consommateurs industriels « n'ont pas encore changé leur habitude de consommation d'énergie », révèle l'État de l'énergie au Québec 2024 publié par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie à HEC Montréal (Normand, 2024 ; Pineau et Whitmore, 2024). Si l'efficacité énergétique et la consommation responsable de l'énergie étaient des vraies priorités, on verrait des résultats différents. Des mesures seraient déjà mises en place surtout en raison de la transition énergétique et de la lutte contre les changements climatiques. Un baromètre économique n'indiquerait probablement pas que 50 % de l'énergie produite « est perdue » et que le Québec doit miser sur une meilleure utilisation des ressources pour veiller à sa « viabilité économique future » (Blais, 2024).

Une autre question du sondage se lit comme suit :

Quelle devrait être la priorité du gouvernement en ce qui concerne le retour à l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette ? (Choisissez une seule réponse.)

- *Garder le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans le budget 2023-2024.*
- *Fixer des objectifs plus ambitieux pour accélérer le retour à l'équilibre budgétaire et la diminution du poids de la dette.*
- *Retarder le retour à l'équilibre budgétaire pour augmenter les dépenses liées aux principales missions de l'État.*
- *Investir davantage dans l'économie pour accroître le potentiel économique du Québec.*

Les choix de réponse sont larges et expriment une orientation pour le moins générale. De plus, le gouvernement, du moins les hauts fonctionnaires, ont déjà en main quelques scénarios de retour à l'équilibre budgétaire. En fait, le ministère produit sur une base régulière plusieurs prévisions et

scénarios en fonction de l'évolution du contexte économique et financier. L'influence du résultat du sondage en ligne risque d'être relativement limitée sur le choix de la véritable priorité du gouvernement même s'il indique que tous celles et ceux qui répondent au questionnaire en ligne aide le gouvernement « à faire les bons choix pour le Québec. » (Cabinet du ministre des Finances, 2024.) Il vise plutôt à donner au ministre une idée de la perception générale de la population à l'égard du retour à l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette. Par le fait même, le ministère offre une mise en récit du budget aux citoyens afin qu'ils puissent s'exprimer sur le choix des priorités.

Deux rencontres privées vues de l'intérieur

J'ai été un observateur pour deux rencontres privées tenues dans le cadre des consultations prébudgétaires. L'une avec Les Banques alimentaires du Québec (BAQ) et l'autre avec les représentants du milieu économique et patronal. Elles se sont toutes deux déroulées en ligne par Teams.

Les Banques alimentaires du Québec (BAQ) sont représentées par trois personnes : le directeur général, la conseillère en communication et la représentante de Moisson Laurentides, l'un des 13 membres Moisson au Québec. Le ministre est accompagné de sa cheffe de cabinet et de deux représentants du ministère. La rencontre s'ouvre par une allocution du ministre qui expose le contexte économique fragile dans lequel le budget s'inscrira. Le ministre parle à la première personne, c'est-à-dire qu'il ne parle pas systématiquement au nom du gouvernement. Après sa remarque, il est convenu de faire apparaître le mémoire à l'écran pour amorcer la discussion. Elle est franche, respectueuse et enrichissante. Les représentants des BAQ présentent leurs recommandations et leurs arguments qui les justifient. Le ministre Girard pose des questions notamment sur la procédure qui permet à une personne d'obtenir de l'aide alimentaire. Le directeur général répond rapidement s'appuyant sur les exemples que lui transmettent ses membres. Au bout d'environ 45 minutes, le ministre annonce qu'il faut mettre un terme à la réunion. Il prend le temps de remercier toutes les personnes présentes et mentionne qu'il a bien entendu ce que lui ont exprimé les représentants des BAQ. Maintenant, un suspens s'installe pour quelques semaines jusqu'au budget.

L'autre rencontre prébudgétaire se tient avec six représentants du milieu patronal, commercial et économique. Le ministre est accompagné de sa cheffe de cabinet, de son attachée de presse et d'un conseiller du cabinet. Le ministre affirme d'entrée de jeu que son horaire est serré. La réunion doit se dérouler en maximum 50 minutes. Est présent un représentant de la Fédération des chambres du commerce du Québec, du Conseil du patronat du Québec, de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, de Manufacturiers et Exportateurs du Québec et de la Chambre de commerce et d'industrie de Québec. Comme la rencontre avec les BAQ, le ministre présente le contexte économique et la situation budgétaire fragile dans lequel s'inscrira le budget. Il laisse ensuite la parole aux participants en leur demandant de lui faire part d'une seule de leurs recommandations. « Pour nous c'est compliqué. C'est un vrai casse-tête, on n'a pas l'occasion d'aller au fond de la discussion », me dit la personne de la FCCQ plus tard en entrevue. Malgré tout, le ton est respectueux et chaque participant respecte le temps qui lui est accordé.

Ce qu'on pourrait imaginer d'une rencontre où les échanges sont corsés et que la tension est vive, voire qu'une confrontation s'enclenche entre les deux parties, ne se concrétise jamais. Le contenu de la discussion est pertinent et est tiré du mémoire prébudgétaire. La conversation est professionnelle et les groupes prennent le temps de remercier le ministre de leur accorder du temps. La qualité des échanges est irréprochable.

Comment les groupes de la société civile (groupes socioéconomiques, organismes, citoyens) perçoivent-ils les consultations prébudgétaires dans le processus budgétaire ?

Afin de pouvoir apprécier la qualité du processus de consultations prébudgétaires, il est essentiel de recueillir la perception des groupes à l'égard de celui-ci. Les entrevues semi-dirigées ont permis de mettre en lumière la nécessité pour les groupes de tenir des consultations prébudgétaires pour lesquelles l'opinion est favorable.

Le milieu économique

La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus d'une centaine de chambres de commerce dans toutes les régions du Québec et des dizaines de milliers d'entreprises. Pour cette organisation, les consultations prébudgétaires constituent un exercice annuel incontournable. « Les prébudgétaires, c'est extrêmement important dans une année [...] C'est une démarche très sérieuse », affirme la personne de la FCCQ rencontrée. Un employé est responsable à temps plein du dossier des consultations prébudgétaires et des suivis qui en découlent. Tous les employés sont responsables de lui faire parvenir des informations qui touchent de près ou de loin le budget du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral. Il s'occupe en fait des deux budgets.

La personne suggère cependant que la rencontre prébudgétaire avec le ministre puisse se tenir au cours du mois de novembre ou de décembre avant la période des Fêtes. Dès le mois de janvier, il devient trop tard pour la FCCQ d'influencer le ministre dans la préparation de son budget. En effet, l'ex-ministre Leitão affirme que le budget est bouclé dès le mois de décembre et qu'il s'élabore au début de l'automne. La période de consultation prébudgétaire devrait en fait se tenir au cours des mois de novembre et décembre, voire plus tôt à l'automne pour coïncider avec le cycle de préparation du gouvernement. L'ex-ministre Jérôme-Forget souligne tout de même que « tout peut se décider jusqu'au budget en mars » signe qu'une mesure peut changer tant et aussi longtemps qu'elle n'apparaît pas dans le budget.

