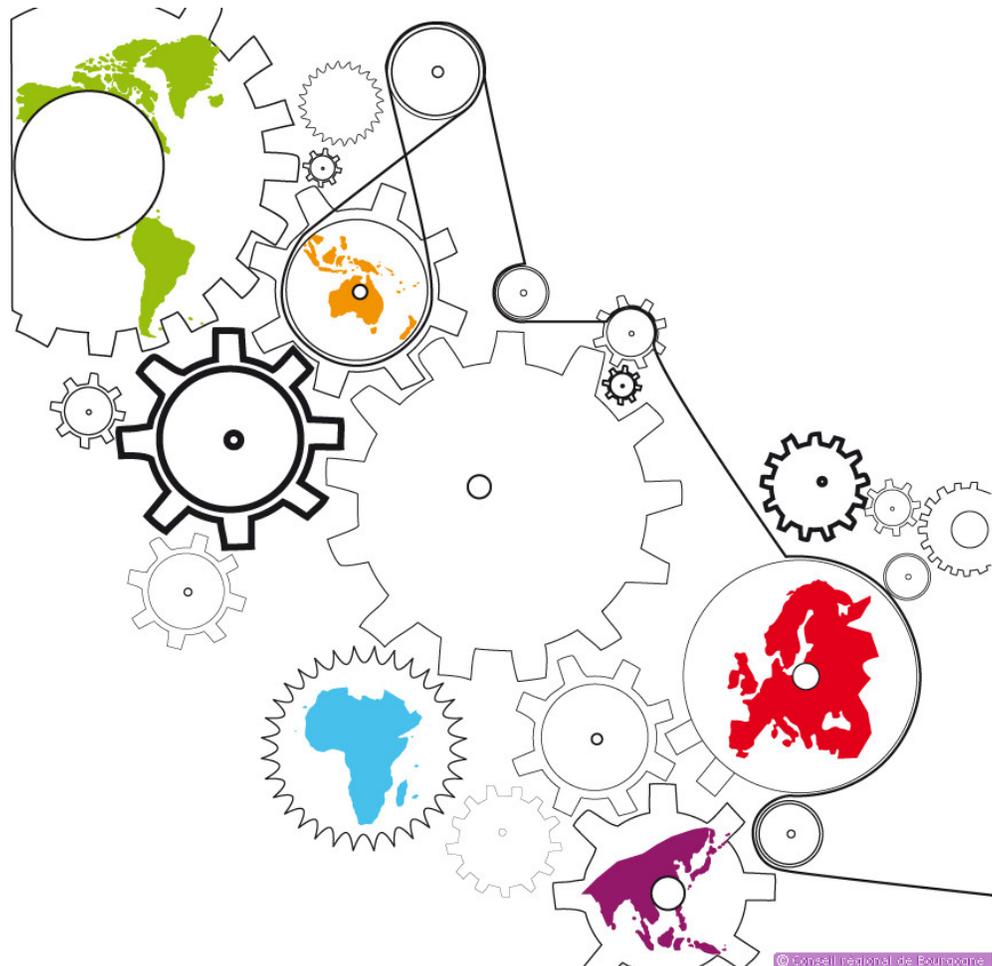


**La coopération interparlementaire :
la contribution de l'Assemblée nationale du Québec**



Essai de stage
Présenté par Martine Sirois

Assemblée nationale du Québec
Juin 2010

1 : *Monter un projet de coopération et de solidarité internationale - Formations*
2009, Conseil régional de Bourgogne.

« La seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat. »

- Kofi Annan

Extrait d'un discours à l'Assemblée générale de l'ONU – 24 septembre 2001.

Remerciements

Je voudrais tout d'abord remercier Gilles Pageau, du service de la francophonie et de la coopération interparlementaire, sans qui cet essai n'aurait probablement pas vu le jour. Le temps qu'il a consacré à me rencontrer, l'ouverture dont il a fait part et l'honnêteté de ses réponses ont été très appréciés. De même, son intérêt palpable pour la coopération et les convictions authentiques et lucides qui l'animent ont été pour moi fort inspirantes.

Je voudrais également remercier toute l'équipe de la bibliothèque de l'Assemblée nationale, plus particulièrement Susanne Brillant, qui m'a non seulement assistée tout au long de l'année dans mes recherches mais qui a aussi su m'aider à m'orienter lorsque j'en étais aux premiers balbutiements de ma rédaction. Je tiens aussi à souligner la patience exemplaire d'Élaine Towner-Dubé, qui a subi à maintes reprises mon indiscipline légendaire, gratifiant mon incapacité à ramener dans les délais la quantité phénoménale de livres que j'avais empruntés par un sourire toujours chaleureux et indulgent.

Merci à Claire Dumais-Faber et à Marc Painchaud pour la pertinence de leurs commentaires, leur soutien continu et l'intérêt qu'ils ont démontré à l'égard de mon travail. Merci à Siegfried Peters et Nancy Ford qui ont gentiment accepté de partager leurs expériences avec moi. Merci à Louis Massicotte, à Christian Blais, à Magali Paquin et à Pierre Skilling pour la rigueur et la justesse de leurs observations. Merci à Alexandre Cloutier, à Pierre Bouchard et à Suzanne Baril pour leur clémence et leur compréhension durant les périodes intensives de rédaction. Merci à Henri-François Gautrin et à Rosetta Mazzarelli pour m'avoir ouvert les portes de la vie parlementaire.

Un merci tout spécial à l'œil de lynx de mes boursiers stagiaires préférés, Laurie, Maxime, Laurence et Pierre. Cette année en votre compagnie m'aura permis d'apprendre énormément, tant au niveau professionnel que personnel.

Enfin, merci à ma famille qui me soutient et m'encourage inconditionnellement. Merci papa, maman, pour l'eau salée qui coule dans mes veines.

Résumé

L'Assemblée nationale du Québec se consacre à la coopération interparlementaire depuis 1996. Cet essai vise à analyser la démarche jusqu'ici effectuée afin d'en cerner les particularités et de relever les principaux défis liés à la coopération. Le caractère particulier de l'action de l'ANQ se définit premièrement au niveau de son autonomie. Les racines francophones de l'Assemblée influent également sur l'élaboration de ses politiques interparlementaires. L'aide parlementaire québécoise se démarque en outre par l'approche pratique qu'elle préconise. Il existe cependant plusieurs difficultés auxquelles doivent faire face les commettants de l'Assemblée. Ainsi, différents facteurs doivent être pris en considération. Parmi ces derniers figurent les différences entre le système parlementaire québécois et celui des autres parlements, l'instabilité institutionnelle des États partenaires, l'existence d'une barrière culturelle bien tangible et le manque de cohésion entre les divers fournisseurs de services coopératifs.

Comment se réalisent les activités de la Direction des relations interparlementaires et internationales de l'Assemblée et de ses principaux acteurs? Cet essai tente de le définir. Il s'attarde aussi sur la façon dont les valeurs démocratiques de la société québécoise ont influé sur l'élaboration de sa politique de coopération et sur la réalité des agents de l'Assemblée nationale participant à la coopération interparlementaire.

Table des matières

Introduction	p.1
Chapitre 1 : La spécificité de l'Assemblée nationale du Québec	p.3
L'autonomie de l'Assemblée.....	p.3
Une coopération interparlementaire axée sur la démocratie et le rayonnement de l'ANQ au sein de la Francophonie.....	p.6
Chapitre 2 : Les partenariats de coopération interparlementaire	p.9
Les critères de sélection des pays partenaires.....	p.10
Analyse de trois partenaires privilégiés.....	p.13
La République du Bénin.....	p.13
La République du Mali.....	p.16
L'exception d'Haïti.....	p.18
Chapitre 3 : Les formations parlementaires	p.19
Chapitre 4 : Les secteurs d'expertise	p.22
Les partenariats avec les personnes désignées.....	p.25
Chapitre 5 : Les difficultés rencontrées par le personnel	p.27
La différence entre un Parlement de type britannique et un Parlement de type français	p.27
L'instabilité institutionnelle.....	p.29
La barrière interpersonnelle à franchir.....	p.33
Le manque de cohérence entre les divers agents internationaux	p.34
Conclusion	p.35
Bibliographie	p.37

Introduction

Devant les réalités de l'ordre mondial actuel, que ce soit la mondialisation des marchés, le resserrement des liens interétatiques ou la sensibilisation grandissante des populations aux difficultés des peuples des autres nations, les sociétés contemporaines ne peuvent plus se cloisonner et se borner aux limites de leurs propres frontières. Il en va de même pour les acteurs de la vie parlementaire. Ils doivent s'ouvrir sur le monde pour mieux s'y afficher, s'y intégrer et s'en faire connaître. Au fil des ans, le dynamisme de l'Assemblée nationale du Québec (ANQ)¹ lui a permis de s'impliquer activement à l'international. L'ANQ a su se démarquer non seulement grâce à cette spécificité intrinsèque qu'est la langue française, mais également grâce à sa volonté de faire rayonner le Québec à l'étranger, d'établir des liens privilégiés avec certaines institutions stratégiques et grâce à son engagement pour promouvoir et consolider la démocratie.

La démarche de l'Assemblée sur le plan international se divise en trois grands aspects. D'abord, l'Assemblée participe à plusieurs activités multilatérales. En effet, elle est impliquée au sein de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), de la Confédération parlementaire des Amériques (COPA) et de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les relations avec les États-Unis (DANFRU). Ces organisations représentent pour l'Assemblée d'excellents forums de discussions où des enjeux prioritaires peuvent être discutés et où davantage de liens interparlementaires peuvent être formés.

L'Assemblée a aussi développé un important réseau de relations bilatérales avec des parlements d'Europe et d'Amérique du Nord. Huit délégations sont responsables de la mise en oeuvre respective de relations avec la Bavière (DANRC), la Communauté française de Belgique/Région wallonne/Belgique (DANRB), la Catalogne (DANRC), l'Assemblée nationale française (DANRANF), le Sénat français (DANRSF), les institutions européennes (DANRIE), le Nouveau-Brunswick (APNBQ) et l'Ontario (APOQ). Ces relations sont fondées sur la similitude des enjeux politiques et socio-

¹ Ci-après ANQ ou l'Assemblée.

économiques. Elles visent à mieux faire connaître l'expertise québécoise et à rechercher de nouvelles pistes de solutions pour résoudre les difficultés auxquelles la société québécoise doit faire face².

Enfin, l'ANQ contribue au renforcement des institutions parlementaires dans le monde à travers ses activités de coopération interparlementaire. Par cet engagement, elle vise à promouvoir l'État de droit et la démocratie au sein des États en période de transition ou de consolidation démocratique. Elle apporte son soutien par le transfert de ses connaissances et de son savoir-faire.

C'est sur ce troisième aspect que cet essai entend se concentrer. Il vise à analyser la coopération interparlementaire à laquelle procède l'ANQ depuis 1996 afin d'en cerner les particularités et d'en relever les principaux défis. Comme la littérature dans ce domaine est très limitée, et ce tant au niveau académique, qu'administratif ou politique, l'essai vise également à dresser un portrait qui permettra au lecteur de mieux saisir la démarche jusqu'ici effectuée. En effet, aborder les activités internationales de l'ANQ sous l'angle de la coopération interparlementaire est un sujet de rédaction qui n'a été que peu, voire pas exploité. Cet essai propose donc d'apporter une lumière nouvelle sur un aspect des relations internationales de l'Assemblée qui témoigne d'une constante expansion.

