

# Sources ENAP

Volume 16, numéro 5 novembre-décembre 2001

## Les vérificateurs généraux : des guides pour les administrations publiques

**Claude Beauregard, professeur de comptabilité et de finances publiques**  
École nationale d'administration publique

*Le gouvernement du Québec a adopté, en 1998, la Loi sur l'administration financière destinée, notamment, à rendre la gestion des fonds publics plus transparente et les gestionnaires plus performants. La mise en œuvre de cette loi entraîne des changements administratifs profonds et exige des efforts considérables. Le Vérificateur général du Québec a une mission de conseil et de surveillance à remplir dans ce contexte.*

Le législateur s'est soucié de laisser les cou-dées franches au Vérificateur général du Québec, de façon qu'il ait toute latitude pour mener à bien ses travaux de vérification et d'examen. En effet, le Vérificateur général du Québec est nommé par l'Assemblée nationale pour un mandat non renouvelable de dix ans. Sa nomination doit être entérinée par une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale ce qui implique généralement que l'opposition y acquiesce. Ses rapports, présentés directement à l'Assemblée, sont publics. Il a toute liberté pour choisir les méthodes qu'il juge appropriées et plus particulièrement pour produire ses rapports. Cette indépendance est importante parce qu'elle confère impartialité et crédibilité à son travail.

On connaît bien les rapports du Vérificateur général du Québec qui, annuellement, présente son point de vue indépendant sur la gestion des fonds confiés au gouvernement. Mais quel est précisément son mandat? En fait, il est multiple. Le Vérificateur général du Québec doit d'abord s'assurer que l'information financière figurant aux états financiers du gouvernement est fiable et complète. Il lui incombe aussi de déterminer dans quelle mesure les décisions prises par les gestionnaires l'ont été dans le respect des lois, des politiques et des règlements en vigueur, et ce,

afin de s'assurer que les fonds publics ont été utilisés comme le voulaient le gouvernement et les élus. Enfin, il doit vérifier que l'administration optimise ses ressources sans toutefois mettre en péril les objectifs des politiques et des programmes gouvernementaux. Les élus peuvent en outre confier des mandats spéciaux au Vérificateur général du Québec lorsque des situations particulières se présentent.

Les deux premiers volets de ce mandat correspondent à des fonctions traditionnelles des vérificateurs. La vérification d'optimisation des ressources cependant, appartient en propre à la fonction de vérificateur général. Elle consiste à s'assurer que l'Administration a bien fait ce qu'elle devait faire, qu'elle utilise l'argent des citoyens à bon escient et, surtout, qu'elle rend compte de cette utilisation. L'Administration doit donc répondre à des questions comme celles-ci : a-t-on obtenu au meilleur prix les ressources nécessaires pour offrir les services? arrive-t-on aux meilleurs résultats compte tenu des ressources disponibles? atteint-on toujours les résultats recherchés? la reddition de comptes est-elle de qualité et les mécanismes pour la faire sont-ils bien définis?

Le Vérificateur général, par sa vérification d'optimisation des ressources, peut influencer

favorablement sur la gestion et ainsi aider les gestionnaires. En effet, sa démarche l'amène à déterminer des critères d'évaluation de la gestion. À la lumière de ceux-ci, il analyse les actions des vérifiés et établit des constats. Il cherche à comprendre les situations qu'il observe en analysant le contexte et les circonstances particulières dans lesquels se trouve le vérifié. Il évalue les conséquences de ses agissements et formule des recommandations. Les vérifiés prennent ainsi conscience de leurs faiblesses, certes, mais bénéficient aussi de conseils qui leur permettront d'améliorer leur gestion.

De plus, même s'il n'examine pas tous les secteurs d'activité, étant donné les fonds limités mis à sa disposition, il n'en demeure pas moins que son existence même ne peut qu'avoir un effet favorable sur l'ensemble de l'administration publique. En effet, sachant que ses actions pourront être examinées et qu'il pourra avoir à s'en expliquer, le gestionnaire sera porté à exercer ses fonctions de façon plus prudente et plus performante. Les économies ainsi engendrées, si elles ne sont pas toujours quantifiables, sont néanmoins réelles.

Le mandat du Vérificateur général est englobant et essentiel au bon contrôle des fonds publics. D'ailleurs, la vérification a existé de tout temps, traduisant sans doute, qu'on le veuille ou non, la propension des êtres humains à se méfier les uns des autres. Le travail du vérificateur contribue à atténuer cette méfiance, voire à lui substituer un climat de confiance.

Les élus, représentants des citoyens, délèguent la gestion des fonds publics à l'Administration. Celle-ci comporte plusieurs niveaux de délégation comparables aux maillons d'une chaîne. Or, toute délégation de pouvoir entraîne l'obligation de rendre des comptes. C'est ainsi que les citoyens, qui remettent une partie de leur avoir à une administration, exigent de savoir ce qu'elle en fait.