De plus, étant donné qu'une rencontre prébudgétaire à laquelle participe la FCCQ peut réunir plusieurs personnes d'organisation dont la mission est similaire — jusqu'à six personnes parfois voire plus — il est suggéré d'allonger la durée de la rencontre afin que chacun puisse s'exprimer plus longuement sur leurs préoccupations.

Les universités

Les universités québécoises aussi participent aux consultations chaque année. J'ai pu parler à une gestionnaire d'une université qui m'indique que la participation aux consultations est une « étape

parmi plusieurs pour faire comprendre les enjeux de [l'université] ». L'objectif est de sensibiliser les autorités gouvernementales sur les enjeux particuliers auxquels l'institution doit composer et expliquer les projets pour lesquels elle réclame un financement. Cependant, les années se suivent et se ressemblent. « On reprend souvent les mêmes thèmes d'année en année, parce que c'est certain que... malgré nos souhaits... le budget de l'année précédente ne répond pas tout à fait ou complètement aux enjeux des universités », explique-t-elle. Il est donc important d'envisager une stratégie pour assurer la cohérence des propos au fil des ans pour finalement obtenir des gains. Par exemple, lier les priorités d'une université avec celles du gouvernement ou du député concerné offre de meilleures chances pour voir ses projets cheminer. Le poids des priorités gouvernementales, voire ministérielles, est plus grand que celles émanant du public. Le ministre Girard souligne justement que les préoccupations des ministères et organismes ont une plus grande influence que celles de la société civile dans le processus budgétaire. En alignant une préoccupation avec une priorité gouvernementale ou ministérielle, elle est plus susceptible de recevoir l'attention du gouvernement.

Toutefois, une nuance est à faire entre les préoccupations strictement budgétaires de l'université et les préoccupations sociales et économiques qui concernent l'ensemble de l'écosystème universitaire. « Il y en a d'autres comme l'immigration qui ne se régleront pas par des investissements simples, mais plutôt par l'adoption de politiques et d'approches [...] », mentionne cette personne. La mise en place de telles politiques exige du temps. Malgré cela, la perception de l'université envers les consultations prébudgétaires demeure positive : « Nous voyons le processus de consultations prébudgétaires comme un moment de mettre de l'avant toutes nos préoccupations et pas seulement juste ceux qui nécessitent des investissements au niveau du budget provincial », précise-t-elle. La consultation va bien au-delà des revendications budgétaires, parce qu'il s'agit d'un moment approprié pour exprimer toutes ses préoccupations. Après tout, un tel événement ne se tient qu'une seule fois par année. Par exemple, l'institution souhaite depuis plusieurs années maintenant la construction d'un nouveau bâtiment sur son campus. Le financement provincial de ce projet entre cependant en concurrence avec les autres projets d'infrastructure des universités québécoises. Un projet doit passer par la phase d'étude et d'analyse avant qu'il puisse être inscrit au Programme québécois des infrastructures (PQI). La construction pourrait cependant être prévue que dans deux ans, voire que trois ans plus tard. À cela s'ajoute l'approbation, ou du moins l'intervention, des ministres de l'Enseignement supérieur et des Infrastructures en plus d'un décret

administratif du Conseil des ministres. Le député ou le ministre n'a pas le contrôle total sur l'échéancier d'un projet même s'il est aligné avec une priorité gouvernementale ou ministérielle.

Les Banques alimentaires du Québec

Pour cette organisation, les consultations prébudgétaires s'insèrent dans une stratégie annuelle. La publication d'un mémoire est le début d'un « cycle de représentation » afin de faire connaître ses besoins et ses intérêts auprès du gouvernement et y attirer l'attention des décideurs. Ensuite, d'autres rencontres surviennent avec la ministre de la Solidarité sociale, dont elles relèvent, et les autres partenaires comme le ministère de la Santé ou le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ). L'organisation entretient plusieurs canaux de communication avec les parties prenantes gouvernementales et paragouvernementales. Comme pour la plupart, une rencontre privée avec le ministre n'est pas automatique et dépend des années. En 2024, c'est la première fois depuis trois ans que la direction générale des BAQ rencontre le ministre Éric Girard. Dans les dernières années, la direction générale des BAQ rencontrait un membre du cabinet. Aujourd'hui, un Québécois sur dix a recours à une banque alimentaire afin de subvenir à ses besoins essentiels (Les Banques alimentaires du Québec, 2024 : 8). L'insécurité alimentaire atteint donc un record. Le gouvernement est-il plus sensible à ce constat que d'autres ? La réponse de l'organisme est tout en nuances : oui et non. D'un côté, il est soucieux de répondre à la demande pour aider à l'achat de denrées et répondre à la demande croissante. De l'autre côté, l'aide alimentaire est une aide de dernier recours à une problématique beaucoup plus large. Les causes de l'insécurité alimentaire sont multiples, notamment la pauvreté, la crise du logement et les enjeux de santé mentale. Elles souhaitent que le gouvernement propose des actions visant précisément les déterminants de l'insécurité alimentaire.

Le milieu communautaire

Une entité du milieu communautaire réunit plusieurs organismes répartis dans les régions du Québec et participe aux consultations chaque année. D'emblée, la personne rencontrée souligne qu'elle a eu besoin d'une période d'apprentissage afin de mieux comprendre le processus budgétaire lorsqu'elle est entrée en fonction. Consultations prébudgétaires, huis clos, sommaire

exécutif, étude des crédits, demandes prébudgétaires : autant de concepts qu'elle ne connaît pas. « Il n'y a pas de marche à suivre [...] Il faut s'appuyer sur une expertise qui est déjà développée par des gens qui l'ont déjà fait par le passé. », expose-t-elle. Elle a étudié le processus budgétaire autant pour sa compréhension personnelle que pour s'assurer que les membres du regroupement puissent développer cette expertise. Elle veut aussi assurer la pérennité des connaissances du processus budgétaire au sein du regroupement même lorsqu'elle quittera son poste pour relever de nouveaux défis. « Ce serait un échec d'organisation, ce serait un échec collectif de pas arriver à comprendre ensemble ces documents [budgétaires]-là », dit-elle. Il n'existe aucun guide destiné aux administrateurs des organismes communautaires pour comprendre comment naviguer dans le processus budgétaire et repérer les étapes incontournables. Il faut apprendre « sur le tas ». Le contexte canadien fait en sorte que le regroupement national doit aussi comprendre le processus budgétaire fédéral. En effet, l'entité reçoit du financement provincial certes, mais la majeure partie de son financement provient du gouvernement fédéral.

Au cours de l'entrevue, force est de constater qu'elle saisit maintenant assez bien l'analyse des priorités à laquelle procède le ministre : « Les finances ce qu'ils font, c'est qu'ils regardent ce qui monte de la fonction publique, et vont regarder en parallèle ce qui monte un peu de la société... [par exemple] de l'état social, des médias, etc. Puis quand il y a une concordance, là ça fait sens, ça supporte la prise de décision. [...] Quand il y a une discordance, j'ai l'impression que ça nuit à la prise de décisions qui se fait au niveau des finances [...] ». En effet, le ministre est plus susceptible d'adhérer à une demande justifiée par un consensus de l'administration publique et de la société civile. Un arrimage s'avère donc incontournable pour faire avancer un dossier. L'entité n'a cependant jamais eu l'opportunité de rencontrer le ministre, mais la volonté y est.