Il est important de souligner qu'il sera uniquement question dans cet essai des relations bilatérales que l'Assemblée entretient avec d'autres Parlements. Quoique de brèves références peuvent y être faites, les forums multilatéraux comme la COPA ou l'APF ont été écartés de la présente analyse. S'ils demeurent pertinents dans une optique de partage des connaissances, ils représentent néanmoins tout un pan de l'activité internationale et interparlementaire de l'Assemblée et pourraient à eux seuls constituer un essai. De plus, la création et le fonctionnement de ces forums ont déjà été

² ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (site officiel de l'), *Les relations interparlementaires et internationales : les relations bilatérales* [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/associations/rel-bila.html> (Page consultée le 11 mai 2010).

amplement traités dans la littérature. Enfin, la consultation de certains documents internes a été rendue possible grâce à la généreuse collaboration du personnel de la Direction des relations interparlementaires et internationales (ci-après la DRII). Afin de respecter le caractère confidentiel des documents prêtés, aucune référence n'y sera faite au cours de cet essai.

Chapitre 1 : La spécificité de l'Assemblée nationale du Québec

Sur le plan international, l'Assemblée a réussi au cours des années à innover et à dynamiser ses activités. Au niveau de la coopération interparlementaire, ses compétences particulières et son expertise lui ont permis de partager ses acquis avec ses partenaires institutionnels selon une approche qui lui est propre. La spécificité québécoise de l'Assemblée est teintée par son esprit d'autonomie, ses racines francophones et son attachement profond pour la promotion de la démocratie.

L'autonomie de l'Assemblée

Comme le travail parlementaire relève du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif, l'Assemblée mène ses relations internationales et interparlementaires de façon autonome, sans que les orientations politiques du gouvernement en place n'interfèrent. Selon Louise Harel, l'autonomie d'action constitue le « premier principe qui fonde l'action internationale du Parlement et qui lui confère sa spécificité³ ». En matière de coopération interparlementaire, l'ANQ est libre de prendre ses propres décisions. Ses activités sont teintées par « un style et un rythme qui sont en accord avec [sa] composition pluraliste et avec [ses] fonctions premières, soit légiférer, contrôler l'action du gouvernement, prendre en considération des questions d'intérêt public et représenter la population⁴ ». C'est au Président qu'incombe la tâche de représenter

³ Louise HAREL, « Les relations internationales de l'Assemblée nationale du Québec », Ottawa, *Revue parlementaire canadienne*, printemps 2003, p. 5.

⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (site officiel de l'), *Les relations interparlementaires et internationales* [En ligne]

l'Assemblée dans ses relations extérieures. Une fois conseillé par le personnel de la DRII, c'est à lui que revient la responsabilité de définir les orientations des activités internationales de l'Assemblée et de faire les choix politiques qui en découlent.

L'Assemblée ne dépend pas d'organismes gouvernementaux pour la représenter à l'international. Elle n'est pas liée par les mêmes impératifs et elle est libre de poursuivre ses propres objectifs. Il est vrai que le Président peut choisir d'allier son travail à celui d'autres entités. En 1999, la co-présidence du *Programme intégré d'appui à la démocratie et aux droits de la personne* (PIAD) était assurée par le ministère des Relations internationales du Québec (MRI) et par l'ANQ. Ce partenariat a même été salué et encouragé puisqu'il permettait « un haut niveau de cohérence à l'action internationale du Québec en matière de soutien et de renforcement de l'État de droit.⁵ » Il serait toutefois faux d'en conclure que les relations internationales et interparlementaires de l'Assemblée relèvent du MRI. La latitude complète de l'ANQ quant aux réalités économiques qui motivent bien souvent l'exécutif est en ce sens très éloquente. Certes, l'Assemblée doit restreindre ses activités à un certain cadre financier et respecter les limites budgétaires qu'elle s'est elle-même fixées. Cependant, et c'est ce qui la caractérise, ses objectifs stratégiques ne s'inscrivent pas dans un cadre économique. À titre d'exemple, la DRII n'a jamais développé d'alliance avec la Chine en raison du caractère trop peu démocratique de ses institutions parlementaires. Ce pays représente pourtant un acteur majeur sur la scène internationale dont l'influence ne fait que s'accroître. À l'opposé, la mission plus économique du gouvernement a poussé le MRI à établir maintes relations avec la Chine dès son ouverture sur le monde en 1978 et l'a même mené à y tenir des bureaux officiels depuis 1998⁶.

<http://www.assnat.qc.ca/fr/associations/index.html>

(Page consultée le 11 mai 2010).

⁵ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Programme intégré d'appui à la démocratie et aux droits de la personne, Séminaire d'échanges entre l'Assemblée nationale du Québec et l'Assemblée nationale du Bénin, Rapport final (Porto-Novo, Bénin, 5 au 9 juillet)*, Québec, Service de la coopération interparlementaire, 1999, p.7.

⁶ MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES (site officiel du), *La relation Québec-Chine* [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/relations_quebec/asi/chine/relations.asp (Page consultée le 11 juin 2010).

Ainsi, les relations internationales de l'Assemblée ne sont pas prioritairement dirigées afin de maximiser la croissance de gains potentiels ou de consolider des pactes de développement économique. Lorsqu'elle choisit d'établir un partenariat avec un autre Parlement, les considérations sont toutes autres. Elles visent :

- « le renforcement de l'efficacité de l'institution parlementaire et des élus dans leurs fonctions de législation, de contrôle de l'action du gouvernement, de prise en considération de questions d'intérêt public et de représentation;
- le positionnement international de l'Assemblée nationale et son rayonnement institutionnel au sein des réseaux interparlementaires;
- la participation active de l'Assemblée nationale à l'édification d'une communauté mondiale fondée sur la démocratie, la paix, la justice et la prospérité;
- le rayonnement accru de la société québécoise, notamment par la promotion de ses secteurs d'excellence⁷. »

De plus, le rôle qu'occupe la Présidence contribue à renforcer la division entre les relations internationales de l'Assemblée et l'influence gouvernementale. Selon l'article 1 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Le Président de l'Assemblée nationale dirige les séances de l'Assemblée, administre ses services et la représente, notamment dans ses rapports avec d'autres Parlements⁸ ». La Présidence est donc responsable de la conduite des relations internationales de l'Assemblée⁹. Lors du débat entourant le dépôt en chambre du document : « La démocratie parlementaire à l'ère de la mondialisation : éléments d'une politique de relations parlementaires internationales de l'Assemblée nationale du Québec¹⁰ », Jean-Pierre Charbonneau mentionnait que les relations internationales relevaient d'une responsabilité exclusive du Président de

⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (site officiel de l'), *Les relations interparlementaires et internationales* [En ligne]

<http://www.assnat.qc.ca/fr/associations/index.html>

(Page consultée le 11 mai 2010).

⁸ *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec*, RAN art.1.

⁹ Louise HAREL, *op. cit.*, p.5.

¹⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *La démocratie parlementaire à l'ère de la mondialisation : éléments d'une politique de relations parlementaires internationales de l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1998.

l'Assemblée et, qu'à ce titre, il n'avait pas à obtenir l'aval des parlementaires pour en définir la politique¹¹. Cette opinion fut par la suite confirmée par une opinion juridique de la Direction des affaires juridiques et législatives déposée deux jours plus tard :

« le Président de l'Assemblée, à titre de porte-parole attribué de l'ensemble des élus, a la capacité juridique de représenter l'Assemblée vis-à-vis les personnes et organismes étrangers à l'Assemblée, et ce, tant sur le plan interne qu'international. Toutefois, sur ce dernier plan, il ne peut conclure des ententes qu'avec des institutions parlementaires¹². »

Ainsi, les orientations politiques des relations internationales de l'Assemblée ne sont pas à la merci du vote d'une majorité de parlementaires influencés par leur ligne de parti : elle relève de la capacité du Président à accomplir ses fonctions en toute indépendance.

Une coopération interparlementaire axée sur la démocratie et le rayonnement de l'Assemblée au sein de la Francophonie

Au niveau parlementaire, l'Assemblée tente et réussit à se démarquer en tant que leader francophone. Cette volonté d'occuper une place plus présente au sein de la sphère internationale se manifeste par un resserrement des liens de l'ANQ avec ses principaux partenaires. En ce qui a trait à la coopération interparlementaire, les décisions politiques de l'Assemblée se traduisent par une plus grande aide apportée aux pays francophones et, surtout, un focus constant sur l'aspect démocratique de ses interventions. Tout le travail effectué est d'ailleurs teinté par ces deux paramètres de démocratie et de francophonie.

Lorsque l'Assemblée établit des liens avec un pays partenaire, le caractère démocratique de l'État en question devient plus qu'impératif. Un des objectifs avoués

¹¹ Jean-Pierre CHARBONNEAU, *Journal des débats de l'Assemblée nationale - 35^e législature, 2^e session* -, Québec, Assemblée nationale du Québec, le 17 juin 1998.

¹² *Opinion sur le pouvoir de représenter l'Assemblée à titre de Président de l'Assemblée nationale du Québec*, Opinion juridique, n. 1825-980619, de maître René Chrétien, directeur des affaires juridiques et législatives, et de maître Michel Bonsaint, directeur de la recherche en procédure parlementaire, à M. Jean-Pierre Charbonneau, Président de l'Assemblée nationale, Québec, le 16 juin 1998.

de la coopération est avant tout le renforcement des institutions parlementaires à l'étranger, la promotion de l'État de droit et « l'établissement d'une gestion consensuelle et participative au sein des États en période de transition et de consolidation démocratique¹³ ». Les efforts déployés sont donc ouvertement dirigés en ce sens.

La relation de l'ANQ avec Haïti illustre très bien ces préoccupations. De 1996 à 2000, l'Assemblée a entretenu de bonnes relations de coopération avec le Parlement haïtien et elle a développé plusieurs programmes avec ce dernier. Durant cette période, seize ateliers de coopération ont été réalisés. Le 5 mai 1998, une entente instituant la *Commission permanente interparlementaire Québec-Haïti* avait été signée par Jean-Pierre Charbonneau, alors Président de l'ANQ, Edgard Leblanc fils et Vasco Thernélan, respectivement les Présidents du Sénat et de la Chambre des députés d'Haïti¹⁴.

Cependant, les élections législatives haïtiennes des 21 mai et 9 juillet 2000 ont causé l'arrêt de ces relations. Non transparentes et frauduleuses, ces élections ont engendré pour Haïti une ère de grande instabilité politique qui a culminé, en 2004, par un coup d'État renversant le gouvernement de Jean-Bertrand Aristide. À l'instar d'une résolution du Bureau de l'APF qui a condamné les irrégularités de ces dernières élections¹⁵, l'Assemblée a suspendu *sine die* sa coopération bilatérale avec les institutions parlementaires du pays. Ce n'est qu'en 2006, à la suite d'élections reconnues par la communauté internationale, que l'ANQ a accepté de redonner suite à ses programmes d'aide.

Cette volonté de promotion de la démocratie s'explique tout à fait dans le contexte de la coopération interparlementaire. En effet, lorsque l'expertise québécoise est partagée,

¹³ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (site officiel de l'), *Les relations interparlementaires et internationales : Coopération interparlementaire* [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/associations/coop-inter.html> (Page consultée le 14 mai 2010).