## LES VÉRIFICATEURS...

Mais la reddition de comptes, pour être valable, doit satisfaire à certaines conditions. D'abord, elle doit se faire à tous les niveaux de la chaîne de délégation. Ensuite, elle doit être obligatoire, car peu nombreux sont les gestionnaires qui rendent des comptes de leur propre chef. Cela n'a rien d'étonnant puisque l'individu, par nature, n'aime pas devoir justifier ses actes. Il n'en demeure pas moins que l'Élu, et en fin de compte le citoyen, est en droit d'obtenir des explications sur les initiatives que prennent les gestionnaires.

Ce caractère obligatoire de la reddition de comptes est généralement lié à l'existence d'un vérificateur qui s'assurera de la qualité de celle-ci. Autrement dit, il vérifie qu'elle s'effectue dans le respect des principes établis, c'est-à-dire qu'elle est bien définie, que l'on sait qui doit la faire et à qui elle s'adresse et finalement que les outils de mesure utilisés sont adéquats. Une reddition de comptes de qualité permet une gestion transparente des fonds publics.

Mais, si les règles comptables permettent une bonne reddition de comptes sur le plan financier, il en est autrement pour ce qui est de la qualité de la gestion. En effet, les rapports annuels produits actuellement ne permettent pas d'évaluer cet aspect de manière complète et objective.

Le Vérificateur général du Québec, dans son rapport 1998-1999, a constaté qu'il est difficile, voire impossible, d'apprécier le rendement des trois ministères vérifiés cette année-là à partir de leur rapport annuel. En effet, ceux-ci avaient de la difficulté à comparer leurs résultats en fonction des objectifs qu'ils s'étaient fixés. Sans ce lien, il est difficile d'évaluer leur rendement. De plus, le Vérificateur général constate qu'il y a peu d'information sur le coût des produits et services. Comment alors mesurer en termes financiers l'atteinte ou non des objectifs ? Le Vérificateur général est conscient de la difficulté de faire une bonne reddition de comptes en matière de gestion, mais il se dit persuadé que l'on peut y arriver, et il fait des recommandations en ce sens.

Généralement, la vérification se fait a posteriori. Mais il peut arriver dans certaines circonstances que le vérificateur juge utile de s'exprimer sur une situation à venir. Prenons un exemple d'actualité, le Vérificateur de la

Ville de Québec, qui a un mandat équivalent à celui du Vérificateur général du Québec, s'est prononcé, dans son rapport 2000, sur la façon dont les gestionnaires devraient aborder la création de la nouvelle ville de Québec. Il décrit les défis qui attendent l'administration et, surtout, les pratiques de gestion et les attitudes que les gestionnaires devront avoir dans les circonstances pour réussir la création de la nouvelle ville. Examinons de plus près ses propos.

Pour le Vérificateur de la Ville de Québec, la réforme municipale constitue un changement sans précédent. Celui-ci apportera son lot de difficultés qui seront autant de défis à relever pour l'Administration. Il provoquera un choc de cultures, entraînera une gestion des ressources humaines difficile au cours des premières années, vu l'incertitude qui accompagne inéluctablement toute période de transition et exigera des gestionnaires qu'ils prennent un grand nombre de décisions et obtiennent des résultats à court terme tout en réfléchissant à long terme. Toutefois, l'Administration peut compter sur des atouts, le principal étant le bassin d'employés compétents qui arriveront avec des points de vue différents sur la gestion, ce qui ne manquera pas d'être un enrichissement. Sans compter que chacun connaît une partie du territoire de la nouvelle ville et les besoins des citoyens qui l'habitent.

Le Vérificateur de la Ville de Québec ne s'en tient pas au diagnostic, il s'engage également en prodiguant des conseils à la nouvelle ville pour qu'elle soit performante et réponde mieux aux attentes des citoyens. Il recommande l'implantation de la gestion axée sur les résultats qui implique la mise en place d'un processus de planification stratégique et de reddition de comptes. Comme il y a beaucoup à faire en même temps, les gestionnaires doivent se donner des priorités d'action et faire des suivis. Parallèlement à cette obligation de résultats immédiats, le Vérificateur réaffirme la nécessité de planifier à long terme pour que la nouvelle ville sorte de la période de transition le plus rapidement possible.

Le Vérificateur met l'accent sur la nécessité pour les gestionnaires d'accorder beaucoup d'importance à la gestion des ressources humaines et à la création d'un climat de travail favorable. Il insiste pour qu'ils partagent leur vision de l'avenir avec leurs employés, qu'ils soient à leur écoute, se

montrent ouverts à la critique et à leurs suggestions, donnent une rétroinformation sur leur travail et apprécient leurs efforts et développent un sentiment d'appartenance à la nouvelle ville. De plus, les employés doivent sentir chez les gestionnaires une détermination inébranlable à faire advenir la nouvelle ville en même temps qu'une souplesse suffisante pour s'ajuster aux événements. Ils doivent voir en eux des leaders convaincants et convaincants. En somme, le Vérificateur présente les pratiques de gestion qui vont lui servir à développer ses critères d'évaluation lorsque viendra le temps de faire une vérification d'optimisation des ressources portant sur la fusion des quatorze entités de Québec.