La ville de Terrebonne

Pour sa part, le conseiller politique au sein du cabinet du maire de Terrebonne, Jean Goulet, considère les consultations prébudgétaires comme un exercice important dans l'année pour faire connaître ses priorités au gouvernement et celles du milieu municipal. « Ça représente une opportunité de faire connaître les besoins et les attentes de la part de notre ville et du monde municipal en général je vous dirais, ça représente une opportunité d'inviter le gouvernement à

prévoir certains types d'investissement ou certains types de dépenses dans son budget [...]», explique-t-il.

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec participe chaque année aux consultations prébudgétaires. Il regroupe des entreprises et des associations sectorielles dans tous les secteurs d'activité et dans toutes les régions du Québec. Le CPQ représente directement et indirectement les intérêts de près de 70 000 employeurs, peu importe la taille, tant du secteur privé que du secteur parapublic. Elle incarne « la voix des employeurs » au Québec. « Pour nous, c'est vraiment un exercice très important [...] les consultations prébudgétaires c'est un moment marquant », affirme Norma Kozhaya, économiste en chef et vice-présidente à la recherche. Le processus des consultations prébudgétaires lui était inconnu avant son entrée en poste il y a 17 ans, mais elle a rapidement constaté leur importance. « Ça permet quand même de faire parvenir directement au ministre puis à son cabinet et aux gens du ministère ce que nos membres pensent que le gouvernement devrait faire dans l'intérêt de la prospérité du Québec », explique-t-elle.

Par ailleurs, les consultations prébudgétaires sont l'objet de critiques des groupes de la société civile et même des journalistes (Collard, 2024). Trop peu de consultations, aucun mécanisme de suivi des recommandations, consultations trop près du dépôt du budget, des budgets tracés d'avance : les contraintes sont nombreuses. Par exemple, la Coalition Main rouge, un regroupement d'organisations syndicales, féministes, communautaires et populaires qui milite pour l'accès à des services publics universels de qualité, signe une lettre ouverte dans *Le Devoir* (Charbonneau et Gosselin Pellerin, 2024) qui dénonce ces contraintes. Elle signale qu'il devient de plus en plus difficile pour un groupe de la société civile de rencontrer le ministre ou un membre de son équipe au cours du processus de consultation prébudgétaire. L'argument du manque de temps est au sommet du palmarès des raisons évoquées par le cabinet du ministre. Les deux autrices principales de la lettre ouverte, qui réunissent 28 autres signataires, soulignent que les consultations sont « résolument orientées, invariablement, pour confirmer les priorités gouvernementales. » Elles ont l'impression qu'elles ne sont pas écoutées de la part du ministre et que le processus de consultation ne vaut pas la peine. Les signataires écrivent « que le ministre sollicite les avis de ceux et celles qui ont de bonnes chances d'être d'accord avec lui. »

(Charbonneau et Gosselin Pellerin, 2024.) Le ministre demande des avis auprès « d'un groupe restreint d'économistes [...] dont les biais sont favorables à [la CAQ] » plutôt que de s'informer auprès de « sources plus variées et représentatives », écrivent-elles.

Les groupes rencontrés ont-ils vraiment l'impression d'être écoutés ?

Les groupes rencontrés estiment tous que les consultations prébudgétaires sont un outil important pour être lus ou entendus par le ministre. Cependant, la forme que prennent les consultations est critiquée par certains groupes dont la Fédération des chambres de commerce du Québec. Elle croit que la durée d'une rencontre devrait être allongée. De plus, la période actuelle pour les consultations prébudgétaires ne favorisent pas une écoute attentive du ministre, parce que le budget est ficelé dès le début de l'automne. La rencontre privée à laquelle a participé la FCCQ s'est tenue le 29 janvier 2024, soit un mois et demi avant le dépôt du budget.

Le cas des Banques alimentaires du Québec

Les Banques alimentaires réclamaient dans son mémoire prébudgétaire 2023-2024 un soutien gouvernemental pour l'achat de denrées à la hauteur de 24 millions de dollars (M\$) afin de répondre à la croissance de la demande en aide alimentaire (BAQ, 2023). Le gouvernement du Québec a octroyé le soutien demandé, c'est-à-dire 24 M\$ aux BAQ (BAQ, 2023). Ce financement a toutefois été offert en plusieurs annonces en cours d'année financière : 2 M\$ en mars, 4 M\$ en juillet, 10 M\$ en octobre et 8 M\$ en décembre. Cet argent a contribué à soulager la pression sur les organismes communautaires de la province en plus d'offrir des aliments de qualité aux personnes dans le besoin. Par souci de prévisibilité et pour réduire les périodes de flottement entre les annonces de financement, les BAQ demandent une enveloppe annuelle qui leur serait consacrée. Cette revendication est intimement liée à l'enveloppe de 24 M\$ demandée.

Dans son mémoire prébudgétaire 2024-2024, Les Banques alimentaires formulent « une demande rehaussée à 30 M\$ » en raison d'une croissance de 30 % du nombre de personnes aidées entre 2022 et 2023 (BAQ, 2024). Le gouvernement du Québec a répondu positivement à la demande. Il alloue une somme de 30 M\$ pour l'année financière 2024-2025 pour « soutenir l'aide alimentaire »

(gouvernement du Québec, 2024). La principale demande de l'organisme a donc été répondue. Cependant, ce financement de 30 M\$ ne sera pas reconduit pour l'année suivante. En 2025-2026, une somme de 11,5 M\$ est prévue alors que 1,5 M\$ seront octroyés dans deux ans. La demande d'un financement prévisible et suffisant n'est pas entendue. La réponse positive du gouvernement à laquelle ont eu droit les BAQ n'est pas justifiée que par la rencontre privée entre le ministre Girard et la direction générale.

Un ensemble de facteurs sociaux, économiques et politiques a contribué à cette décision. Le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire a augmenté de façon importante ces deux dernières années. En effet, le nombre de personnes aidées chaque mois par le réseau a crû de 30 % depuis 2022 et de 73 % depuis 2019 (BAQ, 2024). Le nombre de demandes d'aide alimentaire répondues chaque mois a augmenté de 14 % depuis 2022 et de 33 % depuis 2019 selon le mémoire prébudgétaire des BAQ (2024). Le contexte économique fragile, causé par l'inflation, la crainte d'une récession et les impacts à long terme de la pandémie entre autres, accentue la pression sur les ménages québécois. Les personnes fragilisées sont susceptibles d'avoir encore plus besoin de soutien. Le portrait des bénéficiaires de l'aide alimentaire s'est aussi transformé. Aujourd'hui, des familles, des personnes vivant seules et des travailleurs fréquentent l'aide alimentaire. Par exemple, 45 % des ménages aidés sont des familles avec enfant (s) (BAQ, 2024). La hausse du coût du logement s'avère aussi l'une des principales raisons évoquées par les ménages qui demandent une aide alimentaire. Les déterminants de l'insécurité alimentaire sont donc nombreux et se sont aggravés ces dernières années. C'est pourquoi les BAQ demandent un soutien gouvernemental plus élevé afin de répondre à la croissance du nombre de personnes dans le besoin.