¹⁴ Dominic TOUPIN et Gilles PAGEAU, *La Coopération technique et parlementaire entre l'Assemblée nationale du Québec et le Parlement de la République d'Haïti*, paru dans le *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec*, volume 27, numéros 1-2 – Québec, septembre 1998, p.3.

¹⁵ Résolution de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, *Résolution sur Haïti*, Réunion du Bureau., Caen. 13-15 décembre 2000.

elle l'est après tout dans une optique partiellement humaniste : on cherche à donner les outils nécessaires à nos pays partenaires pour qu'ils puissent se construire, solidifier leurs assises, consolider leurs institutions, atteindre un meilleur pouvoir de contrôle sur l'exécutif et ainsi veiller à un partage plus équitable des ressources au sein de la population. On veut qu'ils puissent contribuer, eux aussi, au développement et au renforcement de la démocratie au sein des États modernes.

S'il est question d'optique partiellement humaniste, c'est bien parce que l'autre but de la coopération interparlementaire, qui en soit n'est pas inavoué ou incompatible avec le travail politique, réside dans le rayonnement de l'Assemblée et du Québec à l'étranger. Cela est vrai non pas dans une optique monétaire, mais bien d'un point de vue culturel et idéologique.

D'abord culturel, puisque l'Assemblée veut dynamiser davantage sa présence dans la francophonie et faire connaître ses institutions. À travers la coopération, elle tisse des liens durables avec d'autres Parlements qui d'une part seront mieux informés sur le parlementarisme québécois et qui, d'autre part, développeront peut-être une plus grande affection envers l'Assemblée, créant ainsi des liens de solidarité mutuelle. Si la participation du Québec au sein de certains réseaux interparlementaires comme l'APF est un bon moyen de contribuer à « la connaissance réciproque des cultures d'expression française¹⁶ », il n'en demeure pas moins que la coopération interparlementaire, de par son caractère bilatéral et non multilatéral, permet de créer des liens avec un pays ciblé et de les fortifier en y concentrant temps et efforts.

Au plan idéologique, certaines valeurs sous-tendent les actions que l'Assemblée entreprend dans le cadre de ses activités de coopération. Comme mentionné, la promotion de la démocratie constitue la pierre d'assise des programmes de l'Assemblée. Cela rejoint les valeurs que promeut l'Assemblée, tant à l'extérieur qu'à

¹⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (site officiel de l'), *Les relations interparlementaires et internationales : Activités multilatérales* [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/associations/act-multi.html> (Page consultée le 9 mai 2010).

l'intérieur de ses frontières. D'un point de vue plus général, la stabilité politique d'un État contribue à la paix sociale et à sa prospérité, économique et culturelle. En travaillant à éveiller, à augmenter ou à maintenir la satisfaction éprouvée par la population envers ses dirigeants, l'Assemblée s'investit afin de donner accès aux citoyens et à la société civile à un système plus équitable et plus juste. L'Assemblée poursuit donc à travers ses objectifs de démocratisation la mission qu'elle s'est donnée et qui se veut conforme aux idées et aux valeurs qu'elle préconise.

Chapitre 2 : Les partenariats de coopération interparlementaire

Les partenariats bilatéraux mis en oeuvre par l'Assemblée se sont d'abord développés dans le cadre de grands forums multilatéraux. L'APF a joué un rôle majeur dans l'élaboration d'ententes privilégiées avec certains Parlements. Comme les institutions africaines participent activement et depuis plusieurs années aux rencontres de l'organisation, ses sessions plénières représentaient une excellente opportunité pour entamer de manière informelle de plus amples discussions. Elles ont permis au président de l'ANQ d'entrer directement en contact avec d'autres présidents et d'échanger avec eux sur de possibles ententes.

Aujourd'hui, les sessions plénières de l'APF demeurent des forums d'échanges qui, année après année, sont systématiquement mis à profit. Cependant, des rencontres entre parlementaires sont également organisées dans un cadre plus formel. Bien souvent, elles ont lieu à la suite d'une initiative prise par l'Assemblée. Récemment, des entretiens ont été planifiés avec les représentants du Mali et du Bénin afin de définir l'implication du Québec dans certains projets, le plan d'intervention souhaité, ses modalités et les objectifs poursuivis.

Le réseautage personnel des plus hauts décideurs est devenu au fil du temps le moyen privilégié par l'ANQ pour développer des projets de coopération. Au plan international, le Président bénéficie d'une grande crédibilité. Le caractère honorifique de son titre et

l'importance des tâches de représentation qui lui sont dévolues lui confèrent une légitimité toute particulière. Le caractère plus hiérarchique de l'organisation de certaines sociétés tend aussi à exacerber le prestige auquel sont attachées les fonctions présidentielles. Vu la grande reconnaissance dont il jouit, il est bien souvent plus facile de procéder par l'entremise du Président plutôt que par le personnel de l'Assemblée. De plus, comme les institutions partenaires emploient habituellement les services de leur propre Président lors de rencontres diplomatiques, des attentes concrètes existent à l'effet que ce soit le Président de l'ANQ en personne qui reçoive ou rencontre ses homologues.

Pour terminer, il est important de souligner que le Secrétaire général représente également un poste de distinction. Plusieurs rencontres et divers séminaires ont lieu sur une base régulière avec les secrétaires généraux de différents Parlements.

Les critères de sélection des pays partenaires

La coopération interparlementaire effectuée par l'ANQ se limite à certains pays bien définis. Quoique la logistique et les réalités pratiques telles que le temps, le personnel disponible et les ressources financières jouent assurément un rôle prédominant dans cette limitation, il n'en demeure pas moins que certains États seulement bénéficient de relations privilégiées avec l'Assemblée et que, par le fait même, des choix doivent être faits.

Ce sont les experts de la DRII qui conseillent le Président sur l'opportunité de mettre sur pied ou d'approfondir des partenariats de coopération interparlementaire avec un État en particulier. Le personnel vise l'atteinte de conditions d'intervention optimales tout en ciblant les secteurs d'expertise de l'Assemblée. La décision ultime relève toutefois du Président.

La DRII ne possède pas une liste officielle de critères qui confèrent l'éligibilité à l'aide québécoise. On retrouve néanmoins certains traits caractéristiques qui sont communs

aux pays avec lesquels l'Assemblée a développé des relations bilatérales. Ces similitudes concordent d'ailleurs avec les objectifs de promotion de la démocratie et d'amélioration du positionnement stratégique de l'ANQ mentionnés précédemment.

Durant les quinze années où elle s'est impliquée activement dans la coopération interparlementaire, la presque totalité des efforts de l'Assemblée s'est dirigée vers les pays du continent africain, membres de la Francophonie¹⁷. Par exemple, différents séminaires ont eu lieu au niveau bilatéral en partenariat avec les Assemblées législatives du Bénin, du Burkina Faso, de Madagascar, du Mali et du Niger, et au niveau multilatéral, avec les Assemblées des Comores, du Gabon, de la Guinée, de la Guinée Bissau, et du Togo¹⁸.

La langue française constitue donc un élément central qui unit les pays visés par la coopération interparlementaire de l'ANQ. En effet, chaque pays partenaire avec lequel l'Assemblée a engagé des activités de coopération partage avec le Québec la même culture francophone. Cela s'explique par trois facteurs. Premièrement, il est logiquement beaucoup plus facile de transférer l'expertise du personnel québécois si celui-ci ne se butte pas à des contraintes linguistiques. Sans la barrière de la langue, l'aide apportée est beaucoup plus efficace et facilite l'établissement d'une relation de confiance. Deuxièmement, les relations internationales de l'Assemblée représentent une excellente façon pour le Québec de se faire connaître sur la scène mondiale et de devenir un leader francophone à l'international. Troisièmement, il existe une solidarité qui lie les pays membres de la francophonie et qui se traduit par un soutien accru entre ces derniers. Le caractère francophone des pays bénéficiaires joue donc certainement un rôle important dans le développement de leurs relations et de leurs programmes de coopération avec l'Assemblée.

¹⁷ Haïti en est la seule exception.

¹⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'Assemblée nationale du Québec : un partenaire pour la consolidation de la démocratie parlementaire*, Direction des relations interparlementaires et internationales, Service de la coopération interparlementaire, Publication officielle, Québec, 1999, p.4.

Ensuite, la stabilité politique semble constituer un attribut recherché par l'Assemblée lorsqu'elle entreprend des relations plus approfondies de nature bilatérale. À l'exception d'Haïti, les pays jusqu'ici visés par de telles ententes bénéficiaient tous d'un régime démocratique relativement bien affirmé. Les cas du Bénin et du Mali, deux partenaires d'envergure de l'ANQ, le démontrent bien. Au cours des vingt dernières années, ces pays n'ont été le théâtre d'aucun coup d'État et les élections s'y sont déroulées de façon transparente et satisfaisante. Quant au Madagascar, qui a bénéficié par le passé de relations plus poussées avec l'ANQ, les récents coups d'États qui ont marqué le pays en 2009 laissent envisager une forte diminution – si ce n'est un arrêt complet – de l'aide fournie tant que de nouvelles élections démocratiques n'auront pas lieu.

Ce critère de stabilité est prépondérant lorsque de grands efforts sont déployés, puisque bien souvent ils le sont dans une optique de pérennité. Alors que l'on sait qu'un coup d'État ou une crise politique majeure peut réduire à néants maints efforts de consolidation et de développement, il est légitime que ce critère soit pris en compte.

L'ANQ semble aussi privilégier des partenariats avec des États véritablement engagés dans un processus démocratique. « La participation active de l'Assemblée nationale à l'édification d'une communauté mondiale fondée sur la démocratie, la paix, la justice et la prospérité¹⁹ » étant une pierre d'assise des objectifs généraux des relations internationales de L'ANQ, ce critère revêt une importance particulière. Ainsi, les indices de corruption, de respect des droits civiques et de la liberté de la presse influent certainement sur la propension de l'ANQ à établir ou non des relations privilégiées.

Enfin, faut-il le rappeler, la coopération interparlementaire a comme but premier d'aider les pays partenaires à atteindre leurs objectifs de stabilité institutionnelle et démocratique. Lorsque l'on analyse les décisions prises par l'ANQ quant à ses partenaires présents ou actuels, ce critère de nécessité est récurrent. Les pays choisis

¹⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *La démocratie parlementaire à l'ère de la mondialisation : éléments d'une politique de relations parlementaires internationales de l'Assemblée nationale du Québec*, op. cit., p. V.

démontreront nécessairement le besoin d'une aide pour atteindre ces objectifs. Cela vient de la logique la plus naturelle.

Analyse de trois partenaires privilégiés

Afin d'appuyer ces considérations, il est pertinent d'analyser de plus près trois pays avec lesquels l'Assemblée a développé des relations plus approfondies, soit le Bénin, le Mali et Haïti. De cette façon, il sera possible d'inférer que, sans nécessairement se restreindre dogmatiquement à des exigences prédéterminées, l'ANQ est bel et bien sensible aux critères susmentionnés, soient la dimension francophone de l'institution partenaire, la stabilité politique du pays et l'engagement véritable vers la démocratie entrepris par ce dernier.

La République du Bénin

Localisé sur la côte de l'Afrique occidentale, entre le Togo et le Nigeria, le Bénin a obtenu son indépendance complète le 1^{er} août 1960. D'abord nommé *République du Dahomey*, il a ensuite pris officiellement le nom de Bénin en 1975.