Le Vérificateur devient donc un soutien à la gestion, donnant aux gestionnaires des outils pour s'attaquer au travail qui les attend en janvier prochain. Ce faisant, il aura un impact plus grand sur l'évolution de la situation. Il est toutefois plus exigeant de se prononcer ainsi avant le fait. Cela le force à approfondir le contexte pour que ses suggestions collent bien à la réalité. De plus, il fait aux gestionnaires des recommandations sur les pratiques de gestion à adopter plutôt que d'attendre et de leur dire après coup ce qu'ils auraient dû faire.

Or, la question est alors de savoir si le vérificateur perd son impartialité en s'engageant ainsi dans une approche préventive. La réponse est non, puisque ses réflexions en matière de gestion s'inspirent notamment des critères d'efficacité énoncés par la Fondation canadienne de la vérification intégrée. En ce qui concerne le volet financier, l'impartialité du vérificateur n'est pas mise à mal puisqu'il s'appuie sur les pratiques comptables généralement reconnues et connues de tous pour s'assurer que les états financiers représentent fidèlement la situation financière de l'organisation.

Par leur position stratégique et l'impartialité que leur confère leur mode de nomination, les vérificateurs généraux peuvent améliorer considérablement la gestion des fonds publics. Les deux exemples exposés précédemment illustrent le rôle qu'ils sont à même de jouer en ce sens ●

# Les médias et la politique étrangère : Comment pouvons-nous lire la situation actuelle?

Nelson Michaud, Ph.D.<sup>1</sup>, Professeur, École nationale d'administration publique

*C'est déjà devenu un lieu commun de dire que, depuis le 11 septembre 2001, « plus rien n'est pareil ». Les attentats perpétrés aux États-Unis ont certes ébranlé le monde entier et, en tant qu'humain, on ne peut rester insensible à un tel geste. Qui plus est, cette réaction fort humaine ne peut qu'influencer notre comportement d'administrateur public et de citoyen ou citoyenne membre d'une politie, c'est-à-dire le corps civique ou le groupe social en interaction avec l'État en fonctionnement, pour reprendre les termes de Gérard Bergeron. À ce dernier titre, certains feront, par exemple, pression sur l'État pour qu'on augmente les mesures de sécurité jusqu'à accepter une plus grande intrusion dans la vie privée ou ne s'objecteront plus à une augmentation des dépenses militaires. En tant qu'acteur de la fonction administrative, nous allons développer des sensibilités auxquelles nous pouvions auparavant être indifférents, sensibilités qui risquent d'affecter nos prises de décision, à plus forte raison si l'on travaille dans un ministère ou une agence directement interpellé par la situation.*

Or, notre réaction est directement conditionnée par l'information que nous avons au sujet de cette crise, information qui nous est en très grande partie transmise par les médias puisqu'ils sont le lien principal entre le public et le gouvernement. Les travaux de Pippa Norris (1997; 2000) tirent des conclusions non équivoques à l'égard de l'influence des médias sur le comportement des politiciens. Il est donc primordial de comprendre ce rôle que jouent les médias dans la transmission de cette information.

On pourrait croire qu'ils sont neutres. Toutefois, on n'a qu'à comparer les images « mises en forme » que l'on diffuse du Président Bush et celles du même homme qui s'adresse au monde en direct, sans notes préparées, et on s'aperçoit d'une différence notoire. Connaître le rôle que jouent les médias dans la couverture des questions de politique étrangère devient alors pour chacun et chacune d'entre nous un outil important pour nous aider à porter un jugement éclairé sur la situation. C'est ce que je propose de faire en illustrant mon propos d'exemples concrets tirés de la crise actuelle.

## **A**ppui domestique et politique étrangère : une jonction nécessaire?

Un premier élément qu'il faut comprendre est la relation qui s'établit entre décideurs et médias dans le domaine de la politique étrangère. Si, règle générale, la dynamique en est une où « l'actualité politique est abordée, non comme un reflet plus ou moins fidèle d'une quelconque réalité politique, mais

comme le résultat d'une négociation entre des acteurs politiques et des journalistes, comme le produit d'un système d'action » (Charron 1994 : 357), cette négociation prend une tangente particulière lorsqu'il est question de politique étrangère. Cette tangente s'explique par la nécessité pour un gouvernement de compter alors sur un appui domestique, phénomène noté par plusieurs analystes.