Le cas de la Fédération des chambres de commerce du Québec

D'abord, la forme que prennent les consultations prébudgétaires est critiquée par la Fédération des chambres de commerce du Québec. Elle croit que la durée d'une rencontre prébudgétaire devrait être allongée. De plus, elle estime que la période actuelle pour les consultations prébudgétaires ne favorise pas une écoute attentive du ministre, parce que les grandes lignes du budget sont attachées dès le début de l'automne. La rencontre privée à laquelle a participé la FCCQ s'est tenue le 29 janvier 2024.

Néanmoins, le gouvernement est tout de même sensible aux préoccupations exprimées par le milieu. Par exemple, la Fédération des chambres de commerce du Québec recommande dans son mémoire prébudgétaire soumis au ministère des Finances en janvier 2024 l'inclusion de l'aluminium et du fer de haute pureté dans la liste québécoise des minéraux critiques et stratégiques (MCS). La liste des MCS du gouvernement fédéral inclut l'aluminium alors que le gouvernement du Québec ne l'inclut pas. L'aluminium est un « intrant clé et incontournable pour de très nombreuses filières de l'économie verte », justifie la FCCQ (2024). Pour sa part, le fer de haute pureté s'avère « indispensable à la production d'acier décarboné » et est aussi un intrant important pour toutes les filières de la transition verte (FCCQ, 2024). Dans le même mois que la publication du mémoire, le gouvernement du Québec a ajouté l'aluminium et le fer de haute pureté dans sa liste des minéraux critiques et stratégiques. L'une des recommandations de la FCCQ a donc été satisfaite par le gouvernement. De plus, la Fédération recommande que le secteur de l'aluminium soit reconnu comme l'un des secteurs admissibles au nouveau congé fiscal pour grands projets d'investissement¹. Le gouvernement n'est cependant pas allé de l'avant avec cette proposition, du moins pour l'instant.

On peut observer que certaines revendications formulées dans les consultations prébudgétaires trouvent écho dans les décisions gouvernementales subséquentes.

Les préoccupations exprimées se traduisent-elles vraiment par des mesures budgétaires ?

Les groupes présentent des préoccupations formulées sous forme de recommandations au gouvernement. La décision de répondre à l'une ou l'autre des recommandations revient au gouvernement. À la lumière des exemples présentés ci-dessus, les consultations prébudgétaires permettent de répondre à certaines préoccupations. Le défi demeure néanmoins de savoir si elles se traduisent en mesures budgétaires.

¹ Nouveau congé fiscal pour grands projets d'investissement annoncé dans le budget 2023-2024

L'enjeu du logement

L'enjeu du logement est soulevé par la majorité des groupes rencontrés, tous en fonction de leur contexte. Prenons un exemple.

Dans son mémoire prébudgétaire soumis au ministère des Finances, la ville de Terrebonne demande de meilleures conditions visant à faciliter l'accès au logement et à favoriser le logement social et abordable. Elle demande aussi que le gouvernement du Québec soutienne financièrement les municipalités pour l'implantation de mesures favorisant l'accès au logement comme l'aide au logement intergénérationnel et des subventions pour stimuler la densification du territoire. De son côté, le Conseil du patronat du Québec recommande au gouvernement de « favoriser l'augmentation de l'offre de logements dans toutes les catégories et la transformation de logements existants comme dans le cas de logement intergénérationnel [...] » (CPQ, 2024.) Il suggère aussi de rassembler tous les acteurs du secteur de la construction avec le gouvernement afin d'identifier les enjeux et trouver les meilleures solutions à la pénurie de logements. Le mémoire de l'université rencontrée recommande quant à lui de soutenir le développement du logement étudiant et de favoriser la rénovation des infrastructures existantes. Elle relève un manque de logements destiné spécifiquement à la clientèle étudiante. Quant à la Fédération des chambres de commerce du Québec, elle recommande au gouvernement dans son mémoire de bonifier les sommes dédiées à la construction de logements, de favoriser la « densité locative », de réduire les délais et le nombre d'autorisations pour la construction de logements et de moderniser la réglementation liée au zonage. La Fédération demande aussi d'accorder des sommes supplémentaires afin de diminuer « le déficit en maintien d'actifs du parc immobilier relatif aux logements sociaux. » (FCCQ, 2024.) Finalement, l'organisme rencontré, qui souhaite préserver son anonymat, demande au gouvernement de financer le logement social à la hauteur des besoins et de simplifier les programmes gouvernementaux visant la construction de nouveaux logements sociaux. Un relatif consensus se dégage des mémoires pour demander au gouvernement de s'intéresser davantage aux enjeux du logement, notamment d'en favoriser la construction et d'accélérer l'entretien.

Maintenant, dans son budget 2024-2025, le gouvernement consacre une somme additionnelle de près de 1,3 milliard sur cinq ans pour « consolider le soutien aux Québécois » en matière de logement. Plus spécifiquement, pour l'année 2024-2025, une somme de 315,6 M\$ se décline en des mesures pour favoriser l'accès au logement (196,7 M\$), pour appuyer les familles et les jeunes (40 M\$) et pour soutenir les plus démunis et favoriser l'inclusion sociale (78,9 M\$) (gouvernement du Québec, 2024, C-12). L'une des mesures vise à poursuivre et élargir l'aide offerte par le programme Allocation-logement aux ménages à faible revenu qui consacrent une part trop importante de leur revenu pour se loger. Le Programme de supplément au loyer est aussi poursuivi. Ensuite, le gouvernement consacre pour l'année 2024-2025 une somme de 85,5 M\$ dont près de 20 M\$ servent à financer la rénovation des habitations à loyer modique (HLM). C'est un montant de 153,3 M\$ qui est réservé pour la rénovation des HLM entre 2023-2024 et 2026-2027 (gouvernement du Québec, 2024, C-17). Ensuite, une somme non récurrente de 66 M\$ permet de soutenir l'exploitation des HLM. Ces deux mesures totalisent 219 M\$ au cours des cinq prochaines années (gouvernement du Québec, 2024, C-17).