Comme beaucoup d'anciennes colonies françaises, le Bénin a comme langue officielle le français. En effet, quoique plusieurs communautés aient conservé l'usage de leurs langues indigènes²⁰, le français demeure bien présent dans la plupart des villes. Le Bénin est d'ailleurs membre de la Francophonie depuis 1970. Il fait également partie des quarante-neuf sections membres de l'APF et y participe activement.

Depuis la fin de la guerre froide, ce pays fait figure de pionnier de la démocratie au sein de toute l'Afrique subsaharienne. Considéré par certains comme un « laboratoire démocratique²¹ », le Bénin est à bien des égards l'État africain où les processus de

²⁰ Au sein de celles-ci on retrouve au sud les langues Fon, Goun, Adja, Mina et Tori tandis que le Bariba, le Dendi, le Ditamari ou le Kotokoli sont parlées plus au nord du pays.

²¹ Marie-Soleil FRÈRE, *Presse et démocratie en Afrique francophone: Les mots et les maux de la transition au Bénin et au Niger*, Paris, Éditions Karthala, 2000, p.20.

démocratisation se sont révélés les plus constructifs. Tenues dans cette région du globe où l'incertitude politique peut causer un climat très tendu, les élections de 1991 marquent le début de la seconde vague de libéralisation africaine²² et ont donné le coup d'envoi à l'essor démocratique qui a soufflé sur l'Afrique des années 1990²³.

Dès son indépendance, le Bénin a cependant connu, comme plusieurs autres pays africains, une histoire politique mouvementée. De 1960 à 1972, le pays a été marqué par la rivalité nord-sud et les confrontations entre les anciennes élites coloniales qui luttaient pour s'approprier davantage de pouvoir. Plusieurs régimes civils et militaires se sont succédé, selon les coups d'États. Puis, en 1972, le commandant Mathieu Kérékou est porté au pouvoir et engage le pays dans un régime marxiste-léniniste²⁴. Plusieurs mesures sont alors prises afin d'affirmer son autorité, dont l'adoption en 1977 d'une nouvelle Constitution instaurant un régime à parti unique. Suite à une tentative infructueuse des opposants de Kérékou de renverser le gouvernement, le régime se durcit davantage et nombre d'abus se produisent.

À la fin des années 1980, les troubles sociaux et le mécontentement de la population envers le régime force Kérékou à renoncer à l'idéologie marxiste-léniniste et à s'ouvrir à la démocratie. Une conférence, appelée *la Conférence nationale*, est alors tenue et les dirigeants de tous les partis de l'opposition sont présents²⁵. Une nouvelle constitution est adoptée par voie de referendum le 2 décembre 1990²⁶ et un gouvernement de transition est mis en place à partir de 1990. Ce modèle de Conférence nationale sera d'ailleurs repris par plusieurs pays de la région.

²² On considère généralement que la première vague de libéralisation des pays africains a eu lieu lors du processus généralisé de décolonisation entre 1957 et 1964.

²³ Joel BARKAN, « Democracy in Africa : What Future? », dans Muna NDULO (sous la direction de), *Democratic reform in Africa : Its Impact on Governance and Poverty Alleviation*, Oxford, James Currey et Ohio University Press, 2006, p.18.

²⁴ Mamoudou GAZIBO, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2005, p.13.

²⁵ *Ibid.*, p.87.

²⁶ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *CIA World Factbook* [En ligne] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bn.html> (Page consultée le 16 mars 2010).

Aux élections de 1991, Kérékou n'est pas réélu²⁷. Le pouvoir est transféré de façon relativement calme à Nicéphore Soglo, ce qui est particulièrement exceptionnel dans le contexte géopolitique de l'époque. La politique électorale au Bénin présente donc une évolution remarquable lorsque l'on considère le passé autoritaire du pays.

Lors d'une étude menée en 2009 par *Freedom in the World*, le Bénin a obtenu la note enviable de 2.0 sur 7.0. L'étude en question classe annuellement les États du monde en fonction de leur respect pour les droits civils et politiques, 1.0 étant le meilleur score et 7.0 le plus faible²⁸. Selon *Transparency International*, le Bénin se classe au 17^{ème} rang régional (sur 47) et au 106^{ème} rang mondial (sur 180) pour ce qui est de l'indice de la perception de la corruption²⁹.

Il est important de mentionner que les médias au Bénin jouissent d'une grande liberté de presse. Le développement rapide des médias, de même que la présence de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication³⁰, témoignent de cette ouverture. Cependant, les médias nouveaux demeurent fragiles sur le plan économique, ce qui les expose davantage à la corruption. Selon *Reporters sans frontières*, le Bénin est à la 72^e place (sur 175) du classement mondial sur la liberté de la presse³¹.

²⁷ Il regagnera par la suite le pouvoir à deux reprises lors d'élections subséquentes.

²⁸ FREEDOM IN THE WORLD, *Analysis, Map of Freedom in the World* [En ligne]

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>

(Page consultée le 9 mai 2010).

²⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Indice de la corruption 2009, Perspectives régionales*, p.1 [En ligne]

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/regional_highlights

(Page consultée le 9 mai 2010).

³⁰ RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, *Site officiel du gouvernement* [En ligne]

<http://www.gouv.bj/spip.php?article28>

(Page consultée le 11 janvier 2010).

³¹ REPORTERS SANS FRONTIÈRE, *Classement mondial 2009* [En ligne]

<http://www.rsf.org/fr-classement1001-2009.html>

(Page consultée le 21 mars 2010).

La République du Mali

Situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, le Mali partage sa frontière au nord avec la Mauritanie et l'Algérie, à l'est avec le Niger, à l'ouest avec le Sénégal et la Guinée et au sud avec la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Autrefois appelé Soudan français, le Mali a obtenu son indépendance le 20 juin 1960 suite à une alliance forgée avec le Sénégal, alors connue sous le nom de *Fédération du Mali*. Deux mois plus tard, le Sénégal se retirait de l'entente et obtenait sa propre indépendance. Le 22 septembre 1960, la République du Mali devenait officiellement indépendante³².

Au niveau linguistique, le Mali présente une grande diversité. En effet, il y existe plus d'une trentaine de langues, quoique seulement une dizaine d'entre elles soient parlées par plus de 100 000 personnes³³. La langue la plus parlée est sans équivoque le Bambara, une langue provenant de la famille nigéro-congolaise. Comprise par plus de 4 millions de personnes, elle constitue la langue maternelle de plus de 2,7 millions de locuteurs³⁴. Cette grande diversité a entraîné la reconnaissance par les autorités maliennes de 13 langues nationales en 1982³⁵. Le français détient toujours le titre de langue officielle du pays et est encore aujourd'hui enseigné dans les écoles. Le pays est membre de l'APF.

Du côté politique, le Mali présente depuis une vingtaine d'années un climat stable où le processus démocratique peut se dérouler adéquatement. De 1960 à 1968, le pays est dirigé par Modibo Keïta, un des grands visages de la lutte pour l'indépendance. En 1968, le régime est renversé par un coup d'État qui permet l'instauration de la dictature de Moussa Traoré, jusqu'à ce que ce dernier soit également renversé par coup d'État

³² CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *CIA World Factbook* [En ligne] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html> (Page consultée le 16 mars 2010).

³³ UNIVERSITÉ LAVAL, *Trésors de la langue française au Québec* [En ligne] <http://www.tlfg.ulaval.ca/axl/afrique/mali.htm> (Page consultée le 13 janvier 2010).

³⁴ En 2009 la population malienne était estimée à 13,5 millions d'habitants.

³⁵ L'article 1 du décret 159 PG-RM du 19 juillet 1982 nomme les suivantes le bambara (ou bamanankan), le bobo (bomu), le bozo, le dogon (dogo-so), le peul (fulfulde), le soninké (soninke), le songoy (songai), le sénoufo-minianka (syenara-mamara et le tamasheq (tamalayt).

en 1991. L'arrivée de la démocratie au Mali s'est produite en 1992, avec un référendum sur la nouvelle Constitution et des élections municipales, présidentielles et législatives³⁶. Le 8 juin 1992, Alpha Oumar Konaré devenait le premier Président malien élu démocratiquement. Il restera au pouvoir jusqu'en 2002, permettant ainsi au Mali de devenir un exemple de stabilité politique pour la région³⁷.

De plus, le Mali vit présentement une grande phase de décentralisation. Cette réforme majeure vise à redéfinir l'ancien découpage colonial afin de redonner plus de compétences aux communautés régionales. De cette façon, on entend permettre aux collectivités locales une meilleure gestion de leurs affaires locales.³⁸

En 2009, le pays a récolté une note de 2.5 sur 7.0³⁹ pour le respect des droits civils et politiques de sa population, toujours selon *Freedom in the World. Transparency International*, a placé le Mali au 21^{ème} rang régional (sur 47) et au 111^{ème} rang mondial (sur 180) pour ce qui est de l'indice de la perception de la corruption⁴⁰.

Pour terminer, les médias maliens bénéficient d'une grande liberté de presse. En effet, le pays se situait en 2009 au 31^{ème} rang (sur 175) du classement mondial pour la liberté de presse de *Reporters sans Frontières*. Le Mali se retrouve donc devant d'autres puissances européennes, dont le Portugal, la Grèce, la Pologne, la France et l'Espagne.

³⁶ Robin-Edward POULTON et Ibrahim AG YOUSSEF, *La paix de Tombouctou : Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*, New York et Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), 1999, p.69.

³⁷ Leonardo A. VILLALON et Abdourahmane IDRISSE, « The Tribulations of a Successful Transition : Institutional Dynamics and Elite Rivalry in Mali », dans Leonardo A. VILLALON et Peter VONDOEPP (sous la direction de), *The Fate of Africa's Democratic Experiments*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 2005, p.49.

³⁸ Bréhima KASSIBO, *La Décentralisation au Mali : l'État des lieux*, bulletin de l'Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement [En ligne] <http://apad.revues.org/document579.html>

(Page consultée le 14 janvier 2010).

³⁹ Comme mentionné précédemment, la note la plus élevée est de 1.0 et la plus basse de 7.0. FREEDOM IN THE WORLD, *op.cit.* [En ligne].

⁴⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *op.cit.* [En ligne].

L'exception d'Haïti

Haïti représente un partenaire important dans les relations de coopération interparlementaires de l'Assemblée. Pourtant, le pays se démarque par son cheminement politique mouvementé et difficile, comparativement aux pays avec lesquels l'Assemblée développe une collaboration accrue. Ce phénomène peut s'expliquer par trois éléments : la proximité géographique, la forte représentation haïtienne au Québec et les besoins énormes des institutions parlementaires haïtiennes.

Dans le bassin des Antilles, Haïti est le seul pays francophone ayant acquis une pleine indépendance. Contrairement à la Martinique et à la Guadeloupe qui constituent des Régions françaises depuis 1982⁴¹, Haïti s'est affranchi complètement de ses liens coloniaux en 1804. Il est devenu un État à part entière dont le « passé et [le] destin sont intimement liés à ceux de la francophonie nord-américaine⁴² », ce qui incite le Québec à contribuer au développement du pays et à entretenir de bonnes relations avec ce dernier.