On peut en effet facilement imaginer la rebuffade qu'essuierait un chef d'État ou de gouvernement si son interlocuteur international lui faisait pour toute réponse une fin de non-recevoir du type « Même votre population n'est pas d'accord avec votre position ». En ce sens, le leader va d'abord chercher à démontrer que son action est appuyée par une vaste majorité de sa population. C'est pour cette raison que le Président Bush est allé devant le Congrès pour livrer son discours à la nation. Il faut comprendre qu'un discours du Président devant le Congrès est quelque chose d'exceptionnel<sup>2</sup>. Lors d'une crise mondiale au moins tout aussi grave, le Président Kennedy s'était adressé à la nation par le biais de la télévision. Le Président Bush père avait fait de même lors de la guerre du Golfe. Cette fois-ci, George W. Bush avait besoin de projeter au monde entier l'image d'un Congrès unanime, littéralement debout derrière son Président, l'acclamant et l'appuyant sans réserve.

Ici, les médias s'acquittent d'abord de relayer cette image de solidarité nationale; ils iront ensuite parfois jusqu'à interpréter « patriotiquement » leur sacro-saint principe de liberté

de presse. C'est ainsi que l'on peut comprendre l'empressement des médias de se conformer aux souhaits exprimés par Condoleezza Rice, conseillère nationale en matière de sécurité, de faire preuve de retenue quant à la diffusion du point de vue d'Oussama ben Laden.

De plus, Windt a déjà observé dans son étude que ce ne sont pas les situations internationales en tant que telles qui créent les crises, mais plutôt « la perception qu'en ont les présidents et la rhétorique qu'ils utilisent pour en parler qui font d'un événement, une crise » (1973 : 7). Du coup, il formule le postulat appelant à l'importance du discours et sa diffusion dans la perception du niveau d'importance d'un événement par le public, élément à partir duquel l'appui au leader pourra se construire. Les analystes de la présidence font ressortir la cruciale importance politique et la nécessité pour les présidents de persuader publiquement d'autres acteurs de la rectitude de leurs décisions; la rhétorique devient alors partie intégrante du processus décisionnel et entraîne à sa suite l'importance de l'annonce publique qui en est faite. Pour bien illustrer ce fait, on peut regarder le traitement que le Président Clinton a fait de l'attentat au World Trade Center en 1993, ou des attaques contre les intérêts américains en Afrique ou dans le Golfe d'Oman : si Clinton avait traité ces éléments à un niveau d'alerte plus élevé, c'est probablement alors que l'on aurait assisté à l'escalade dont la crise de 2001 nous fait témoins.

## **T**rois rôles

L'importance de la cohésion domestique, assurément influencée par les médias, dans la conduite de la politique étrangère d'un pays a donc été reconnue. Là ne s'arrêtent toutefois pas les éléments à prendre en considération par rapport aux rôles joués par les médias puisque s'ils contribuent à façonner cet appui domestique, il faut savoir comment ils procèdent pour y arriver.

Norris (2000) établit bien que cette action peut consister en trois rôles : la mise à l'agenda; le « priming », c'est-à-dire mettre en évidence certaines questions pour en laisser d'autres de côté, que je traduirai pour les besoins de la cause par prééminence; et le « framing », soit la présentation d'une question sous un angle particulier et que je traduirai pour les besoins de la cause par composition du message<sup>3</sup>. Si la mise à l'agenda, qui est souvent le résultat d'une forme ou d'une autre de journalisme d'enquête, ne s'impose pas comme un vecteur dans le cas de crises internationales, voire en

## LES MÉDIAS...

matière de politique étrangère de façon plus générale comme le conclut Strobel (1997), il n'en est pas de même des deux autres rôles.

Il ne fait aucun doute que la dimension de prééminence est présente. En fait, cette « histoire » prime sur toutes les autres au point de les exclure du paysage médiatique. Cela s'explique par le fait que, tout d'abord, les situations de crise sont particulièrement favorables à ce type d'exercice puisque les décideurs ont un contrôle quasi absolu sur des informations que les médias convoient. Cette dimension est amplifiée lorsque les médias adoptent une décision éditoriale de se conformer à la « ligne patriotique » à laquelle je faisais plus tôt allusion. Toute autre question a été reléguée à l'arrière-plan et continuera de l'être pendant un certain temps. Il ne s'agit toutefois pas d'un automatisme. Les médias auraient aussi pu réagir à la prééminence exécutive soit en l'ignorant ou soit en y allant d'un genre de contre-prééminence, privilégiant soit d'autres événements, soit leurs propres aspects de la question en faisant fi de celui qu'on tente de leur imposer. Cela ne semble pas être le cas dans la situation présente.