Cela dit, des données de la Société d'habitation du Québec (SHQ) révèlent que le déficit d'entretien des logements sociaux dépasse les 800 M\$ dans les 10 plus grandes villes du Québec (Goudreault, 2023). Les investissements du gouvernement sont insuffisants et les groupes risquent de revenir avec cette préoccupation lors des prochaines consultations prébudgétaires (Ouadia, 2024 ; Bergeron, 2023). Le gouvernement réitère dans son budget qu'il poursuit des investissements afin de construire des logements. Par exemple, 23 000 nouveaux logements seront construits « dans l'ensemble du Québec d'ici 2028-2029 (gouvernement du Québec, 2024). Qui plus est, le gouvernement reconnaît que « l'offre de logements étudiants s'avère insuffisante pour répondre aux besoins spécifiques de la clientèle. » (gouvernement du Québec, 2024, B-47.) Pour ce faire, il entend « soutenir les établissements d'enseignement dans le cadre d'ententes de garantie de location qu'ils concluront avec des propriétaires d'immeubles locatifs. » (gouvernement du Québec, 2024, B-47.) Le budget 2024-2025 prévoit également une somme de 7,5 M\$ sur cinq ans d'augmenter à court terme le nombre de logements étudiants et entretenir le parc immobilier collégial.

Le gouvernement répond à des préoccupations générales en matière de logement, mais à sa manière et en fonction des objectifs qu'il poursuit.

Des mesures pas nécessairement que budgétaires

Le gouvernement traduit des préoccupations des groupes en matière de logement en des mesures budgétaires. Toutefois, ces mesures se combinent aussi à des actions législatives réclamées par les groupes comme la FCCQ et le Conseil du patronat du Québec.

La loi 16, adoptée en juin 2023, accorde un nouveau pouvoir de zonage incitatif aux municipalités et lui offre de nouveaux moyens en lien avec le programme d'acquisitions d'immeubles et le programme de revitalisation. De plus, les projets qui visent à augmenter la hauteur et la superficie d'immeuble à logements sont dorénavant exemptés du processus d'approbation référendaire, ce qui pourra accélérer la réalisation de ces projets (gouvernement du Québec, 2023).

La loi 57, adoptée en juin 2024, offre davantage de souplesse aux municipalités en matière de zonage incitatif et d'autorisation de projets d'habitation dérogatoires à leurs règlements d'urbanisme (Assemblée nationale du Québec, 2024, projet de loi 57).

Pour sa part, la loi 65, adoptée aussi en juin 2024, ordonne une suspension de trois ans du droit des propriétaires d'évincer leurs locataires à des fins de changement d'affectation, de subdivision ou d'agrandissement de logements (ministère de l'Habitation, 2024). De plus, elle renforce la protection des aînés face à une éviction ou à une reprise en abaissant l'âge minimal de protection (ministère de l'Habitation, 2024).

Complémentaire à la loi 65, la loi 31 adoptée en février 2024, vise notamment à contrer les évictions abusives, à renforcer l'accès aux logements étudiants en plus d'octroyer des pouvoirs spéciaux temporaires aux municipalités en matière d'habitation (ministère de l'Habitation, 2024). Elle accorde aussi à la Société d'habitation du Québec de nouveaux outils afin de financer du logement.

En ce sens, le gouvernement peut répondre à des préoccupations par des mesures budgétaires certes, mais aussi par des modifications législatives. Ces dernières découlent également de certaines préoccupations exprimées par les groupes. Il demeure délicat de suggérer d'un lien explicite entre une préoccupation d'un groupe et une mesure budgétaire précise. Le consensus des groupes sur l'enjeu du logement contribue à stimuler l'action gouvernementale par la voie

législative. Le contexte de crise du logement force le gouvernement à multiplier les actions afin de répondre rapidement à la problématique et aux pressions. Ainsi, l'enjeu du logement est évoqué dans plusieurs mémoires prébudgétaires et s'impose comme une priorité dans l'agenda gouvernemental.

La somme des évidences

Tel que mentionné plus haut, les consultations prébudgétaires se déclinent en deux événements simultanément : l'un auprès de la société civile et l'autre au sein des ministères et organismes. Une quantité d'information très importante émerge de toutes ces consultations avec des préoccupations qui concernent tous les secteurs d'activité. Il peut être difficile de cerner les préoccupations qui méritent une intervention à court terme de celles qui s'inscrivent comme un changement à long terme. Qu'est-ce que devrait prioriser le gouvernement en fonction des besoins des ministères et organismes et des préoccupations de la société civile ? À cela, l'ex-ministre Jérôme-Forget répond :

« C'est la somme des évidences [...] Si la société civile vient nous dire qu'il manque d'argent par exemple dans le transport ferroviaire en région et qu'il a été négligé, mais qu'elle est la seule à dire ça, on va recevoir cette demande avec un peu d'intérêt, mais ça risque de rester là. Mais si les représentants de la région, de la compagnie ferroviaire, de l'industrie de cette région-là, la ministre des Transports, le ministre de l'Économie viennent nous dire que ça nous prendrait un tronçon de chemin de fer entre le point X pis Y, bien là si on entend la même affaire de 5 endroits différents, ça veut dire qu'il se passe quelque chose. Il y a probablement un besoin réel. »

Concrètement, le gouvernement accorde une plus grande considération à un enjeu, un projet ou un programme qui est réclamé par la majorité des acteurs impliqués, qu'ils soient gouvernementaux ou civils. Cela veut dire que le besoin est réel et surtout qu'un consensus est obtenu comme dans l'exemple ci-dessus. La somme des évidences est atteinte. Si les intérêts sont contradictoires, le gouvernement laisse les acteurs s'entendre et parvenir à rassembler toutes les parties prenantes. Ils attendront au moins une année de plus lors des prochaines consultations prébudgétaires pour exposer à nouveau leur besoin et justifier leur consensus, le cas échéant.

La somme des évidences est un élément essentiel dans l'analyse des demandes du milieu patronal et celles du milieu syndical. Normalement, « ces gens ne s'entendent pas », mentionne Éric Girard. Si les intérêts convergent, c'est donc dire qu'il y a un relatif consensus et qu'il peut être avantageux d'aller de l'avant. Encore ici, c'est la somme des évidences qui permet au gouvernement de se positionner et de prendre une décision.

Conclusion

L'objectif de cet essai était de documenter la considération des préoccupations des groupes de la société civile dans le processus de consultations prébudgétaires du gouvernement. Quatre sous-thèmes ont contribué à répondre à la question : les caractéristiques qui définissent l'univers des consultations prébudgétaires ; la perception des groupes de la société civile à l'égard des consultations prébudgétaires dans le processus budgétaire ; l'appréciation des groupes de l'écoute du gouvernement quant aux préoccupations exprimées ; et la concrétisation des préoccupations en des mesures budgétaires. Ce faisant, cet essai a permis une incursion au cœur de cette phase du cycle budgétaire.

Le gouvernement tient des consultations prébudgétaires afin de prévenir les oublis et pour éviter de créer une controverse. Il préfère la connaissance et la planification plutôt que la surprise et la gestion de crise. Ces consultations lui permettent de récolter une masse d'information significative susceptible de contribuer à la prise de décision. La professeure titulaire à la Faculté des sciences sociales à l'Université d'Ottawa, Geneviève Tellier, souligne cependant « [...] qu'il n'existe aucune disposition légale qui oblige les administrations publiques à se conformer aux avis qui leur ont été présentés. » (Tellier, 2011). Au Québec, aucun dispositif légal ne force le gouvernement à intégrer les recommandations des citoyens et des groupes de la société civile dans les mesures budgétaires. Les seules dispositions légales en la matière au Canada portent sur l'obligation de tenir des audiences prébudgétaires par les comités législatifs de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et par le Comité permanent de la Chambre des communes (Tellier, 2011).