De plus, la communauté haïtienne est très présente au Québec. Selon le conseil national des citoyens et citoyennes d'origine haïtienne, lors du recensement de 2001, 74 470 personnes se sont déclarées d'origine ethnique haïtienne. La communauté haïtienne au Québec se chiffrerait à 130 000 membres et représenterait 48 % de l'ensemble des communautés noires de la province⁴³. À en juger par la grande solidarité exprimée suite au séisme de janvier 2010, les Québécois semblent

⁴¹ Autrefois considérées comme des Départements d'outre-mer de la France. LE MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER (site officiel du) [En ligne]

<http://www.outre-mer.gouv.fr/?-decouvrir-l-outre-mer.html>

(Page consultée le 10 mai 2010).

⁴² Dean LOUDER, Cécyle TRÉPANIÉ et Éric WADDELL, *La francophonie Nord-américaine, Mise en place et processus de diffusion géohistorique*, Département de géographie de l'Université Laval, 1994 [En ligne]

http://www.cefan.ulaval.ca/franco/my_html/ESPSOC.html

(Page consultée le 12 mai 2010).

⁴³ LE CONSEIL NATIONAL DES CITOYENS ET CITOYENNES D'ORIGINE HAÏTIENNE, *Communauté haïtienne en chiffres* [En ligne]

<http://www.conacoh.ca/etats-q%C3%A9bec/la-communaute-haitienne-en-chiffres.html>

(Page consultée le 6 mai 2010).

profondément touchés par les difficultés vécues par les Haïtiens. Ainsi, même si le Québec ouvre ses portes à chaque année aux immigrants de toutes les nationalités, ce sentiment particulier pourrait expliquer la volonté politique manifeste de contribuer au développement du pays.

Enfin, les institutions haïtiennes se trouvent dans un état de grande nécessité. Au-delà du niveau purement matériel, l'efficacité avec laquelle les tâches parlementaires sont conduites est souvent déplorable. En améliorant de simples techniques de travail, l'ANQ se trouve à venir en aide à un pays qui démontre de vastes besoins. C'est là, après tout, que réside le but de la coopération interparlementaire.

Chapitre 3 : Les formations parlementaires

Les programmes de coopération interparlementaire sont surtout constitués de formations données directement au personnel des institutions partenaires. Les activités mises en œuvre visent avant tout un transfert de savoir-faire. Elles mettent l'accent sur la dimension pratique de façon à mieux opérationnaliser la vie parlementaire des pays collaborateurs. Contrairement à la majorité des États offrant une aide à l'étranger, l'ANQ priorise l'acquisition de compétences concrètes par le partage de trucs du métier.

Ainsi, l'Assemblée procède à des opérations pragmatiques centrées sur des domaines spécialisés. La formation est dirigée de façon à s'adapter à la réalité des institutions partenaires. Des ateliers sont mis sur pied sous une approche interactive, de même que des séminaires où les participants peuvent mettre en pratique les notions qu'ils acquièrent. L'accent est mis sur l'instrumentalisation des connaissances.

De plus, comme l'objectif premier de la coopération est bien entendu de répondre aux besoins des Parlements étrangers, une étude préparatoire doit d'abord être menée afin d'assurer la pertinence des formations et la concertation des intérêts et des efforts. Le personnel de l'Assemblée doit absolument travailler dans une optique de respect

mutuel et d'écoute. Les employés ou les parlementaires en charge suivent d'ailleurs eux-mêmes des formations pour optimiser leur travail, tant avant le départ qu'une fois sur place.

La démarche des projets débute normalement par une évaluation des besoins du Parlement bénéficiaire. On tente de définir quels sont les objectifs généraux poursuivis et, s'il y a lieu, quels sont les domaines plus spécifiques qui pourraient générer des craintes ou des attentes particulières. Par exemple, le personnel de l'Assemblée peut proposer entre quinze et vingt items potentiels et demander à ses homologues de choisir parmi ces derniers lesquels ils désirent prioriser et pour quelles raisons. De cette façon, il est possible de s'assurer que la formation concordera aux attentes de ceux qui en bénéficient. L'analyse des besoins est bien souvent conduite dans le cadre de rencontres d'échanges ou de missions exploratoires. Par le passé, l'Assemblée a entre autres été amenée à répondre à une demande expresse des autorités des institutions partenaires concernant le renforcement des capacités des commissions parlementaires⁴⁴.

Ensuite, un rapport de ces discussions préliminaires est envoyé au Président de l'ANQ. Un plan d'intervention est développé afin d'harmoniser les demandes présentées selon la capacité de l'Assemblée, tant au niveau budgétaire qu'au niveau de l'expertise et du personnel disponible. Dans la grande majorité des cas, il résulte de cet exercice une contribution plus modeste que la demande initiale. Cette proposition est présentée sous forme d'une contre-offre de services. À ce moment, l'Assemblée indique clairement l'appui qu'elle est prête à fournir. Elle spécifie notamment l'expertise qu'elle est disposée à partager, le mode des activités, les thèmes envisagés et les échéanciers souhaités pour la réalisation des projets.

Le pays partenaire demeure tout à fait libre d'accepter ou de refuser cette contre-offre. Dans les faits, aucun partenaire n'a cependant refusé de poursuivre la démarche. Si

⁴⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'Assemblée nationale du Québec : un partenaire pour la consolidation de la démocratie parlementaire*, op. cit., p.4.

cela peut s'expliquer par la pertinence des propositions faites par l'Assemblée, il faut aussi garder en tête que les États qui participent aux programmes de coopération présentent de grands besoins logistiques, rendant ainsi toute forme d'aide plus difficile à refuser. Enfin, lorsque les parties se sont entendues sur le contenu et les modalités du projet, sa mise en œuvre peut alors commencer.

Le partage du savoir-faire parlementaire peut avoir lieu au Québec ou encore à l'étranger. Depuis 1996, 64 % des projets en partenariat avec l'Assemblée nationale du Bénin ont eu lieu à Porto Novo et/ou à Cotonou, 61 % de ceux avec le Parlement d'Haïti à Port-au-Prince et 40 % de ceux avec l'Assemblée nationale du Mali à Bamako. Les autres activités, développées de concert avec ces pays partenaires, ont toutes eu lieu à Québec, à l'exception d'un atelier à Mont-Louis en Gaspésie. Comme mentionné précédemment, il est surtout question de la tenue de séminaires et d'ateliers d'échanges axés sur le travail pratique des parlementaires et des fonctionnaires. Souvent échelonnées sur plusieurs demi-journées, les formations visent à clarifier le processus parlementaire et à identifier les outils disponibles. À certaines occasions, l'Assemblée a aussi procédé à l'envoi ponctuel de matériel, notamment au niveau informatique.

De manière générale, peu d'évaluations sont conduites après la complétion d'un projet. Des questionnaires sont habituellement fournis aux participants et aux intervenants afin qu'ils puissent faire un rapide retour sur les formations dispensées. Cependant, les réponses fournies ne font pas l'objet d'une réelle comptabilisation et elles servent peu à l'élaboration ou à l'amélioration de programmes éventuels. De même, peu de rapports d'activités sont maintenant rendus publics. La Bibliothèque de l'Assemblée nationale ne dispose d'ailleurs que de quelques documents sur la coopération que mènent les parlementaires et la DRII et ces derniers ne sont pas des plus récents.

Il arrive également que l'Assemblée apporte un soutien répété à un partenaire spécifique afin de veiller au bon déroulement des démarches subséquentes.

Cependant, l'objectif final demeure la prise en main par chaque Parlement ou chaque Assemblée législative de leur propre programme de développement institutionnel.

Chapitre 4 : Les secteurs d'expertise

Depuis le début de ses activités de coopération, l'Assemblée s'est engagée à partager les compétences qu'elle a développées au fil du temps. Forte de sa tradition démocratique maintenant bicentenaire, elle offre sa collaboration à ceux qui oeuvrent auprès des « composantes parlementaires et administratives qui concourent à faciliter l'exercice de leur mandat par les élus et à assurer le bon fonctionnement de l'institution parlementaire⁴⁵ ».

L'ANQ s'est d'abord construite une expertise pouvant être utile aux parlementaires québécois. Puis, elle a été traduite en termes pouvant être utiles à l'étranger. Tout comme au Québec, les nouveaux élus ont bien souvent besoin d'un appui lorsqu'ils débutent leur carrière politique. Ces derniers ont en effet avantage à apprendre rapidement les responsabilités et les devoirs rattachés à leur position et de comprendre ce qu'impliquent les rouages de la vie parlementaire. Comme il est possible d'observer chez les pays partenaires un renouvellement très important de la classe politique à chaque élection, ce besoin est d'autant plus vrai. De plus, lorsqu'un État est en période de consolidation démocratique, même un parlementaire qui n'en n'est pas à son premier mandat peut bénéficier de certains trucs et conseils.

Ainsi, les députés d'expérience de l'ANQ peuvent fournir de plus amples explications sur le triple rôle du parlementaire. Les fonctions de législateur, de contrôleur du pouvoir exécutif et de représentant de la population entraînent leurs engagements respectifs. Le statut de parlementaire peut aussi comporter certains avantages et obligations. Des ressources particulières peuvent être mises à la disposition des élus, qui ont tout avantage à savoir s'en servir adéquatement. En outre, la connaissance des privilèges et

⁴⁵ *Ibid.*, p. 2.

immunités dont les parlementaires peuvent bénéficier est essentielle. Plusieurs États ont longtemps été soumis à des régimes autoritaires qui bafouaient les droits fondamentaux et les libertés individuelles. Dans ce contexte, il est inhabituel pour le gouvernement de se voir ouvertement contesté. Il est donc primordial que, de part et d'autre, l'essence des privilèges parlementaires soit comprise et respectée, particulièrement au niveau de la liberté de parole. Sans cela, la marge de manœuvre des parlementaires dans leur devoir de contrôle sur le pouvoir exécutif est biaisée et inefficace.

Au Québec, le principe de la liberté de parole est un privilège protégé par la constitution canadienne⁴⁶. Extrêmement important dans le contexte d'une démocratie parlementaire de type britannique, il permet à un député de s'exprimer librement en chambre sans avoir à craindre d'être éventuellement poursuivi en justice⁴⁷. Cependant, afin d'éviter un usage abusif de tels privilèges, la Cour suprême du Canada a circonscrit l'usage des privilèges parlementaires à ce qui est nécessaire à l'exercice des fonctions parlementaires⁴⁸. Au-delà de ce critère de nécessité, les protections constitutionnelles ne s'appliquent plus. Ainsi, pour définir adéquatement les limites de son champ d'action, le député québécois doit être au fait de l'existence de ces deux principes. Il est donc important pour tout parlementaire de connaître les principes juridiques en application dans le pays où les fonctions parlementaires sont exercées et l'interprétation jurisprudentielle qui en a été faite.

Ensuite, le soutien à la fonction parlementaire peut être apporté à travers l'organisation des travaux d'une Assemblée. Lorsque l'on peut laisser de côté les considérations logistiques pour mieux s'attaquer aux discussions de fond, cela contribue grandement au bon déroulement du débat politique. Le bon fonctionnement des commissions parlementaires peut aussi représenter un défi pour lequel une aide peut être fournie. Les commissions constituent d'ailleurs un outil particulièrement efficace pour le

⁴⁶ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, Préambule.

⁴⁷ François CÔTÉ (sous la direction de), *La procédure parlementaire du Québec - 2e éd.* -, Québec, Assemblée nationale, 2003, p. 263.