Par ailleurs, il va de soi que les décideurs sont des adeptes de la composition du message, insistant sur une interprétation particulière d'une question donnée. Cela est pratique courante, même en dehors des temps de crise : on veut que son message soit entendu de telle manière et il s'agit là du « trophée », pour reprendre l'expression de Bailey, qui est en jeu dans l'échange à somme non nulle qui s'établit entre décideurs et journalistes. On n'hésite pas, pour ce faire, à engager des faiseurs d'images et des « spin doctors », c'est-à-dire des spécialistes qui ont pour mission de persuader les médias de l'angle à adopter et des points à faire ressortir dans le cadre de la couverture de tel événement. Les médias sont habituellement plus sceptiques sur la composition du message et sont souvent mieux équipés pour y réagir par la recherche de fond faite par les journalistes. Ainsi, il n'est pas rare, par exemple, que l'on fasse intervenir, en cours de reportage, des opposants à la mesure annoncée par le gouvernement.

Or, en temps de crise les acteurs politiques jouissent aussi d'un avantage accru, puisque certains facteurs sont à leur paroxysme : que ce soit le contrôle que ces acteurs exercent sur l'information transmise (Gingras 1999) ou,

comme l'a démontré Graber (1997), la rhétorique persuasive dont ils font preuve. Dans la crise qui nous intéresse, il semble bien que ce soit le cas : l'unité à maintenir derrière le gouvernement semble primer par dessus tout puisque rares sont les voix discordantes qu'on laisse entendre. La composition du message suggérée par les décideurs prévaut : on a réussi à faire accepter le principe d'une guerre contre un concept plutôt que contre des individus, la guerre au terrorisme. De plus, les aspects « victime du terrorisme », « défense du monde libre », « réponse légitime à une attaque odieuse », « nous bombardons les méchants, mais nous aidons leurs victimes » sont aussi privilégiés par les médias. Il existe toutefois en sus une composition du message au niveau médiatique. Là où elle intervient, c'est davantage dans la représentation que l'on fait du Président Bush : alors qu'avant la crise, on le présentait volontiers comme mal à l'aise dans ses habits présidentiels, mal assuré dans ses propos et peu au fait des questions internationales, on voit aujourd'hui se dégager une image beaucoup plus « homme d'État sûr de ses moyens » qu'auparavant. Certes, une crise de cette envergure a de quoi faire rapidement mûrir le plus vert des politiciens, mais on voit nettement une composition du message à l'œuvre dans les reportages qui sont faits sur la crise et sur la manière dont le Président la gère.

## Conclusion

Jusqu'ici, nous avons pu établir d'abord qu'il y a une nécessité d'unité domestique derrière le leader pour qu'il puisse mener efficacement sa politique étrangère et ensuite que les médias y participent en tant que principal agent de transmission de l'information entre le gouvernement et sa politique. Nous avons également démontré que ce faisant, les médias assument trois rôles, celui de la mise à l'agenda étant peu présent en temps de crise, mais ceux de prééminence et de composition du message le sont bien davantage. La question à laquelle il reste à répondre est : en quoi cela nous affecte-t-il, de ce côté-ci de la frontière canado-américaine?

À la suite de Taras (1999), il faut d'abord s'interroger sur l'influence que les médias américains peuvent avoir sur les médias canadiens – une inquiétude aussi soulevée par des praticiens comme André Pratte (1997) ou Knowlton Nash (1998). Faisant face à des pressions économiques – une très vaste majorité de la population canadienne ayant accès aux médias américains, ceux-ci deviennent des concurrents directs de plusieurs médias

canadiens –, ceux-ci peuvent être tentés de s'harmoniser au diapason de ce qui est produit au sud et ce, malgré des données structurelles et culturelles fort différentes, surtout au Québec. Il peut donc être important de savoir faire preuve de discernement vis-à-vis des émissions qui nous sont données en pâture, quant à « l'agenda » qui les sous-tend.

Ensuite, il faut voir comment et en quoi les aspects de prééminence et de composition du message sont à l'œuvre au Canada. Est-ce que les deux dimensions obéissent aux mêmes pressions dans les médias canadiens que dans les médias américains? Où et comment entrent les dimensions canadienne et québécoise? Y a-t-il une part de composition du message « à la canadienne » comme on serait en droit de s'y attendre? Quelle est-elle? Comment interagit-elle avec la composition du message à l'américaine? Voilà autant de questions que l'on doit avoir à l'esprit lorsque l'on suit le déroulement de cette crise, soit comme citoyen soit, à plus forte raison, comme administrateur public ●

## BIBLIOGRAPHIE

- Charron, Jean. 1994. *La production de l'actualité : Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*. Montréal : Boréal.
- Gingras, Anne-Marie. 1999. *Médias et démocratie. Le grand malentendu*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec.
- Graber, Doris A. 1997. *Mass Media and American Politics*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Nash, Knowlton. 1998. *Trivia Pursuit: How Showbiz Values Are Corrupting the News*. Toronto: McLelland and Stewart.
- Norris, Pippa, ed. 1997. *Politics and the Press. The News Media and Their Influences*. Boulder: Lynne Rienner.
- Norris, Pippa. 2000. *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratte, André. 1997. *Le syndrome de Pinocchio. Essai sur le mensonge en politique*. Montréal : Boréal.
- Strobel, Warren P. 1997. *Late-Breaking Foreign Policy The News Media's Influence on Peace Operations*. Washington: United States Institute for Peace Press.
- Taras, David. 1999. *Power & Betrayal in the Canadian Media*. Peterborough: Broadview Press.
- Windt, Theodore Otto, Jr. 1973. «The Presidency and Speeches on International Crises: Repeating the Rhetorical Past,» *Speaker and Gavel* 11: 6-14.