À la lumière des témoignages et de l'analyse ci-dessus, il est difficile d'apprécier comment une recommandation est prise en compte, parce que le processus des consultations prébudgétaires ne permet pas de prendre en compte spécifiquement les préoccupations et les recommandations exprimées par les groupes. L'information est traitée et analysée par le ministère, mais il est complexe d'en faire un suivi. Il y a de nombreux facteurs — sociaux, contextuels, politiques, stratégiques, etc. — qui agissent sur la prise de décision. Le résultat de la consultation ministérielle auprès des ministères et organismes est susceptible d'influencer davantage les choix budgétaires. Le poids des priorités gouvernementales, voire ministérielles, est plus grand que celles émanant

de la société civile. Si la somme des évidences est atteinte, c'est-à-dire qu'une même recommandation émerge autant de la consultation ministérielle que de la consultation prébudgétaire publique, les probabilités sont plus élevées que le gouvernement intervienne. Lorsque toutes les parties prenantes forment un consensus, c'est un signal pour le gouvernement s'il veut passer à l'action.

Malgré ce déséquilibre des forces entre la consultation ministérielle et les consultations prébudgétaires, les groupes ont une perception positive du processus de consultation. Certes, certains aspects pourraient être améliorés, mais la consultation demeure un moment incontournable dans l'année, peu importe l'organisation qu'elle soit du milieu universitaire, du milieu communautaire ou du milieu économique.

Cette perception positive traduit aussi un engouement important pour les consultations prébudgétaires. Dans le cadre des consultations 2024-2025, près de 330 mémoires prébudgétaires différents (MFQ, 2024) ont été soumis au ministère des Finances alors que 305 mémoires ont été transmis au ministère en 2023-2024. Le mémoire prébudgétaire est un document essentiel où les groupes présentent leurs recommandations en les justifiant. Le mémoire est aussi au cœur de la discussion lors d'une rencontre privée. Son contenu est résumé et justifié au ministre. Ce fut le cas pour les deux rencontres auxquelles j'ai pu assister. La qualité des échanges révèle l'importance de ce dialogue pour les deux parties.

En somme, le ministère des Finances détient la prérogative d'organiser les consultations prébudgétaires. C'est lui qui écrit aussi le budget. Le ministre peut donc faire ce qu'il veut. En ce sens, s'il y a « un aspect de la gouvernance budgétaire qui mériterait d'être amélioré, c'est celui de la participation de l'ensemble des acteurs sociaux dans le processus de préparation du budget. Car le budget concerne tous les citoyens [...] », soulignent les auteurs Robert Bernier et Stéphane Paquin (2019). Les consultations prébudgétaires pourraient mieux refléter la diversité et favoriser la participation de tous les acteurs de la société. Elles pourraient prendre place dans un forum démocratique déjà existant, normé et public comme une commission parlementaire prébudgétaire organisée par l'Assemblée nationale du Québec. Cette nouvelle façon de faire pourrait répondre aux critiques qui stipulent que les consultations ne sont tenues que pour confirmer les priorités gouvernementales.

Finalement, plusieurs autres pistes sont à explorer pour les personnes qui s'intéressent à ce sujet. Les facteurs qui justifient la tenue des consultations prébudgétaires aussi rapprochée du budget seraient fascinants à analyser. Nombreux sont les groupes qui en font une critique. C'est l'une des zones d'ombre qui demeure dans cet essai. Afin de pousser la réflexion plus loin, il serait intéressant de déterminer les facteurs qui permettent d'apprécier comment une recommandation est potentiellement prise en compte. La précision est l'un d'eux. Il semble que plus une préoccupation est précise, moins elle a de chance d'être répondue par le gouvernement. Mais d'autres facteurs influencent la prise de décision. En outre, dans le cadre des consultations prébudgétaires, il serait intéressant d'examiner la relation qui intervient entre le premier ministre et son ministre des Finances dans le cadre des consultations. Le ministre des Finances est « comme un deuxième premier ministre [...] et peut décider beaucoup » dans un gouvernement, souligne Monique Jérôme-Forget.

En terminant, certes il est complexe d'évaluer l'impact d'une préoccupation d'un groupe sur une mesure budgétaire, mais le gouvernement possède divers moyens autres que budgétaires pour y répondre : politiques, législatifs, réglementaires. L'argent est-il la réponse à tous les problèmes ? « L'argent ne fait pas tout. Il faut rester très humble quant à notre capacité par l'octroi de fonds à modifier le cours des choses. », signale le ministre Éric Girard.

Bibliographie

Assemblée nationale du Québec. (2024). Projet de loi n° 57, Loi édictant la Loi visant à protéger les élus municipaux et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (titre modifié). Repéré au <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-57-43-1.html>

Assemblée nationale du Québec. (2024). Participer à une consultation publique. Repéré au <https://assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/participer-consultation-publique/index.html>

Bernier, Robert et Paquin, Stéphane. (2019). L'État québécois : où en sommes-nous? Québec : Presses de l'Université du Québec.

Brousseau-Pouliot, Vincent. (2021, 18 octobre). Le Québec cancre de l'écofiscalité. *La Presse*. Repéré au <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/2021-10-18/le-quebec-cancrer-de-l-ecofiscalite.php>

Blais, Stéphane. (2024, 3 juin). Le Québec doit accélérer sa transition énergétique, selon le baromètre économique Prospera. *Le Devoir*. Repéré au <https://www.ledevoir.com/economie/814167/quebec-doit-acceler-transition-energetique-selon-barometre-economique-prospera>

Bergeron, Maxime. (2023, 13 septembre). La pénurie de logements s'aggrave au Québec. *La Presse*. Repéré au <https://www.lapresse.ca/affaires/marche-immobilier/2023-09-13/rapport-de-la-schl/la-penurie-de-logements-s-aggrave-au-quebec.php>

Bécancour filière batterie. (2024). La filière batterie. Repéré au <https://www.fbbecancour.com/fr/filiere-batterie>

Cabinet du ministre des Finances. (2024, 15 janvier). Le ministre des Finances lance les consultations prébudgétaires en ligne. Repéré au <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/le-ministre-des-finances-lance-les-consultations-prebudgetaires-en-ligne-1-53101>

Conseil du patronat du Québec. (2022). Commentaires du CPQ pour le budget 2022-2023 du Québec. Repéré au https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2022-2023/memoires/Memoire_CPQ.pdf

Conseil du patronat du Québec. (2024). Commentaires du CPQ dans le cadre des consultations budgétaires 2024-2025 du gouvernement du Québec. Repéré au https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2024-2025/memoires/memoire_cpq.pdf

Conseil du patronat du Québec. (2024). Notre raison d'être - À propos du CPQ. Repéré au <https://www.cpq.qc.ca/a-propos-du-cpq/notre-raison-detre/>

Cliche, Pierre. (2017). Le budget du Québec : fondements, contraintes et défis. Québec : Presses de l'Université du Québec. 399 p.