⁴⁸ *N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.* [1993] 1 R.C.S. 319., par. 377.

cheminement des travaux parlementaires, puisqu'elles représentent un forum de choix pour débattre en profondeur des projets de loi ou d'enjeux importants sans pour autant mobiliser une Assemblée dans son ensemble⁴⁹. Notamment, l'expérience acquise par les secrétaires de la Commission de l'administration publique s'est révélée très profitable aux Parlements qui se sont intéressés au contrôle parlementaire⁵⁰.

En outre, le processus législatif, les diverses étapes qu'il implique, la procédure parlementaire, la rédaction et l'interprétation des lois font partie des secteurs d'expertise de l'ANQ. L'Assemblée peut aussi porter assistance pour toute question de recherche ou requérant des outils documentaires plus spécifiques. La bibliothèque parlementaire de l'ANQ peut être d'une grande aide en procédant notamment à des échanges documentaires virtuels. Par exemple, lors d'une séance de formation, Mme Nancy Ford⁵¹ a eu l'occasion d'expliquer à ses homologues nigériens comment accéder à certains documents rendus disponibles par l'Assemblée, notamment le Règlement et les Règles de procédures.

De plus, la nécessité de faire progresser le travail effectué dans une Assemblée législative transcende le seul rôle des parlementaires et implique également la présence de fonctionnaires affectés à la fonction administrative et à la fonction parlementaire. La compétence de ces personnes, leur indépendance politique et idéologique ainsi que la reconnaissance de l'importance de leur rôle constituent un pan extrêmement important de toute démocratie multipartite. L'ANQ, à travers les différents départements qui la composent, a développé et partagé ses habiletés dans la gestion des ressources humaines, la gestion des ressources financières, la sécurité, l'informatique et la bureautique, les communications, la transcription, les comptes rendus et la diffusion des débats parlementaires, les services du protocole, les

⁴⁹ À l'exception des commissions plénières.

⁵⁰ À ce niveau, Mme Nancy Ford, coordonnatrice des travaux parlementaires des commissions a mentionné que non seulement les envoyés des Parlements africains ont voulu en apprendre davantage sur l'expertise québécoise, mais également ceux en provenance de l'Australie, du Royaume-Uni et de la Russie.

⁵¹ Mme Ford est coordonnatrice des travaux parlementaires des commissions.

simulations parlementaires pour les jeunes et, faut-il le mentionner, les relations interparlementaires et internationales⁵².

Enfin, les autorités parlementaires, particulièrement le Secrétariat, font aussi partie du champ d'expertise de l'Assemblée exporté à l'étranger. Plusieurs partenariats avec le Bénin, le Mali et Haïti ont d'ailleurs déjà été mis sur pied dans ce domaine. À cinq reprises, soit en 1997, en 2001, en 2003, en 2006 et en 2009, seize secrétaires provenant de douze Parlements⁵³ ont participé à Québec à des séminaires d'échanges⁵⁴.

Les partenariats avec les personnes désignées

Au niveau électoral, l'ANQ a développé plusieurs partenariats avec le Directeur général des élections du Québec (DGE). En vertu de la Loi électorale, ce dernier a le pouvoir d'agir sur le plan international avec l'autorisation du gouvernement⁵⁵. Les objectifs de la politique de coopération du DGE consistent à « contribuer à l'avancement de la démocratie et au mieux-être des personnes⁵⁶ » et à faire figurer l'Institution « parmi les administrations électorales modèles, résolument engagées dans le partage de leur savoir-faire⁵⁷ ».

Lors de la tenue d'élections dans les pays partenaires, l'ANQ et le DGE ont pris part à des missions d'observation faites dans un cadre multilatéral, afin que les divers acteurs puissent témoigner du caractère libre et démocratique du processus en cours. Comme les élections représentent bien souvent une étape critique et délicate pour les États qui

⁵² ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'Assemblée nationale du Québec : un partenaire pour la consolidation de la démocratie parlementaire*, op. cit., p.3.

⁵³ Parmi ces pays, se trouvaient le Bénin, le Burkina Faso, les Comores, le Congo (Brazaville), le Gabon, la Guinée, la Guinée Bissau, Haïti, le Madagascar, le Mali, le Niger et le Togo.

⁵⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'Assemblée nationale du Québec : un partenaire pour la consolidation de la démocratie parlementaire*, op.cit., p.4.

⁵⁵ *Loi électorale*, L.R.Q., chapitre E-3.3, art. 485.

⁵⁶ DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Politique de coopération internationale*, juin 2008 [En ligne]

<http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/politique-cooperation-internationale.pdf>

(Page consultée le 11 mai 2010), p.1.

⁵⁷ *Ibid.*

consolident leurs institutions, l'ANQ et le DGE ont donc l'occasion de mettre à profit leur expertise et de contribuer au processus de démocratisation. D'autres collaborations ont eu lieu dans le domaine des communications, alors que des séances de travail communes ont été mises sur pied.

L'Assemblée a aussi eu l'occasion de travailler avec le Vérificateur Général du Québec (VG) en ce qui a trait au contrôle parlementaire et à la reddition de comptes. Leur collaboration s'est développée par l'entremise de projets *ad hoc*, qui résultent de demandes concrètes et précises de la part des pays partenaires. Sur ce point, l'Assemblée nationale du Mali est particulièrement active. Elle a récemment bénéficié du support des institutions québécoises à travers des ateliers axés sur la relation entre le VG et la Commission de l'administration publique.

Quant à la Protectrice du citoyen, son champ d'action est à saveur plus locale. Elle n'a donc pas eu l'occasion de développer un partenariat de coopération interparlementaire avec l'Assemblée. Ses activités à l'international se limitent à prendre part à des associations professionnelles d'ombudsmans et de médiateurs, comme l'Institut international de l'ombudsman, l'Association des ombudsmans et des médiateurs de la Francophonie et l'Association des ombudsmans des États-Unis⁵⁸.

De même, le Commissaire au lobbyisme a établi des échanges et a collaboré avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme, mais uniquement au niveau canadien, français et américain⁵⁹. Cela s'explique par le fait que la réglementation des activités lobbyistes requiert un niveau de développement institutionnel et de contrôle de la corruption que les pays partenaires n'ont pas encore atteints.

⁵⁸ LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Québec, 2009, p.154.

⁵⁹ LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Rapport d'activité 2008-2009*, Québec, 2009, p.21.

Chapitre 5 : Les difficultés rencontrées par le personnel

S'il est vrai que participer à un programme de coopération interparlementaire peut être extrêmement gratifiant tant du point de vue professionnel qu'humain, il est également vrai que le travail parlementaire dans les pays qui tentent de consolider leurs institutions peut parfois se révéler ardu. Ainsi, à la lumière d'entretiens avec certains employés de l'Assemblée qui ont participé à des activités de coopération, quelques problématiques communes aux missions effectuées peuvent être relevées. Naturellement, divers facteurs peuvent être à l'origine des difficultés vécues. Cependant, il demeure important de s'y attarder afin de pouvoir éventuellement mieux s'y préparer, voire même de les éviter complètement.

La différence entre un Parlement de type britannique et de type français

Tout d'abord, la différence inhérente entre le système parlementaire français sur lequel sont basées la plupart des institutions partenaires et le système parlementaire britannique de l'ANQ représente la première barrière à surmonter. Cette dichotomie est incontournable puisqu'elle est due à la nature même des systèmes en place. Cependant, elle n'en est pas pour autant infranchissable. Elle constitue toutefois une composante des activités de coopération que les intervenants doivent garder en tête. De plus, tenter d'apporter un changement aussi majeur que la transformation des assises démocratiques d'un État ne serait ni souhaitable ni même envisageable.

Alors qu'il agissait en tant qu'expert-conseil en procédure parlementaire, M. Siegfried Peters⁶⁰ a été confronté à cette situation. En mission pour une semaine à Port-au-Prince, il avait comme mandat d'expliquer au personnel haïtien le fonctionnement des travaux de l'Assemblée, notamment le déroulement d'une séance et la préparation des documents nécessaires pour ce faire. L'objectif était de transposer certaines procédures québécoises au contexte haïtien afin de maximiser les efforts et d'améliorer le travail des fonctionnaires.

⁶⁰ M. Peters est conseiller au Secrétariat du Bureau de l'Assemblée.

Selon M. Peters, les participants ont abordé les notions enseignées avec curiosité. De prime abord, il n'était pas évident pour eux de bien saisir quel usage ils pourraient faire de procédures extrinsèques à leur système parlementaire. Les échanges qui suivaient les exposés magistraux ont donné lieu à de nombreuses questions. Dans l'ensemble, les participants ont toutefois semblé bien comprendre le processus parlementaire québécois. Ils ont pu résumer avec aisance les méthodes de travail présentées et reprendre certaines idées énoncées.

Lors de sa deuxième visite, un an plus tard, M. Peters a été à même de constater que les notions couvertes lors de la première visite n'avaient pas été mise en application comme il s'y était d'abord attendu. Malgré la compréhension des concepts parlementaires enseignés et le fait qu'ils présentaient des éléments sensiblement similaires à ceux du Parlement local, la transposition avec des moyens limités de façons de faire propres au système britannique à un système ressemblant plus au modèle français n'allait pas de soi pour tous. Au-delà des principes théoriques, le besoin pour des éléments pratiques et des exemples concrets déjà adaptés au contexte haïtien s'est fait sentir.

Ainsi, il n'est peut-être pas très naturel pour un fonctionnaire parlementaire qui n'a jamais eu à travailler avec le modèle britannique d'intégrer directement des concepts extérieurs à son travail quotidien. Il est donc important pour les agents de coopération de ne pas minimiser l'impact que de telles différences peuvent représenter et de bien s'informer sur le système parlementaire du pays hôte. Comme mentionné précédemment, toute différence ne rend cependant pas le partage de compétences inapplicable, en autant que l'accent soit mis sur les processus et instruments de travail. D'ailleurs, si c'était le cas, le concept même de coopération interparlementaire serait impossible à mettre en œuvre puisque chaque parlement possède ses propres particularités.

En l'espèce, l'emphase sur le côté pratique de la formation a été amplifiée pour contrer ce problème. Par exemple, lors de la deuxième visite, certaines formulations du feuillet de l'ANQ ont été reprises par les participants et insérées dans un ordre du jour correspondant au modèle haïtien.

Pour terminer, il est important de relativiser une telle difficulté due à la spécificité du contexte québécois. À la suite de l'importante réforme de 1968 visant à moderniser les institutions parlementaires québécoises, plusieurs termes parlementaires empruntés à l'anglais ont été modifiés⁶¹. Par exemple, le terme « orateur » (*speaker*) autrefois employé a été remplacé par « Président ». De même, « l'Assemblée législative » (*Legislative Assembly*) est devenue « l'Assemblée nationale » et le « greffier » (*Clerk*) est maintenant appelé « secrétaire général ». Les similitudes de nomenclature atténuent donc les éventuels problèmes communicationnels.

L'instabilité institutionnelle

Le problème de l'instabilité institutionnelle est une préoccupation récurrente lors de l'élaboration de programmes de coopération. En effet, un revirement situationnel majeur peut réduire à néant en un tour de main des progrès obtenus de longue haleine. Véritable épée de Damoclès, l'instabilité politique peut se présenter sous trois volets. Elle peut affecter le régime en place, les fonctionnaires parlementaires ou encore les règles appliquées par les institutions.