1. L'auteur conduit présentement, avec Nathalie J. Frensley (Duke University), une étude comparative canado-américaine sur le traitement par les médias des énoncés décisionnels de politique étrangère en temps de crise.

2. Cela tient de la stricte séparation des pouvoirs (ici, l'exécutif incarné par le président et le législatif représenté par les deux chambres du Congrès) que l'on connaît aux États-Unis et non au Canada et au Québec. Certes, il y fait son « discours sur l'état de l'Union », sorte de rapport annuel qui fait partie de l'exercice des contre-pouvoirs.

3. À noter que les termes en anglais sont ceux que l'on retrouve le plus généralement.

# Le conflit Bombardier-Embraer ou les limites de l'intervention de l'OMC

M<sup>e</sup> Marc Tessier, LL.M., avocat et étudiant au DESSAP

## Historique du litige

*Outre l'épineux dossier sur les ventes de bois-d'œuvre aux États-Unis, s'il est un conflit commercial qui occupe beaucoup d'attention depuis quelques années déjà, c'est bien celui opposant le Canada au Brésil à propos du subventionnement des ventes à l'exportation d'aéronefs de transport régional. Ce conflit, opposant, d'une part, un pays développé et, d'autre part, un Brésil désireux de faire la preuve qu'il est possible pour un pays en développement de concurrencer les pays développés dans des industries de pointe, a révélé au grand public qu'il est virtuellement impossible d'être concurrentiel à l'échelle mondiale sans le recours aux subventions à l'exportation. Malheureusement pour l'OMC, ce conflit a aussi mis en relief les limites de son pouvoir d'intervention.*

Cette dispute commerciale trouve son origine dans une décision du gouvernement brésilien de mettre sur pied le désormais célèbre *Programa de Financiamento as Exportações*, mieux connu sous PROEX, et dont l'objet consiste essentiellement à fournir des crédits à l'exportation aux exportateurs brésiliens soit par un financement direct, soit par des versements de péréquation des taux d'intérêt. La dispute a pris une tournure contentieuse le 18 juin 1996 lorsque le Canada, s'appuyant sur les dispositions de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (Accord SMC), a demandé à l'OMC l'ouverture de consultations avec le Brésil à propos des subventions versées par ce dernier aux acheteurs étrangers d'aéronefs fabriqués par la firme Embraer. Le 10 mars 1997, en réplique à la démarche canadienne, le Brésil a aussi demandé à l'OMC l'ouverture de consultations avec le Canada au sujet de certaines subventions qui seraient accordées par son gouvernement ou ses provinces pour soutenir l'exportation d'aéronefs de transport régional produits sur son territoire. Quoique extensive, l'attaque du Brésil portait plus particulièrement sur le Compte du Canada et Partenariat Technologique Canada (PTC). Ce n'est que le 10 juillet 1998 qu'une demande d'établir un groupe spécial en vue de trancher définitivement le litige sera déposée par le Canada. La suite est mieux connue.

Le 23 juillet 1998, l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC établit deux groupes spéciaux, soit un pour chacune des deux affaires. Les États-Unis et les Communautés européennes se sont réservés le droit de participer aux discussions en qualité de tierces parties. Le 16 octobre 1998, la composition des groupes est dévoilée et, le 12

mars 1999, ces derniers présentent leur rapport provisoire aux parties. Le rapport final est déposé le 14 avril suivant. Le 3 mai 1999, le Canada et le Brésil interjettent appel des deux décisions rendues en première instance. Trois mois plus tard, soit le 2 août, l'Organe d'appel, composé de deux bancs distincts, dépose simultanément les deux rapports qui devaient normalement mettre un terme à la fois aux conflits et aux programmes contestés, à tout le moins dans la forme connue à ce jour.

L'automne suivant, soit le 23 novembre 1999, le Canada et le Brésil présentent tous deux une communication au président de l'ORD, s'accusant mutuellement de ne pas avoir donné suite aux décisions et recommandations adoptées par l'ORD en août 1999. Les décisions sur le processus de réexamen furent déposées le 9 mai 2000. Dans tous les cas, le Brésil a été reconnu coupable d'entretenir un programme de subventions à l'exportation incompatible avec les dispositions de l'Accord SMC. De son côté, le Canada, après avoir vu le Compte du Canada et PTC jugés incompatibles aux dispositions du même accord, a su apporter des modifications suffisantes à ces programmes pour se conformer aux décisions de l'ORD. Le processus de réexamen venant confirmer la suffisance de ces modifications.