Charbonneau, Émilie et Gosselin Pellerin, Audrey. (2024, 27 janvier). Questions tendancieuses en consultation prébudgétaire. *Le Devoir*. Repéré au <https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/806086/libre-opinion-questions-tendancieuses-consultation-prebudgetaire>

Collard, Nathalie. (2024, 15 mars). Consulter, pour quoi faire? *La Presse*. Repéré au <https://www.lapresse.ca/dialogue/chroniques/2024-03-15/grosse-semaine-pour-le-ministre-des-finance-du-quebec/consulter-pour-quoi-faire.php>

Fédération des chambres de commerce du Québec. (2024). Budget 2024-2025. Repéré au https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2024-2025/memoires/memoire_fccq.pdf

Goudreault, Zacharie. (2023, 14 juillet). Plus de 3000 logements sociaux vacants dans les grandes villes du Québec. *Le Devoir*. Repéré au <https://www.ledevoir.com/societe/794578/habitation-plus-de-3000-logements-sociaux-vacants-dans-les-grandes-villes-du-quebec>

Gouvernement du Québec. (2024). Budget 2024-2025 - Plan budgétaire. Repéré au https://www.finances.gouv.qc.ca/Budget_et_mise_a_jour/budget/documents/Budget2425_PlanBudgetaire.pdf

Gouvernement du Québec. (2024). Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques. Repéré au <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-quebecois-valorisation-mineraux-critiques-strategiques>

Gouvernement du Québec. (2019). Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État. Repéré au https://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/ProcessusBudgetaire_1920.pdf

Gouvernement du Québec. (2023). Budget 2022-2023 – Renseignements additionnels. Repéré au https://www.finances.gouv.qc.ca/Budget_et_mise_a_jour/budget/documents/Budget2425_RenseignementsAdd.pdf

Lachapelle, Guy. L'opinion des citoyens compte-t-elle vraiment? Dans Guy Lachapelle, Luc Bernier, Pierre P. Tremblay, *Le processus budgétaire au Québec* / Presses de l'Université du Québec. 1998, p. 77-98.

Lanoie, Paul. (2020, 13 juillet). Le recours insuffisant à l'écofiscalité au Québec. *Options politiques*. Repéré au <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/july-2020/le-recours-insuffisant-a-lecofiscalite-au-quebec/>

Les Banques alimentaires du Québec. (2024). Mémoire prébudgétaire des Banques alimentaires du Québec. Repéré au https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2024-2025/memoires/memoire_lbaq.pdf

Les Banques alimentaires du Québec. (2023). Mémoire prébudgétaire des Banques alimentaires du Québec. Repéré au https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2023-2024/memoires/Memoire_BAQ.pdf

Michaud, Nelson (dir.) et al. (2017). *Secrets d'États – Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, 2 éd. Presses de l'Université du Québec : 985 pages.

Normand, François. (2024, 8 février). État de l'énergie : l'industrie n'améliore pas sa performance énergétique. *Les Affaires*. Repéré au <https://www.lesaffaires.com/secteurs/manufacturier/l-industrie-n-ameliore-pas-sa-performance-energetique/647148>

Ministère de l'Habitation. (2024, 6 juin). Adoption du projet de loi no 65 - Le gouvernement agit pour protéger les locataires des impacts de la crise du logement. Repéré au <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/adoption-du-projet-de-loi-no-65-le-gouvernement-agit-pour-protoger-les-locataires-des-impacts-de-la-crise-du-logement-56442>

Ministère de l'Habitation. (2024, 21 février). Adoption du projet de loi 31 – Le gouvernement mettra sur pied d'autres outils afin de contribuer à résorber la crise du logement. Repéré au <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/adoption-du-projet-de-loi-31-le-gouvernement-mettra-sur-pied-dautres-outils-afin-de-contribuer-a-resorber-la-crise-du-logement-53880>

Ministère des Finances du Québec. (2024). Budget en chiffres – Mars 2024. Repéré au <https://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget-en-chiffres/fr-CA/Mars-2024/%C3%80-propos-du-budget-en-chiffres/>

Ministère des Affaires municipales. (2023, 1er juin). Adoption du projet de loi 16 – Aménagement et urbanisme : le gouvernement pose un geste historique pour transformer notre

façon d'habiter notre territoire. Repéré au <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/adoption-du-projet-de-loi-16-amenagement-et-urbanisme-le-gouvernement-pose-un-geste-historique-pour-transformer-notre-facon-dhabiter-notre-territoire-48380>

Ouellette-Vézina, Henri. (2024, 12 février). Le bilan de la CAQ jugé « catastrophique » par des organismes. *La Presse*. Repéré au <https://www.lapresse.ca/actualites/2024-02-12/transport-collectif/le-bilan-de-la-caq-juge-catastrophique-par-des-organismes.php>

Ouellette-Vézina, Henri. (2022, 6 décembre). La STM lance un cri du cœur, mais Québec ne promet rien. *La Presse*. Repéré au <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2022-12-06/financement-du-transport-collectif/la-stm-lance-un-cri-du-coeur-mais-quebec-ne-promet-rien.php>

Ouadia, Karim. (2024, 19 juin). Seulement bâtir des logements est insuffisant pour régler la crise, dit le RCLALQ. ICI Radio-Canada Info. Repéré au <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2081839/crise-logement-demenagement-quebec>

Tellier, Geneviève. (2011). La participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens. *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 95-115. Repéré au https://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_tellier.pdf

Site Web du ministère des Finances du Québec concernant les détails des consultations prébudgétaires 2024-2025 et le répertoire de tous les mémoires reçus [https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2024-2025/]

Site Web de l'Assemblée nationale du Québec pour des informations concernant les commission parlementaires et d'autres informations précises [<https://assnat.qc.ca/fr/index.html>]

Whitmore, Johanne. et Pineau, Pierre.-Olivier. (2024). État de l'énergie au Québec 2024. Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal. Repéré au https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2024/03/EEQ2024_WEB.pdf

Annexes

Questionnaire spécifique pour l’entrevue avec les ex-ministres des Finances

1. Quel est le but premier de tenir des consultations prébudgétaires ?

Élément de contexte : Alors que le budget du Québec est reconduit à 95 % comparativement à l’année précédente.

2. Avez-vous tenu des consultations prébudgétaires ? Si oui, comment s’organisaient-elles ?

3. Quel était l’impact des préoccupations et/ou des demandes soulevées au cours des rencontres dans la préparation du budget suivant les consultations ?

4. De quelle façon procédiez-vous à l’analyse de tous les mémoires, le cas échéant ?

5. En règle générale, comment se déroulait une rencontre prébudgétaire avec un groupe issu du milieu socioéconomique ?

6. Quels sont les acteurs économiques et sociaux incontournables que vous avez rencontrés au cours des consultations prébudgétaires ?

7. Les préoccupations soulevées par les groupes remettent-elles vraiment en question les choix budgétaires ? Si oui, comment ?