Premièrement, il est possible qu'un État soit menacé par un coup d'État. En effet, le maintien d'un système parlementaire démocratique peut, dans certains cas, se révéler difficile. Par le passé, certains des pays partenaires de l'Assemblée ont dû faire face à de tels renversements. L'impact de l'implantation par la force d'un nouveau régime politique peut avoir des conséquences majeures sur le fonctionnement des institutions en place. Lorsqu'un tel revirement cède de surcroît la place à un régime totalitaire, ce

⁶¹ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'ABC de l'Assemblée, Symboles* [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/organisation-travaux-assemblee/symboles.html> (Page consultée le 7 mai 2010).

sont les fondements même de la démocratie qui se voient bafoués. Toute tentative de soutien parlementaire devient alors futile. De tels événements sont bien évidemment hors du contrôle des parlementaires et des fonctionnaires, ANQ et partenaires confondus. Cependant, il n'en demeure pas moins que cela constitue une situation extrêmement frustrante à laquelle l'on peut être confronté.

Aussi, sans pour autant résulter en une instabilité formelle, le renouvellement de la classe politique au sein des institutions partenaires peut représenter un défi de taille. Les observateurs de l'Assemblée ont en effet constaté à plusieurs reprises qu'une nouvelle élection entraîne bien souvent un remplacement quasi-complet des élus précédents. Contrairement au Québec où les députés conservent fréquemment leur fonction malgré l'alternance entre les partis au pouvoir, rares sont les parlementaires africains ou haïtiens qui demeurent en poste pour un nouveau mandat. Bien que démocratique et légitime, ce bouleversement peut devenir problématique si aucun transfert de connaissances n'est effectué et si la pérennité de la fonction parlementaire n'est pas assurée.

En effet, si chaque élection représente la perte des acquis parlementaires des dernières années, l'édification et la solidification des institutions démocratiques ne peuvent se réaliser à long terme. De même, en tenant compte des besoins plus grands qu'éprouvent les nouveaux députés en début de mandat, la pression exercée sur le personnel de soutien est exponentielle. Au niveau de la coopération interparlementaire, ce constant renouvellement signifie que tout le partage de l'expertise opéré jusqu'à présent est à recommencer. Cela constitue donc un obstacle à la continuité du savoir-faire transmis.

Deuxièmement, les fonctionnaires parlementaires et administratifs subissent aussi les contrecoups des aléas de la classe politique. À l'opposé des fonctionnaires de l'ANQ qui bénéficient d'une sécurité d'emploi considérable, les fonctionnaires des institutions partenaires sont assujettis au bon vouloir des élus. De manière générale, le pouvoir en place semble trop souvent préférer établir des officiers « alliés » dans les postes

stratégiques. La notion d'impartialité ou de neutralité, si indispensable au sein de la fonction publique québécoise, ne semble pas recevoir la même acceptation ou du moins la même reconnaissance partout à l'étranger.

Encore une fois, ce renouvellement engendre une perte d'expertise. Si cela peut se justifier dans un contexte électoral, il en va tout autrement dans le contexte de l'administration d'une Assemblée législative. De plus, de grands changements, qu'il soit ici question de renvoi et de réembauche ou tout simplement de changement d'affectation, peuvent engendrer un déséquilibre dans l'organisation de la vie parlementaire et perturber indûment le bon déroulement des travaux.

Pis encore, l'incertitude dans laquelle peuvent se trouver les fonctionnaires pourrait aussi devenir malsaine. Après tout, qu'en est-il de l'impartialité d'un individu dont l'emploi dépend de la volonté d'un groupe partisan? Dans une société où la pauvreté menace une grande partie de la population, quel choix fera un employé qui doit opter entre son salaire et son intégrité professionnelle? Et selon la même logique, comment réagit un député bien intentionné? Par exemple, comment un député de l'opposition pourrait-il faire confiance aveuglément à un fonctionnaire dont l'indépendance n'est pas assurée?

Il est clair que la stabilité d'une institution parlementaire implique une certaine stabilité chez le personnel non politique. Confrontés à ce phénomène, la DRII, de concert avec les parlementaires québécois, tente de sensibiliser les élus sur l'importance de l'indépendance des fonctionnaires et de leur sécurité d'emploi⁶². Néanmoins, dans l'attente d'avancées tangibles de ce côté, certaines situations décevantes peuvent se produire. En effet, il est possible que des gens ayant participé à plusieurs programmes de coopération et ayant développé une expertise intéressante cessent d'occuper leur fonction sans avoir réellement pu partager leur connaissances. De nouveau, le travail de formation est alors à reprendre avec des néophytes.

⁶² ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'Assemblée nationale du Québec : un partenaire pour la consolidation de la démocratie parlementaire*, op.cit., p.3.

Troisièmement, au-delà de l'identité des personnes étant affectées à telles ou telles positions, le manque d'uniformité dans l'interprétation des lois et règlements, de la jurisprudence parlementaire ou tout simplement dans le traitement des informations peut créer de l'instabilité institutionnelle. Quoiqu'indirecte, l'inconstance dans l'application de ces mesures peut s'avérer grandement néfaste et improductive.

S'il est un aspect de la vie parlementaire qui requiert une totale crédibilité, c'est bien le rôle joué par la présidence. Le Président « est en quelque sorte le gardien des droits démocratiques des citoyens représentés à l'Assemblée puisqu'il voit au maintien des droits et privilèges de celle-ci et de ses membres⁶³ ». Or, vu l'envergure des responsabilités de la Présidence, il est primordial pour la légitimité et le respect des décisions rendues qu'elles inspirent la confiance des membres de l'Assemblée. Pour ce faire, les ordonnances présidentielles doivent s'inscrire dans une logique continue. Si elles varient de façon imprévisible selon l'interprétation législative du jour, les parlementaires seront confinés au doute et à l'hésitation quant à la conduite qui est attendue de leur part. Ils ne pourront pas mener convenablement leur mandat et exercer leurs fonctions. Ainsi, la stabilité de l'interprétation qui est faite des règles et règlements de l'Assemblée s'impose.

Le manque de cohérence des décisions de la Présidence constitue un problème commun à certaines Assemblées législatives avec lesquelles l'ANQ exerce un partenariat. Cette difficulté ne résulte pas nécessairement d'un manque de volonté. Il peut également s'agir de lacunes logistiques. Pour pallier cette déficience, des ateliers sont réalisés. Des trucs pratiques sont partagés pour renforcer la qualité des outils mis à la disposition des parlementaires tels que la mise sur pied d'un recueil de jurisprudence ou l'élaboration d'une banque de données sur des projets d'opinion non rendus publics. La désorganisation chronique en ce domaine peut parfois devenir embêtante pour les agents de l'ANQ, qui ont eux-mêmes du mal à définir le droit applicable.

⁶³ François CÔTÉ (sous la direction de), *La Procédure parlementaire*, op. cit., p. 95.

Ainsi, l'interprétation variable donnée aux lois et règlements peut parfois augmenter le niveau de difficultés du travail des coopérants. Cependant, ce troisième volet, aussi astreignant soit-il, ne constitue pas en soi un obstacle fondamental. Au contraire, il s'agit d'un enjeu que la coopération interparlementaire vise justement à régler.

La barrière interpersonnelle à franchir

Dans le contexte international, il peut arriver que les différences culturelles requièrent temps et adaptation. Si cela peut sembler logique, il est tout de même utile de le préciser puisque cela peut entraîner certaines modifications sur la manière dont les ateliers seront présentés.

Dans certains pays plus traditionalistes et plus conservateurs, recevoir de la formation donnée par une femme peut être perçu différemment qu'ici, au Québec. La présence de femmes en politique n'est d'ailleurs pas une constante dans tous les États, au contraire. Mme Ford a d'ailleurs mentionné que lors de certains ateliers, elle a dû s'adapter et se faire accepter. Pour cela, elle a adopté une attitude positive et elle a engagé davantage le dialogue. En l'espèce, l'ouverture démontrée a très bien fonctionné.

Aussi, les opérations de coopération internationale peuvent être parfois perçues comme un impérialisme déguisé. Cela est d'autant plus vrai pour les populations dont l'accession à l'indépendance a été ponctuée par des tentatives de reprise de contrôle de la part d'une puissance étrangère. Au sein de l'ANQ, les coopérants n'ont pas semblé avoir identifié de telles craintes chez les gens avec lesquels ils ont travaillé. L'histoire du Québec, exempte de précédents colonisateurs, constitue certainement un élément influent. Cependant, ils ont souligné l'importance pour les participants de ne pas sentir qu'on leur impose des méthodes de travail sans qu'ils aient donné au préalable leur consentement ou encore de ne pas s'afficher comme détenant LA solution miracle. Une attention particulière et accrue, face à ces situations, devient nécessaire afin d'éviter toute incompréhension.

De plus, il peut arriver que certaines personnes n'investissent pas leurs collaborateurs d'une confiance inébranlable. En effet, les participants peuvent parfois être blasés de recevoir une aide internationale et de ce fait, manquer de réceptivité. Bien sûr, la plupart des gens sont toujours contents de recevoir un soutien. Il peut cependant devenir frustrant pour eux de constater qu'après plusieurs années de travail, et malgré d'importants investissements de part et d'autres, ils ne récoltent que de faibles résultats. Ils peuvent perdre espoir et ne plus croire qu'une amélioration durable soit possible. Cette attitude peut être difficile à accepter pour une personne bien intentionnée, surtout si elle sent que la pertinence de ses efforts est remise en question.

La perte de confiance peut aussi s'installer pour d'autres raisons. Durant leur deuxième séjour en Haïti, Mme Ford et M. Peters ont assisté à des coupes drastiques de personnel. Au sein même du groupe d'employés qu'ils formaient, certaines personnes ont été renvoyées en raison de réorganisations massives. Il se pourrait donc que, pour certains employés, la venue d'une entité externe soit perçue comme une menace potentielle à l'existence de leur poste. Quoique ces décisions puissent ne pas être en liens avec d'éventuelles recommandations des formateurs, ce phénomène peut tout de même devenir nuisible.

Le manque de cohérence entre les divers agents internationaux

Plusieurs entités de différentes nationalités oeuvrent pour l'amélioration de la démocratie dans le monde. Chaque once d'effort déployé est louable. Toutefois, le manque de concertation entre les organisations peut créer de la confusion, un dédoublement de l'information fournie et présenter des contradictions quant aux méthodes à adopter pour, finalement, devenir très improductive.

Dans les pays d'Afrique francophone de même qu'en Haïti, nombre d'acteurs tentent d'apporter de l'aide. Énormément de ressources financières, de temps et d'efforts sont investis pour le développement de leurs institutions démocratiques. Malheureusement, le manque de cohésion est récurrent. Parfois, la piètre collaboration interétatique peut

même être intentionnelle. Par exemple, un État pourrait ne pas vouloir s'allier à un autre État qui ne partage pas les mêmes motivations politiques. Il est aussi possible qu'un acteur veuille tirer davantage de crédit médiatique de son engagement et préfère agir seul. Force est de constater que si la partisanerie étatique ou idéologique n'existait pas, de plus grands objectifs pourraient être atteints.

Conclusion

En conclusion, l'Assemblée nationale du Québec a, au cours des 15 dernières années, développé son programme de coopération interparlementaire en concentrant ses efforts dans ses domaines d'expertise en usant de sa spécificité et de ses qualités intrinsèques.