Enfin, après avoir vu le Canada se faire accorder par l'OMC le droit d'imposer de lourdes sanctions commerciales contre lui, le Brésil s'est encore retrouvé devant l'OMC cette année lorsque le Canada a présenté une communication au Président de l'ORD indiquant qu'il existait un désaccord entre les deux pays quant à savoir si les mesures apportées par le Brésil pour se conformer aux

recommandations faites précédemment par l'ORD étaient suffisantes. Le 26 juillet dernier, le Groupe spécial rendait une décision favorable au Brésil. Le Canada s'en est déclaré satisfait.

## La notion de subvention à l'exportation<sup>1</sup>

Selon l'Accord SMC, les subventions se divisent en trois grandes familles :

- 1) les subventions qui ne faussent pas les échanges;
- 2) les subventions qui peuvent fausser les échanges si elles créent des distorsions sur le marché; et
- 3) les subventions qui faussent les échanges en créant des distorsions sur le marché.

Bien qu'elle ne soit pas susceptible d'être sanctionnée, une subvention entrant dans la première catégorie doit néanmoins être notifiée au Comité des subventions et des mesures compensatoires, à défaut de quoi elle sera susceptible de perdre son « immunité » et d'exposer le pays membre à des sanctions, surtout si elle a pour résultat de causer des effets défavorables quant aux intérêts d'autres membres. Les subventions se classant dans la deuxième catégorie seront admises seulement si elles ne créent pas de distorsions sur le marché, même si elles peuvent, en apparence, fausser les échanges commerciaux. Pour être acceptées, elles devront respecter les exigences de l'article 5 de l'Accord SMC, en ce sens qu'elles ne devront en aucun moment :

- a) causer un dommage à une branche de production nationale d'un autre Membre;
- b) annuler ou compromettre des avantages résultant directement ou indirectement du GATT de 1994 pour d'autres Membres, en particulier les avantages résultant de concessions consolidées en vertu de l'article II dudit accord;
- c) causer un préjudice grave aux intérêts d'un autre Membre.

Enfin, les subventions de la dernière catégorie sont clairement inadmissibles en vertu de l'article 3 de l'Accord SMC puisqu'elles ont pour conséquence directe et immédiate de fausser les échanges commerciaux en créant des distorsions sur le marché. Le PROEX, PTC et le Compte du Canada ont tous été jugés comme faisant partie de cette dernière catégorie. Par conséquent, ils ont donc tous été déclarés incompatibles avec les dispositions de l'Accord SMC.

## LE CONFLIT...

### Les impacts du litige

Puisque le conflit canado-brésilien constitue la première affaire soumise devant l'OMC concernant précisément des subventions à l'exportation d'aéronefs civils accordées par des membres, l'examen des programmes de subventions contestés a nécessité des instances décisionnelles qu'elles procèdent à une étude approfondie de ce que constitue une subvention au sens de l'Accord SMC. Outre la revue des catégories de subventions tolérées et prohibées par cet accord, les groupes spéciaux ont en quelque sorte établi une marche à suivre lorsque vient le moment d'analyser la conformité d'une subvention ou d'un programme de subventions à l'exportation avec l'Accord SMC. Ce conflit a donc été l'occasion de faire le point sur la notion de subvention et d'élaborer un cadre d'analyse des programmes de subventions.

Soulignons qu'au cours des auditions, les instances décisionnelles de l'OMC ont refusé de tirer des conclusions défavorables à l'égard du Canada, malgré l'insistance du Brésil, en ce qui a trait à son refus de fournir des renseignements additionnels au motif qu'ils étaient confidentiels ou que les mesures mises en place n'offraient pas de garanties suffisantes en vue de préserver la confidentialité de renseignements commerciaux sensibles. Nous croyons que ce manque de fermeté envers le Canada, eu égard aux pouvoirs d'obtenir de l'information qui leurs sont confiés par l'article 13 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*, discrédite autant la justesse de l'examen qu'elles ont fait des programmes de subventions canadiens que la capacité de l'OMC à trancher des litiges de façon juste et équitable pour tous les membres. Sous cet aspect, le travail réalisé par l'OMC n'est pas concluant.