8. Quelle est la dynamique entre un ministre des Finances et un premier ministre ?

9. Comment les consultations prébudgétaires pourraient-elles mieux refléter la participation de tous les acteurs sociaux à la gestion des finances publiques ?

10. Quel est l’élément que vous avez trouvé le plus difficile dans le processus de préparation d’un budget ? À l’inverse, quel est l’élément le plus facile ?

Questionnaire spécifique pour l'entrevue avec le ministre des Finances, Éric Girard

1. Quel est le but premier de tenir des consultations prébudgétaires?
2. Comment s'organisent les consultations prébudgétaires depuis que vous occupez le poste de ministre des Finances?
3. Quel est l'impact des préoccupations et/ou demandes soulevées dans la préparation du budget suivant les consultations?
4. De quelle façon procédez-vous à l'analyse de tous les mémoires, le cas échéant?
5. En règle générale, comment se déroule une rencontre prébudgétaire?
6. Quels sont les acteurs économiques et sociaux que vous jugez incontournables que vous rencontrez chaque année au cours des consultations prébudgétaires?
7. Les préoccupations soulevées par les groupes remettent-elles vraiment en question les choix budgétaires? Si oui, comment?
8. Quelle est la dynamique entre un ministre des Finances et un premier ministre? Est-ce qu'il y a une liberté dans les groupes rencontrés ou bien les consignes du premier ministre surpassent toute autre considération?
9. Quel regard portez-vous sur le fait que les groupes utilisent souvent les médias pour faire valoir leurs demandes prébudgétaires ? En ce sens, vous êtes déjà au fait de leurs revendications?
10. Dans un monde idéal, comment les consultations prébudgétaires pourraient-elles mieux refléter la participation de tous les acteurs sociaux à la gestion des finances publiques?
11. Quel est l'élément que vous avez trouvé le plus difficile dans le processus de préparation d'un budget? À l'inverse, quel est l'élément le plus facile?

Questionnaire pour les organisations rencontrés

1. Que représente pour votre organisation les consultations prébudgétaires?
2. Quel est le processus de rédaction d'un mémoire prébudgétaire au sein de votre organisation?
3. Avez-vous déjà eu une rencontre privée avec le ministère des Finances dans le cadre des consultations prébudgétaires? Si oui, comment s'est-elle déroulée ? (Sans entrer dans le contenu des échanges)
4. En quoi est-ce pertinent pour votre organisation de procéder à des consultations par l'entremise d'un mémoire et/ou d'une rencontre avec le ministre, le cas échéant?
5. Croyez-vous que vos recommandations et/ou demandes sont entendues et considérées dans l'élaboration du budget?
6. Quelle est le premier élément que vous regardez une fois le budget déposé?
7. Est-ce que vous apporteriez des changements au fonctionnement des consultations prébudgétaires? Si oui, lesquelles?
8. L'opinion de votre organisation et des autres groupes qui participent aux consultations compte-t-elle vraiment à votre avis?
9. Croyez-vous que les groupes et les individus sont suffisamment consultés dans la préparation du budget?
10. Souhaitez-vous revenir sur un ou des points discutés au cours de l'entretien?

Le questionnaire en ligne destiné aux citoyens pour les consultations prébudgétaires 2024-2025

MESSAGE DU MINISTRE

Faire les bons choix pour le Québec

La préparation du budget du Québec est un exercice complexe, occupant une place centrale dans la gestion gouvernementale.

Nous devons agir de façon prudente et responsable en concentrant nos efforts sur les besoins des personnes les plus vulnérables tout en finançant adéquatement les principales missions de l'État que sont la santé et l'éducation. Nous poursuivons également nos efforts pour accroître le potentiel économique du Québec et combler l'écart de richesse qui sépare le Québec de l'Ontario.

Je vous invite à participer aux consultations prébudgétaires en ligne. Vous nous aiderez à faire les bons choix pour le Québec.

Eric Girard

Ministre des Finances et ministre responsable des Relations avec les Québécois d'expression anglaise

Témoins et politique de confidentialité

Le questionnaire des consultations prébudgétaires est créé avec l'application SurveyMonkey, qui utilise des témoins pour améliorer ses services. Nous vous invitons à prendre connaissance de l'avis de confidentialité de SurveyMonkey.

1. J'accepte les conditions d'utilisation des témoins énoncées dans l'avis de confidentialité de SurveyMonkey.

Oui

Non

QUESTION 1 : Dans le contexte actuel, quelles devraient être les priorités du gouvernement pour son prochain budget ? (Choisissez-en trois.)

- Poursuivre le renforcement du réseau de la santé.
- Augmenter le financement de l'éducation et favoriser la réussite scolaire.
- Construire davantage de logements abordables et aider les ménages à plus faible revenu à se loger.
- Agir contre les changements climatiques.
- Accroître le potentiel économique du Québec et relancer l'économie de manière durable.

- Intensifier les efforts pour ramener le Québec à l'équilibre budgétaire.
- Réduire le fardeau fiscal des Québécois.

QUESTION 2 : Au cours des derniers mois, le gouvernement a consulté des experts afin d'identifier des pistes de solution pour accroître le potentiel économique du Québec. Parmi les leviers proposés par ces experts, lesquels seraient, selon vous, les plus efficaces ? (Choisissez-en trois.)

- Valoriser l'éducation et la formation.
- Augmenter la population active et la participation au marché du travail.
- Soutenir les secteurs à fort potentiel de croissance.
- Inciter les acteurs du milieu universitaire et de la recherche à transposer leurs expertises au secteur privé.
- Développer de grandes entreprises qui ont leur centre de décision au Québec.
- Attirer des investissements étrangers au Québec pour stimuler la croissance et la productivité.
- Accélérer la numérisation et l'automatisation de tous les secteurs d'activité.
- Encourager l'innovation, la commercialisation et les exportations.
- Optimiser les mesures fiscales et budgétaires destinées aux entreprises.

QUESTION 3 : Le gouvernement agit pour lutter contre les changements climatiques, mais également pour que les communautés puissent s'adapter aux événements climatiques extrêmes, de plus en plus fréquents. Selon vous, quelles devraient être les priorités du Québec en ces matières ? (Choisissez-en trois.)

- Bâtir une économie verte en favorisant l'émergence de nouvelles entreprises dans des domaines stratégiques et innovants.
- Développer l'offre de transport en commun partout au Québec.
- Accélérer l'électrification de tous les modes de transport.
- Miser sur l'efficacité énergétique et sur la consommation responsable.
- Mettre en place des mesures additionnelles d'écofiscalité.

QUESTION 4 : Quelle devrait être la priorité du gouvernement en ce qui concerne le retour à l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette ? (Choisissez une seule réponse.)

- Garder le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans le budget 2023-2024.
- Fixer des objectifs plus ambitieux pour accélérer le retour à l'équilibre budgétaire et la diminution du poids de la dette.
- Retarder le retour à l'équilibre budgétaire pour augmenter les dépenses liées aux principales missions de l'État.
- Investir davantage dans l'économie pour accroître le potentiel économique du Québec.