Grâce à l'autonomie qu'elle tire des champs de compétences provinciales et du principe de la séparation des pouvoirs, elle a donné à son action des orientations claires, conformes à ses valeurs et à ses objectifs. À travers des partenariats fondés sur l'ouverture, le respect mutuel mais aussi sur la promotion de l'État de droit et de la démocratie, elle a tissé des liens privilégiés qui s'avèrent bénéfiques pour le Québec tout comme pour les pays partenaires. En misant sur le transfert de savoir-faire, sur les conseils pratiques et en ancrant son action dans la réalité des gens participant à ses activités, l'Assemblée tente de répondre concrètement aux besoins qui lui sont présentés. Quoique certains défis demeurent et puissent requérir une grande capacité d'adaptation, il est clair que la coopération interparlementaire peut s'effectuer lorsque les deux parties sont conscientes de la présence de ces difficultés et tentent de part et d'autres d'y remédier.

Pour terminer, il est possible que certains observateurs viennent à questionner la pertinence des efforts que l'ANQ déploie à l'étranger. L'aide jusqu'ici apportée est-elle mesurable, quantifiable? Qu'en est-il de ses résultats? Peut-on cerner le particularisme québécois pour prédire comment les efforts de nos coopérants seront perçus? Peut-on

s'assurer de retombées directes et concrètes en instaurant de tels programmes? Les coûts qui s'y rattachent sont-ils trop élevés?

Cependant, si l'on s'interroge sur l'intérêt de promouvoir la démocratie dans les États en transition ou en consolidation institutionnelle, ou encore sur ce que représente un processus démocratique sain et intègre pour le respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles, la pertinence de la coopération interparlementaire s'impose.

Bibliographie

Publications officielles

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'Assemblée nationale du Québec : un partenaire pour la consolidation de la démocratie parlementaire*, Québec, Direction des relations interparlementaires et internationales, Service de la coopération interparlementaire, Publication officielle, 1999, 6p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'assistance électorale québécoise au Bénin*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2000, 58p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *La démocratie parlementaire à l'ère de la mondialisation : éléments d'une politique de relations parlementaires internationales de l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1998, 78p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Programme intégré d'appui à la démocratie (PIAD) au Bénin*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1999, 187p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Programme intégré d'appui à la démocratie et aux droits de la personne, Séminaire d'échanges entre l'Assemblée nationale du Québec et l'Assemblée nationale du Bénin, Rapport final (Porto-Novo, Bénin, 5 au 9 juillet 1999)*, Québec, Assemblée nationale du Québec, Service de la coopération interparlementaire, 1999, 45f.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Séminaire d'échanges destiné aux parlementaires maliens, Bamako, Mali, 9 au 15 novembre 2000 : cahier de mission*, Québec, Assemblée nationale du Québec, Délégation de l'Assemblée nationale pour la coopération interparlementaire, 2000, 158p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Séminaire d'échanges destiné aux parlementaires maliens, Bamako, Mali, 9 au 15 novembre 2000 : documents de travail pour la validation des contenus de la thématique*, Québec, Assemblée nationale du Québec, Délégation de l'Assemblée nationale pour la coopération interparlementaire, 2000, 93p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Séminaire d'échanges entre l'Assemblée nationale du Québec et l'Assemblée nationale du Bénin : rapport final, (Porto-Novo, Bénin, 5 au 9 juillet 1999)*, Québec, Assemblée nationale du Québec, Service de la coopération interparlementaire, 1999, 45p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de l'Assemblée nationale - 35^e législature, 2^e session -*, Québec, Direction de la diffusion des débats, le 17 juin 1998.

CÔTÉ, François (sous la direction de), *La procédure parlementaire du Québec - 2e éd*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2003, 715p.

LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Rapport d'activité 2008-2009*, Québec, 2009.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Québec, 2009.

TOUPIN, Dominic et Gilles Pageau, *La coopération technique et parlementaire entre l'Assemblée nationale du Québec et le parlement de la république d'Haïti*, Québec, Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 27, no 1-2, septembre 1998, pp. 3-7.

Monographies

AKE Claude, *The Feasibility of Democracy in Africa*, Dakar, Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2000, 206p.

FRÈRE, Marie-Soleil, *Presse et démocratie en Afrique francophone: Les mots et les maux de la transition au Bénin et au Niger*, Paris, Éditions Karthala, 2000, 540p.

GAZIBO, Mamoudou, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2005, 291p.

POULTON Robin-Edward et Ibrahim Ag Youssouf, *La paix de Tombouctou : Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*, New York et Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), 1999, 424p.

Articles scientifiques

A. VILLALON, Leonardo et Abdourahmane IDRISSE, « The Tribulations of a Successful Transition : Institutional Dynamics and Elite Rivalry in Mali », dans Leonardo A. VILLALON et Peter VONDOEPP (sous la direction de), *The Fate of Africa's Democratic Experiments*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 2005, pp.49-74.

ADDISON Tony, « Do donors matter for institutional reform in Africa? », dans Steve KAYIZZI-MUGERWA (sous la direction de), *Reforming Africa's institutions : Ownership, Incentives, and Capabilities*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2003 : pp. 54-76.

BARKAN, Joel, « Democracy in Africa : What Future? », dans Muna NDULO (sous la direction de), *Democratic reform in Africa :Its Impact on Governance and Poverty Alleviation*, Oxford, James Currey et Ohio University Press, 2006 : pp. 17-26.

DANIELSON, Anders, « Economic and institutional reforms in French-speaking West Africa : Impact on efficiency and growth », dans Steve KAYIZZI-MUGERWA (sous la direction de), *Reforming Africa's institutions : Ownership, Incentives, and Capabilities*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2003 : pp. 105-126.

GAZIBO, Mamoudou, «Les aspects internationaux de la démocratisation», dans Stéphane PAQUIN et Dany DESCHÊNES (sous la direction de), *Introduction aux relations internationales*, Montréal, Chenelière Éducation, 2009 : pp. 292-309.

HAREL, Louise, « Les relations internationales de l'Assemblée nationale du Québec », Ottawa, Revue parlementaire canadienne, printemps 2003 : pp.4-7.

MICHAUD, Nelson, « Le Québec dans le monde : faut-il redéfinir les fondements de son action? », dans Robert BERNIER (sous la direction de), *L'État Québécois au XXI^{ème} siècle*, Les Presses de l'Université du Québec, Québec, 2004 : pp. 125-168.

Mémoires

ALBERT, Madeleine. *Le contrôle parlementaire des activités internationales du Gouvernement du Québec*. Québec : Assemblée nationale, 1983. 28p.

GENEST, Hugo. *La « paradiplomatie parlementaire » : cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*. Québec : Assemblée nationale, 2007. 71p.

JEAN, Pierre-David. *L'efficacité des missions parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*. Québec : Assemblée nationale, 2005. 34p.

LAFORTUNE, Philippe. *Du rayonnement parlementaire ou contribution de l'Assemblée nationale à la démocratie : Les cas de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et de la Confédération parlementaire des Amériques (COPA)*. Québec : Assemblée nationale, 2002. 27p.

LÉVEILLÉ, Marie-Ève. *Mondialisation et démocratie : dévalorisation de la citoyenneté dans le nouvel ordre économique mondial*. Québec : Assemblée nationale, 2001. 29p.

Communications personnelles

Entretien avec monsieur Gilles Pageau, responsable du service de la francophonie et de la coopération interparlementaire de la Direction des relations interparlementaires et internationales.

Le 29 octobre 2009, le 26 mars 2010, le 13 mai et le 17 juin 2010.

Entretien avec monsieur Siegfried Peters, conseiller au Secrétariat du Bureau de l'Assemblée.

Le 11 mai 2010.

Entretien avec madame Nancy Ford, coordonnatrice des travaux parlementaires des commissions.

Le 12 mai 2010.

Jurisprudence et opinion juridique

N.B. Broadcasting Co. c. N.-É. [1993] 1 R.C.S. 319.

Opinion sur le pouvoir de représenter l'Assemblée à titre de Président de l'Assemblée nationale du Québec, Opinion juridique, n. 1825-980619, de maître René Chrétien, directeur des affaires juridiques et législatives, et de maître Michel Bonsaint, directeur de la recherche en procédure parlementaire, à M. Jean-Pierre Charbonneau, Président de l'Assemblée nationale, Québec, le 16 juin 1998.

Lois et règlements

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3.

Loi électorale : L.R.Q., Chapitre E-3.3, mise à jour au 1^{er} juin 2009.

Règlement et autres règles de procédure. 11e éd. Québec: Assemblée nationale du Québec, 2010. 395p.

Résolutions

Résolution de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, *Résolution sur Haïti*, Réunion du Bureau., Caen, 13-15 décembre 2000.

Sites Internet

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'ABC de l'Assemblée, Symboles*
<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/organisation-travaux-assemblee/symboles.html>

(Page consultée le 7 mai 2010).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Les relations interparlementaires et internationales*

<http://www.assnat.qc.ca/fr/associations/index.html>

(Page consultée le 11 mai 2010).

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *CIA World Factbook*

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bn.html>

(Page consultée le 16 mars 2010).

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *CIA World Factbook*

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>

(Page consultée le 16 mars 2010).

FREEDOM IN THE WORLD, *Analysis, Map of Freedom in the World*

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>

(Page consultée le 9 mai 2010).

KASSIBO, Bréhima, *La Décentralisation au Mali : l'État des lieux, bulletin de l'Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement*

<http://apad.revues.org/document579.html>

(Page consultée le 14 janvier 2010).

LE CONSEIL NATIONAL DES CITOYENS ET CITOYENNES D'ORIGINE HAÏTIENNE, *Communauté haïtienne en chiffres*

<http://www.conacoh.ca/etats-g%C3%A9n%C3%A9raux/la-communaute-haitienne-en-chiffres.html>

(Page consultée le 6 mai 2010).

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Politique de coopération internationale*, juin 2008

<http://www.electionsequbec.qc.ca/documents/pdf/politique-cooperation-internationale.pdf>

(Page consultée le 11 mai 2010).

LE MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER, *Site officiel*

<http://www.outre-mer.gouv.fr/?-decouvrir-l-outre-mer-.html>

(Page consultée le 10 mai 2010).

LOUDER, Dean, Cécyle Trépanier et Éric Waddell, *La francophonie Nord-américaine, Mise en place et processus de diffusion géohistorique*, Département de géographie de l'Université Laval, 1994

http://www.cefan.ulaval.ca/franco/my_html/ESPSOC.html

(Page consultée le 12 mai 2010).

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES, *La relation Québec-Chine*

http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/relations_quebec/asia/chine/relations.asp

(Page consultée le 11 juin 2010).

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, *Site officiel du gouvernement*

<http://www.gouv.bj/spip.php?article28>

(Page consultée le 11 janvier 2010).

REPORTERS SANS FRONTIÈRE, *Classement mondial 2009*

<http://www.rsf.org/fr-classement1001-2009.html>

(Page consultée le 21 mars 2010).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Indice de la corruption 2009, Perspectives régionales,*

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/regional_highlights

(Page consultée le 9 mai 2010).

UNIVERSITÉ LAVAL, *Trésors de la langue française au Québec*

<http://www.tfq.ulaval.ca/axl/afrique/mali.htm>

(Page consultée le 13 janvier 2010).