D'autre part, ce litige a permis de prendre toute la mesure des limites de l'intervention de l'OMC dans le règlement rapide et final d'une telle dispute commerciale. En effet, dès le début du litige, le Brésil a refusé d'aban-

donner le PROEX ou d'y apporter des modifications susceptibles d'assurer sa conformité aux prescriptions de l'Accord SMC, en s'appuyant sur le fait qu'il est impossible pour un pays en développement de concurrencer Bombardier sans le support du gouvernement. Malgré plusieurs décisions défavorables et une décision reconnaissant au Canada le droit d'imposer des sanctions économiques de l'ordre de 344 millions de dollars pendant sept ans, le Brésil s'est entêté à maintenir le PROEX.

En avril dernier, de guerre lasse, le Canada, pourtant soucieux de son image de « bon citoyen étatique » auprès de la communauté internationale, a décidé de jouer le même jeu que le Brésil en accordant une généreuse subvention à Air Wisconsin pour l'achat d'appareils de Bombardier. Il a récidivé en juillet lorsqu'il a offert à Northwest Airlines des conditions de financement comparables à celle qu'offrait le Brésil via PROEX. Bien qu'inacceptable du strict point de vue légal, ce changement d'attitude du gouvernement canadien se justifie pleinement sur le plan économique puisqu'il est clair que les mesures de rétorsion contre le Brésil ne sauraient compenser les dommages causés à l'industrie aéronautique et à l'économie canadiennes. Notons que le Canada n'a pas encore mis à exécution ces sanctions.

La décision de l'ORD du 26 juillet dernier est certes venue jeter un nouvel éclairage sur ce litige en jugeant que la troisième version du PROEX, telle que libellée, n'est pas incompatible avec l'Accord SMC, mais elle n'a pas eu pour effet d'y mettre un terme. En effet, la mandat du Groupe spécial se limitait à un examen du texte de PROEX III, et non à sa mise en application, puisqu'il n'existait aucune « pratique » pouvant encore faire l'objet d'un tel examen. Ainsi, il n'a pas été établi que le PROEX-III, en tant que tel, était incompatible avec l'article 3.1a) de l'Accord SMC.

Bien que le Canada soit libre de remettre en cause l'application future du PROEX-III conformément aux dispositions du *Mémoire d'accord* s'il considère qu'elle n'est pas conforme à l'Accord SMC, nous savons perti-

nemment que chaque contestation par le Canada occasionne des délais additionnels durant lesquels le Brésil viole ses engagements au préjudice de notre industrie aéronautique. Le recours à l'OMC pour trancher un litige commercial ne semble qu'une façon pour le Brésil de gagner du temps afin de lui donner l'opportunité de tenter de renforcer un peu plus son industrie aéronautique.

Il est évident que ce conflit a eu pour l'OMC des impacts négatifs en mettant en lumière les limites de sa capacité à régler des disputes commerciales entre ses membres. Sans pouvoir coercitif propre, l'OMC est reléguée à un simple rôle d'arbitre, laissant entre les mains des belligérants la véritable solution à leur litige. Et c'est justement ce qui devrait inquiéter les dirigeants de l'OMC. En effet, la signature d'accords parallèles, comme le désire ardemment le gouvernement canadien dans le présent conflit, et comme l'ont fait les États-Unis et la CEE en 1992 dans le domaine du développement et de la production d'aéronefs civils de grande capacité, vient banaliser le rôle et le recours à l'OMC dans la régulation des échanges internationaux. Pis encore, on peut même affirmer que le présent litige a permis de démontrer qu'il est parfois plus avantageux d'adopter un comportement délinquant que de respecter ses engagements. Le Brésil a ainsi pu se tailler une place de choix dans l'industrie aéronautique.

Avant que l'OMC ne devienne qu'un simple « club de rencontre », il faudra revoir ses pouvoirs à la lumière du rôle que l'on désire qu'elle joue vraiment ●

### BIBLIOGRAPHIE

1. Pour une analyse détaillée de la notion de subvention à l'exportation, nous renvoyons le lecteur au texte de l'auteur publié dans *Les Cahiers de droit* sous le titre « Le conflit Canada-Brésil sur l'exportation d'aéronefs de transport régional : analyse des récentes décisions de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) », (2001) 42 C. de D. 3.



Université du Québec  
École nationale  
d'administration  
publique

**SOURCES ENAP** est publié 5 fois par année par l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Comité de rédaction : Emmanuel Nyahoho (responsable); Luc Bernier, Daniel Lozeau, Richard Marceau et Denis Proulx.

Édition : André Chénier, directeur des communications.

Sources ENAP est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.quebec.ca/publications>, ou sur abonnement.

Abonnement annuel pour 5 numéros :  
15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%)

Pour information : Ginette Jobin, téléphone (418) 641-3000, poste 6532 ou télécopieur (418) 641-3058

Toute correspondance doit être adressée à :

Sources ENAP a/s Ginette Jobin, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 Canada  
Courriel : [ginette\\_jobin@enap.quebec.ca](mailto:ginette_jobin@enap.quebec.ca)

Tous les textes peuvent être reproduits sans autorisation, mais avec mention de la source.  
Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2001  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada