

## Fédéralisme et théories de politique étrangère

Paul Painchaud

Volume 5, numéro 1, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700395ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700395ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Painchaud, P. (1974). Fédéralisme et théories de politique étrangère. *Études internationales*, 5(1), 25–44. <https://doi.org/10.7202/700395ar>

## FÉDÉRALISME ET THÉORIES DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Paul PAINCHAUD \*

### INTRODUCTION

L'analyse de la politique étrangère, comme domaine distinct de la discipline des relations internationales, s'est considérablement développée au cours des deux dernières décennies. Ce mouvement se caractérise par un choix fondamental : traiter la politique étrangère comme tout autre phénomène social. Il s'appuie également sur une distinction nette entre deux champs empiriques théoriquement dissociables : celui de la politique étrangère proprement dite, et celui du système international. Enfin, au niveau des méthodes, ce courant s'oppose, sans la renier, à la tradition historico-juridique qui a dominé la discipline des relations internationales jusqu'à tout récemment. Contrairement à l'histoire diplomatique, par exemple, l'étude de la politique étrangère doit conduire à un savoir cumulatif, que seules la méthode comparative et l'élaboration de théories, soutenues l'une et l'autre par l'emploi de nouvelles techniques d'analyse, rendront possibles. Il s'agit, en somme, d'appliquer la démarche scientifique, telle qu'on l'entend dans les sciences sociales contemporaines, aux phénomènes de politique étrangère<sup>1</sup>.

---

\* Professeur au Département de science politique de l'Université Laval.

1. L'étude de la politique étrangère est un domaine mouvant. Aussi bien, il n'existe pas, à l'heure actuelle, un véritable ouvrage de synthèse sur les divers paradigmes, théories et préthéories de politique étrangère. Il existe, cependant, un certain nombre d'ouvrages généraux de relations internationales qui abordent incidemment ce problème. On pourra consulter, par exemple, James E. DOUGHERTY, Robert L. PFALTZGRAFF Jr., *Contending Theories of International Relations*, Philadelphia, J. B. Lippincott Company, 1971; Joseph FRANKEL, *Contemporary International Theory and the Behaviour of States*, London, Oxford University Press, 1973. Plusieurs travaux, néanmoins, ont posé le problème spécifique de la théorie et de la méthode comparative en politique étrangère. On consultera en particulier Feliks GROSS, *Foreign Policy Analysis*, New York, Philosophical Library, 1954; Richard C. SNYDER, H. W. BRUCK and Burton SAPIN, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University, 1954; Gabriel A. ALMOND, « Comparative Study of Foreign Policy », dans Roy C. MACRIDIS (éd.), *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1958, pp. 1-8; Karl W. DEUTSCH, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York, The Free Press, 1966; James N. ROSENAU, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », dans R. Barry FARRELL, *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966, pp. 27-92; David WILKINSON, *Comparative Foreign Relations, Framework and Methods*, Los Angeles, Dickenson, 1969.

Ce mouvement, cela va de soi, n'a pas encore donné toutes les promesses qu'on en attendait. Les éléments théoriques qui le composent n'ont pas dépassé le stade des ébauches et des synthèses provisoires. Par surcroît, dans une très large mesure, les analyses qu'on y trouve reflètent les préoccupations culturelles et politiques des États-Unis, puisque c'est dans ce pays que ce mouvement scientifique a vu le jour. Il est remarquable, par exemple, que les problèmes étudiés portent surtout sur les comportements des États en situation de crise et de conflit, que la dimension strictement militaire et les problèmes de sécurité l'aient emporté sur tous les autres aspects de la politique étrangère, et que seul, ou à peu près, l'appareil central de l'État souverain ait été considéré comme acteur significatif dans les processus de politique étrangère. Toutes ces tendances ne font, en définitive, qu'exprimer la position particulière qu'occupent les États-Unis dans le système international. Enfin, on peut douter que les techniques employées conduisent, chacune, à des résultats proportionnels aux ressources investies<sup>2</sup>.

Ces difficultés sont normales, de même que les critiques qu'elles ont suscitées. N'est-ce pas là le sort de toute entreprise scientifique nouvelle? Aussi bien, le parti pris de l'avenir semble à tous égards préférable à la défense d'une tradition, qui n'a d'ailleurs pas à se justifier pour se perpétuer. Cela dit, il est non moins important d'identifier avec précision, et d'une manière constante, les problèmes que pose le développement d'un champ relativement nouveau de connaissances. La critique des résultats, la définition des objectifs, l'évaluation des techniques, font partie intégrante de toute démarche scientifique. Tout autant que l'élargissement du domaine empirique, la mise en cause simultanée et permanente de l'entreprise scientifique elle-même doit donc être considérée comme une condition nécessaire au progrès de celle-ci.

Dans le cas de la politique étrangère, l'identification des variables demeure l'une des faiblesses et l'une des difficultés principales de ce champ d'études. Certes, il existe plusieurs nomenclatures de variables. Comme nous l'indiquions plus haut, cependant, la théorie en politique étrangère est marquée par un paradigme propre à un seul pays et à une idéologie dominante. Le défi le plus important de l'analyse de la politique étrangère, à l'heure actuelle, consiste donc à élargir cette méthode – car il s'agit bien de cela avant tout – à des dimensions nouvelles, à des interrogations de types plus variés. Par exemple, pour ne citer qu'une dimension possible du problème, la politique étrangère a toujours été considérée jusqu'ici, dans presque tous les efforts de théorisation, comme une variable dépendante dont il fallait expliquer les comportements par un certain nombre de variables indépendantes, groupées dans des combinaisons diverses selon les modèles suggérés. Ne serait-il pas utile – à notre avis, il serait même nécessaire – d'inverser le processus et de considérer la politique étrangère elle-même comme une variable indépendante de phénomènes sociaux,

2. Le dynamisme scientifique des milieux universitaires américains ne se manifeste pas seulement par son inventivité constante au niveau des concepts et des méthodes, mais aussi par son aptitude à identifier les difficultés, établir les priorités et planifier les ressources. L'élan des relations internationales dans ce pays est tout autant attribuable à l'ingéniosité des savants qu'à la capacité qu'ont ceux-ci « d'administrer » eux-mêmes leur discipline. On trouvera un bon exemple de ce réalisme et de cet esprit critique dans James N. ROSENAU, *International Studies and the Social Sciences: Problems, Priorities and Prospects in the United States*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973. On peut déplorer la prépondérance qu'exercent les États-Unis dans ce domaine. Elle peut s'expliquer de bien des façons, mais la passivité des autres pays n'en est-elle pas la cause principale? À quand un bilan semblable à celui de Rosenau pour le monde francophone?

politiques, ou administratifs, définis à leur tour comme variables dépendantes<sup>3</sup>? Cette démarche ne devient possible que si on renonce aux problématiques dominantes, et par conséquent, si on accepte d'étendre les frontières de celle-ci à de nouvelles réalités.

L'identification des « domaines négligés » de la politique étrangère apparaît donc comme une entreprise essentielle. Cependant, cet inventaire appelle la définition d'une méthode qui, sans être complètement satisfaisante, aurait du moins le mérite d'être systématique, – ce qui n'a été fait jusqu'à maintenant que dans une très faible mesure –, parce que cette entreprise supposerait d'abord une analyse des multiples perceptions idéologiques qui tentent d'interpréter le système international. C'est le vieux problème de la pertinence dans la recherche sociale, et on ne voit pas pourquoi on devrait se résoudre à ne jamais l'attaquer de front. Après tout, l'analyse elle-même de la politique étrangère repose sur le postulat que le « discours international » traditionnel est faible du fait qu'il se refuse à aborder certaines réalités<sup>4</sup>.

S'inspirant de cette préoccupation générale, notre propos, ici, est d'identifier brièvement l'un des secteurs négligés de l'analyse de la politique étrangère – les rapports du fédéralisme et de la politique étrangère – et de poser, sans chercher à les résoudre, quelques-uns des problèmes théoriques qui y sont sous-jacents.

## I – LA LÉGITIMITÉ DU SUJET

Le fédéralisme devient sujet de l'analyse de la politique étrangère du fait, évidemment, que les entités composantes d'un régime fédéral, les États fédérés, peuvent, selon les circonstances, intervenir dans le système international. Dès lors, de quoi s'agit-il? Quel est le statut théorique de ces acteurs? Quelle place faut-il faire à ces processus particuliers de politique étrangère – les processus fédéraux – dans la perspective plus globale de l'analyse comparative? Sous quel paradigme faut-il entreprendre l'étude du comportement de ces acteurs, les États fédérés? Ce comportement lui-même, à quoi le comparer? À celui des autres acteurs étatiques? À celui des acteurs non étatiques?

Pour répondre à ces questions, il faut d'abord donner au fait empirique dont on prétend faire la théorie toute sa légitimité. En d'autres termes, quelle est la portée réelle de ce fait au niveau des processus sociaux et politiques?

Commençons par écarter toute ambiguïté quant à la réalité qu'il s'agit d'examiner. Notre propos, en effet, est de nous en tenir aux régimes fédéraux qui se déclarent tels, c'est-à-dire ceux dont la constitution prévoit, selon le langage du droit, un partage de la souveraineté. Il existe, certes, de nombreuses définitions du fédéralisme, et les juristes sont loin de s'entendre à ce sujet<sup>5</sup>. Par surcroît, l'analyse politique, tout en demeurant partiellement tributaire du vocabulaire juridique, introduit des critères de classification des systèmes politiques qui rendent encore plus

3. On trouvera néanmoins un exemple de cette démarche dans Richard BUTWELL, (éd.), *Foreign Policy and the Developing Nation*, Lexington, University of Kentucky Press, 1969.

4. Voir James N. ROSENAU, « Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research », dans Austin RANNEY (éd.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham Publishing Company, 1968.

5. Pour une introduction à la question, voir W. H. RIPER, « Six Books in Search of a Subject, or Does Federalism Exist and Does it Matter? », *Comparative Politics*, vol. 2, octobre 1969, pp. 135-146.

difficile une définition non équivoque du fédéralisme<sup>6</sup>. Aussi bien, pour les fins de cette analyse, nous nous en tiendrons à la formulation conventionnelle utilisée plus haut, tout en nous rappelant, en effet, que certains régimes unitaires décentralisés pourraient entrer dans le champ de cette enquête, tout autant, sinon davantage, que certains régimes qui n'ont du fédéralisme que l'étiquette. D'autre part, qu'il s'agisse des systèmes fédéraux ou unitaires, il y aurait lieu de considérer le rôle des institutions locales dont l'importance politique et le rayonnement leur confèrent parfois le rang d'acteur international. Mais puisqu'il s'agit d'abord de discuter ici du statut théorique des États fédérés, nous nous en tiendrons à la définition classique qui est habituellement donnée de ces derniers. Dans une autre étape, il devrait être plus facile d'entreprendre l'étude – qui n'a pas encore été faite – du statut des « acteurs gouvernementaux non étatiques ».

Le comportement international des États fédérés a déjà fait l'objet de nombreux travaux en droit international. C'est par ce biais, principalement, que le problème a été posé<sup>7</sup>. Comme il s'agit d'un problème juridique relativement mince, et comme il est en voie de solution un peu partout, il n'est pas étonnant qu'on l'ait considéré d'une importance secondaire au plan de l'analyse politique. Pourtant, – et c'est là ce que nous voudrions démontrer – l'activité internationale des États fédérés constitue un domaine empirique d'une grande richesse, encore mal connu, mais dont de nombreux indices nous permettent de croire qu'il prendra plus d'importance dans l'avenir. Il n'est pas dans notre intention, ici, de faire un tableau détaillé de cette activité. Les recherches sont encore trop peu nombreuses et la situation d'un régime fédéral à l'autre varie trop pour qu'il soit possible de présenter de cet ensemble de faits une synthèse cohérente et sûre. Néanmoins, les signes ne manquent pas dans certaines fédérations, d'une activité qui devrait prendre, ailleurs, des formes similaires.

Ainsi, pour nous en tenir qu'à un seul exemple de fédéralisme, celui du Canada, constate-t-on que les provinces canadiennes entretiennent des relations internationales dont l'ampleur, dans certains cas, les a obligées à des innovations importantes sur le plan administratif et institutionnel<sup>8</sup>. Très souvent, cette activité remonte aux débuts de la Confédération, – parfois même un peu plus tôt – et ce, dans des secteurs d'un intérêt considérable pour le développement socio-économique de l'époque, comme

6. Diverses tentatives ont été faites, en fonction de critères variés. Parmi les plus intéressantes, mentionnons Carl J. FRIEDRICH, « International Federalism in Theory and Practice », dans E. PLISCHKE (éd.), *Systems of Integrating the International Community*, Princeton, Van Nostrand, 1964, pp. 117-155; Karl W. DEUTSCH *et al.*, « Political Community and the North Atlantic Area », dans *International Political Communities, an Anthology*, Garden City, New York, Anchor Books, 1966, pp. 1-91; Leon N. LINDBERG et Stuart A. SCHEINGOLD, *Europe's Would Be Polity*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970.

7. Pour une excellente synthèse du problème, voir Ivan BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, London, Longman, 1973.

8. Le cas des relations internationales des provinces canadiennes a surtout été traité d'un point de vue juridique. À travers ces analyses, on trouve néanmoins un rappel des principaux faits politiques. Voir, par exemple, Jacques BROSSARD, André PATRY, Elizabeth WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1967; Ronald G. ATKEY, « The Role of the Provinces in International Affairs », *International Journal*, vol. XXVI, hiver 1970-1971, pp. 249-273; Anne-Marie JACOMY-MILLETTE, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971; Thomas Allen LEVY, « The Role of the Canadian Provinces in External Affairs: A Study in Canadian Federalism », communication présentée à la *Canadian Political Science Association*, McGill University, juin 1972; Howard A. LEESON and Wilfried VANDERELST, *External Affairs and Canadian Federalism: The History of a Dilemma*, Holt, Rinehart and Winston of Canada, Limited, Toronto, 1973.

l'immigration, le commerce et les finances. Cette activité, qui ne s'est pas développée également dans toutes les provinces, cela va de soi, a néanmoins pris un essor remarquable depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. En effet, les champs d'intervention internationale des provinces se multiplient de plus en plus, notamment sous l'impulsion de la croissance industrielle, de l'interdépendance technologique, du développement des communications, des échanges culturels et des relations transnationales. Le partage des compétences, également, favorise un rôle international accru des provinces canadiennes, en particulier dans le secteur des matières premières, de l'éducation et des relations de travail. Enfin, l'élargissement de la politique étrangère canadienne à des domaines nouveaux, comme l'aide au développement, produit un effet supplémentaire d'entraînement pour toutes les provinces. L'ensemble du phénomène a d'ailleurs pris une ampleur telle que le ministère des Affaires extérieures a dû se doter d'une direction de la coordination fédérale-provinciale<sup>9</sup>.

Cette « internationalisation » du fédéralisme canadien, attribuable tout autant aux changements survenus dans la société canadienne qu'aux transformations du système international d'après-guerre, se double, dans le cas du Québec, d'une mutation de la culture politique qui tend à conférer à l'État provincial une légitimité spécifique en matière internationale. Le rôle du gouvernement du Québec, à ce niveau, n'est plus seulement perçu comme un prolongement normal de ses responsabilités constitutionnelles, – doctrine qui est celle des autres provinces – mais bien comme un instrument du développement socio-politique d'une communauté nationale distincte. D'où, d'ailleurs, le caractère vigoureux, et souvent politique, des affrontements du Québec avec le gouvernement fédéral sur cette question<sup>10</sup>.

Cette brève analyse pourrait être faite pour d'autres régimes fédéraux. Certes, plusieurs nuances s'imposeraient. Tous les systèmes fédéraux n'ont pas le même degré de décentralisation. Tous, non plus, n'ont pas atteint le même niveau de développement socio-économique, qui demeure, dans tous les cas, une variable importante quant à la nature des responsabilités internationales que peuvent assumer les entités composantes. De plus, à l'intérieur d'une même fédération, les États fédérés ne sont pas tous placés dans une situation identique par rapport au système international. Ainsi, les États fédérés qui voient une autre fédération ont tendance à développer davantage leurs relations internationales avec les membres de cette fédération. C'est le cas, par exemple, de certains États américains et des provinces canadiennes, qui ont établi entre eux de nombreux accords de coopération<sup>11</sup>. C'est aussi le cas des *Länder* allemands et des cantons de la Confédération suisse. De même, certains États fédérés sont moins « exposés » au système international : qu'on pense, par exemple, à la situation des États américains du centre-ouest, ou de certaines provinces de l'Argentine. Par surcroît, les fédérations diffèrent les unes des autres par leur régime politique. Les systèmes fédéraux démocratiques, ou « ouverts », favorisent davantage l'autonomie internationale de leurs parties composantes que les régimes autoritaires, ou « fermés », en dépit des dispositions constitutionnelles parfois plus généreuses dans

9. INFORMATION CANADA, *Relations étrangères du Canada, 1972*, Ottawa 1973.

10. Voir Paul PAINCHAUD, « Diplomatic Biculturalism : Doctrine or Delusion ? », dans Stephen CLARKSON (éd.), *An Independent Foreign Policy for Canada?*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1968, pp. 85-96, et dans le même ouvrage, Louis SABOURIN, « Special International Status for Quebec? », pp. 97-109.

11. Richard H. LEACH et Donald E. WALKER, *Province-State Relations Across the International Boundary: A Preliminary Assessment*, Canadian Political Science Association, Montréal, juin 1972.

ce dernier cas, comme on peut le constater pour l'URSS<sup>12</sup>. Par ailleurs, les régimes présidentiels, par la personnalisation et la centralisation qu'ils entraînent dans les processus de politique étrangère se montrent probablement moins souples à l'égard des États fédérés que les régimes parlementaires, comme en témoigne la situation respective des États américains et des provinces canadiennes (bien qu'ici d'autres facteurs devraient être pris en considération: des études plus poussées seraient nécessaires sur ce point). Enfin, la composition ethnique, de même que la culture politique, constituent d'autres variables qui favorisent ou freinent, selon le cas, les responsabilités internationales des États fédérés.

Ces réserves étant faites, nous pouvons revenir à notre affirmation initiale, à savoir que les entités composantes des fédérations, du moins celles qui appartiennent à des régimes démocratiques, semblent appeler à un rôle international plus étendu, *quelles que soient les définitions que le droit international donne de leur statut*. Il semble inévitable, en effet, dans la mesure où ces entités ont des responsabilités administratives réelles, c'est-à-dire des moyens assez substantiels d'intervention socio-économique, que les distinctions juridiques à leur sujet perdent de plus en plus de leur signification. Bénéficiant déjà d'un certain degré d'autonomie, — qu'il faut postuler, bien sûr, au départ de cette analyse — les États fédérés, notamment ceux qui appartiennent à des sociétés industrielles, seront amenés, par la convergence du phénomène de leur diversification interne, source d'une dépendance accrue vis-à-vis de l'extérieur, et du phénomène de la pénétration, ou mieux, de la « percolation » du système international vers les autres niveaux de l'activité sociale, à élargir le champ de leurs activités internationales<sup>13</sup>. Il s'agit là, en fait, d'un aspect particulier d'un processus plus large, celui que Rosenau a défini comme « l'articulation » (*linkage*) des systèmes nationaux et internationaux<sup>14</sup>. Tout indique, en effet, que la vision traditionnelle de la science politique sur l'« étanchéité » de ces deux niveaux d'analyse, si elle eut jamais quelque fondement dans la réalité, a cessé depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale de correspondre à l'évolution des institutions et des processus. Non seulement, en effet, les États sont-ils plus que jamais interdépendants entre eux, mais il est manifeste que les faits nationaux et les faits internationaux n'évoluent pas d'une façon indépendante les uns des autres. C'est plutôt au phénomène inverse qu'on assiste, le nombre des problèmes nationaux qui trouvent leur origine dans une situation internationale — et vice versa — s'accroissant de plus en plus. L'accès

12. Sur la notion de systèmes « ouverts » et « fermés » en politique étrangère, voir R. Barry FARRELL, « Foreign Politics of Open and Closed Political Societies », dans R. Barry FARRELL (éd.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966.

13. Le mot « percolation » n'existe pas en français, mais l'expression percolateur, dérivé du latin *percolare*, est acceptée: il nous semble y avoir aucune objection à ce que le processus lui-même puisse être désigné d'un terme correspondant. Dans le cas présent, le concept de percolation nous paraît mieux décrire le phénomène en cause que celui de pénétration qui évoque nécessairement une intervention plus ou moins systématique. La percolation est un processus diffus et plus régulier tout à la fois. Pour une discussion générale de ces processus et de leurs rapports avec le développement, voir Gabriel A. ALMOND, « A Developmental Approach to Political Systems », *World Politics*, vol. XVII, janvier 1965; Richard R. FAGEN, *Politics and Communication*, Boston, Little, Brown, and Company, 1966; Karl W. DEUTSCH, « External Influences on the Internal Behaviour of States », dans R. Barry FARRELL, *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University, 1966, pp. 5-26, et dans le même ouvrage, James N. ROSENAU, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », pp. 27-96.

14. James N. ROSENAU (éd.), *Linkage Politics, Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York, The Free Press, 1969.

des États fédérés au système international procède de la même évolution. On peut décrire, en effet, le processus d'internationalisation des régimes fédéraux comme un phénomène de « diffraction » de leur système de politique étrangère : l'intervention simultanée du milieu externe et des pressions internes sur des structures déjà décentralisées conduit à briser le caractère monolithique du système de politique étrangère lui-même, qui pouvait, dans un autre contexte, se comporter comme celui d'un État unitaire. En effet, il fallut attendre les révolutions technologiques du XX<sup>e</sup> siècle pour que le problème de la gestion de la politique étrangère se pose sérieusement en régime fédéral<sup>15</sup>. En d'autres termes, tous les régimes fédéraux ne connaissent pas nécessairement ce phénomène de « diffraction » : la conjoncture doit s'y prêter. Notre hypothèse, que semble corroborer un survol des données disponibles dans ce domaine, est que ce phénomène ira en s'accroissant.

D'ailleurs, on pourrait faire une démonstration à rebours de ce phénomène. En effet, la formation d'institutions supranationales au cours des vingt dernières années, pose le problème inverse d'entités politiques indépendantes qui, tout en s'unifiant et en se dotant des éléments nécessaires à une action extérieure commune, se réservent une large mesure d'autonomie sur le plan international<sup>16</sup>. Il est assez difficile d'imaginer, par exemple, que, dans l'hypothèse même d'une intégration plus poussée, et donc de la mise en place d'une politique étrangère commune, les membres des Communautés européennes renonceraient complètement à agir de leur propre chef sur la scène internationale. Le réseau des intérêts, la force de la tradition, le dynamisme de chacune de ces sociétés, imposeront nécessairement à ces nouvelles Communautés une forme quelconque de fédéralisme sur le plan international. Les modalités, les fondements culturels de ce fédéralisme international ne ressembleront sans doute pas à celui que certains régimes fédéraux actuels ont mis en place. Il procédera, cependant, de la même dynamique : érosion de l'État-nation de type classique au profit de nouveaux acteurs, effacement relatif de la « *Grosspolitik* » pour faire place à des domaines plus variés et plus techniques de la politique étrangère<sup>17</sup>. Les deux phénomènes sont d'ailleurs liés : l'apparition de nouveaux champs de politique étrangère suscite nécessairement l'émergence de nouveaux acteurs. Le rôle accru des États fédérés sur le plan international se situe dans ce processus, de même que celui-ci rendra possible à l'intérieur des « communautés politiques » de l'avenir, la coexistence d'une diplomatie commune et de politiques étrangères nationales, – ce que le polycentrisme, en Europe de l'Est, ou à l'inverse la doctrine Brejnev préfigurent « à leur façon », du moins jusqu'à un certain point.

15. Il s'agit, ici, d'un phénomène semblable à celui de la différenciation sociale auquel on assiste dans toutes les sociétés industrialisées. Les sociétés diffractées se caractérisent par un haut degré de spécialisation dans les rôles et les structures. Il est normal que les systèmes de politique étrangère des sociétés industrialisées subissent une transformation semblable. La diffraction en politique étrangère est d'ailleurs un phénomène multidimensionnel : on en retrouve des manifestations dans les systèmes unitaires de politique étrangère (par exemple, le développement de la bureaucratie) qui apparaissent également, cela va de soi, dans les systèmes fédéraux. Voir Marion J. LEVY, *The Structure of Society*, Princeton, Princeton University Press, 1952.

16. Louis CARTOU, *Organisations européennes*, Paris, Dalloz, 1973 ; voir particulièrement, aux pages 31–45, 209–218, pour une description des processus techniques de la politique étrangère des Communautés européennes. Pour une étude plus générale des relations extérieures du Marché commun, voir Maurice TORRELLI, « L'élaboration des relations extérieures de la Communauté économique européenne », *Revue du Marché Commun*, n° 167, août-septembre 1973.

17. Voir, par exemple, Edward L. MORSE, « The Transformation of Foreign Policies : Modernization, Interdependence, and Externalization », *World Politics*, XXII, avril 1970, pp. 371–392.

De cette brève analyse on peut donc dégager une conclusion provisoire : certains États fédérés ont incontestablement, à l'heure actuelle, une activité internationale ; d'autres États fédérés, dont l'activité est encore mal connue, peuvent tout au moins être considérés comme « acteurs potentiels » du système international. De plus, certaines formes d'association politique – volontaire ou imposée – constituent déjà sans doute des systèmes fédéraux avant la lettre : le comportement de ces systèmes s'apparente à celui des fédérations, et peut constituer, au moins pour l'avenir, un domaine possible d'investigation et de comparaison. Dans l'ensemble, par conséquent, il y a donc place pour une réflexion systématique sur cette « manière d'être » particulière de la politique étrangère, qui est déjà celle de certains États, et qui pourrait, à brève échéance, s'étendre à un plus grand nombre de situations.

## II – LA NATURE DES ACTES

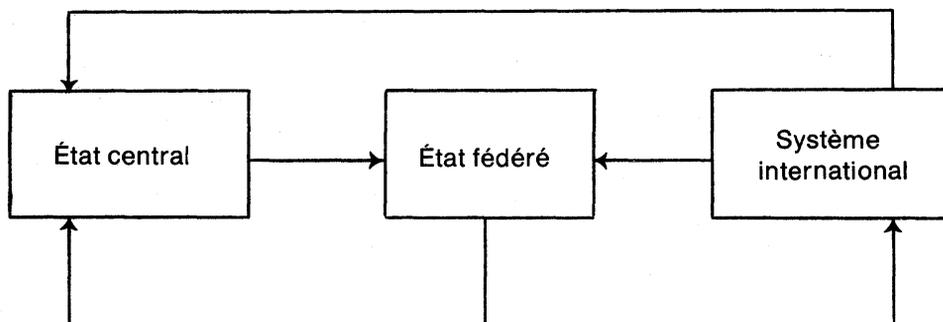
Si l'activité internationale des États fédérés est un fait indéniable, comment expliquer qu'elle ait attiré si peu l'attention ? Comment se fait-il qu'on exprime parfois à son endroit scepticisme et réserve ? Nous avons commencé à répondre à ces questions, et nous y reviendrons plus loin. Il nous semble, cependant, qu'il y a lieu de s'interroger dès maintenant sur la notion même d'activité internationale, telle qu'elle peut s'appliquer à des États fédérés. Tel est, en effet, le nœud du problème. Si les États fédérés ont une activité internationale épisodique, le fait mérite d'être mentionné, mais il ne mérite peut-être pas de s'insérer dans le cadre d'une analyse comparative à long terme. Si, au contraire, cette activité constitue un trait permanent des principales tâches d'un État fédéré, on conviendra que nous sommes en présence d'une dimension importante de la vie politique des régimes fédéraux. Or telle est notre hypothèse : pour un certain nombre d'États fédérés l'accès au système international, à des titres divers et sous des formes diverses, fait partie des conditions d'efficacité de leur performance. En d'autres termes, ces États ont une *politique étrangère*, et cela, dans le sens plein du mot. Car, qu'est-ce que la politique étrangère sinon l'ensemble des activités gouvernementales dont le but est d'assurer l'articulation du système national au système international, et vice versa ? La politique étrangère est souvent définie par rapport aux besoins que l'État doit relayer à la société internationale : il s'agit, d'ailleurs, d'un paradigme très répandu, et nul doute que la genèse de tous les systèmes de politique étrangère s'explique par un mécanisme de défense des sociétés face à leur environnement externe. Mais la politique étrangère remplit également une autre fonction, surtout à notre époque : elle a aussi pour but de transmettre aux systèmes nationaux les besoins du système international, dont l'équilibre et le développement supposent un ajustement continu de ses parties composantes. En d'autres termes, la politique étrangère de toute entité politique est un mécanisme d'adaptation à deux sens<sup>18</sup>.

18. Il y a là, certes, un point de vue théorique qu'il faudrait approfondir davantage. La politique étrangère est traditionnellement conçue comme un instrument de contrôle entre les mains de l'État. Dans la mesure, cependant, où tout système de politique étrangère est « pénétré », à un titre ou l'autre, il n'est pas difficile d'imaginer que ce système doit aussi servir aux « pénétrants ». Pour une première discussion de ce problème, voir James N. ROSENAU, « Calculated Control as a Unifying Concept in the Study of International Politics and Foreign Policy », dans *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1971, pp. 197-237.

Or, dans la mesure où les régimes fédéraux sont perméables au système international, les États fédérés qui en sont membres participent de cette fonction, tant pour eux-mêmes que pour l'ensemble de l'État fédéral. En ce sens, ils ont donc une politique étrangère. Leur activité, dans ce domaine, consiste tout à la fois à défendre leurs intérêts auprès du système international (soit directement, soit par l'intermédiaire de l'État fédéral), ainsi qu'à recevoir et à transmettre les intérêts qui s'expriment dans le système international (là aussi, soit directement, soit par le biais de l'État fédéral). L'État fédéré peut donc être considéré comme un système politique qui reçoit des intrants directs et indirects de l'environnement international, transforme ces intrants en intérêts, et produit à son tour des extrants, qu'on peut considérer comme sa politique étrangère<sup>19</sup>. Graphiquement, celle-ci apparaît de la façon suivante :

## Schéma

## Politique étrangère d'un État fédéré



Dans ce schéma, nous avons exclu les interactions directes, qui vont de l'État central au système international : nous les considérons comme admises. À l'inverse, il nous semble important de souligner que le système international peut exprimer ses intérêts à l'État fédéré par l'intermédiaire de l'État central. Même dans ce cas, la réaction de l'État fédéré constitue un acte de politique étrangère.

Cette vue diffère considérablement de celle qui prévaut habituellement et qui range l'État fédéré au rang de simple groupe de pression à l'intérieur des systèmes fédéraux de politique étrangère. En réalité, c'est la notion même de politique étrangère qui est ici en cause. Malheureusement, il n'existe pas de définition satisfaisante de celle-ci, et peu de chercheurs ont consacré une attention réelle à ce problème<sup>20</sup>. À vrai dire, il en va de la politique étrangère comme de la science politique elle-même : la définition ne peut intervenir qu'au terme du processus de théorisation, non au départ<sup>21</sup>. Or s'il existe plusieurs cadres d'analyse, ou préthéories,

19. Pour une application de la notion de système à la vie politique, voir en particulier David EASTON, *Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1965.

20. Néanmoins, on pourra lire une tentative en ce sens dans Charles F. HERMANN, « Policy Classification : A Key to the Comparative Study of Foreign Policy », dans James N. ROSENAU, Vincent DAVIS, Maurice A. EAST (éd.), *The Analysis of International Politics*, New York, The Free Press, 1972.

21. Voir Jean MEYNAUD, *La science politique. Fondements et perspectives*, chez l'auteur, 6, chemin de Mornaix, 1960.

de la politique étrangère, les véritables synthèses qui situeraient celle-ci par rapport aux autres activités gouvernementales sont plus rares. La politique étrangère, en effet, ne peut se définir dans l'absolu, mais relativement à d'autres dimensions du système politique. On n'en est pas encore là et, en vérité, les auteurs se sont surtout attachés à circonscrire les principales variables qui pourraient être retenues dans l'analyse empirique. Ainsi, bien qu'il existe une grande confusion à ce sujet, on discutera de l'opportunité d'étudier la politique étrangère sous l'angle des décisions, des politiques (*policies*), ou des comportements<sup>22</sup>. Aucune de ces variables, cependant, n'est propre à la politique étrangère : on pourrait tout autant les appliquer à l'étude de la politique sociale ou de la politique économique. Aussi bien, à défaut d'une véritable définition, a-t-on fini par s'entendre sur une description du champ empirique de la politique étrangère. À ce sujet, il y a consensus, mais nous ne sommes guère plus avancés pour les fins de cette analyse.

Pour cette raison, nous proposons, ici, de procéder d'une manière négative, c'est-à-dire d'indiquer un certain nombre d'erreurs qu'il faut éviter quand on discute de politique étrangère : nous arriverons ainsi à mieux cerner la spécificité des actes internationaux des États fédérés. Ainsi, il nous semble tout d'abord qu'il faut éviter de confondre « *GrossPolitik* » et politique étrangère. La « grande politique » qu'on identifie souvent à l'action des grandes puissances, ou à l'aspect le plus général de la diplomatie d'un État, celui qui touche à ses intérêts fondamentaux, ne saurait absorber à elle seule le phénomène plus global de l'ajustement constant d'un système politique à son environnement externe, de même qu'elle ne saurait rendre compte de la multiplicité des problèmes internes dont toute politique étrangère doit se faire l'expression à l'extérieur<sup>23</sup>. D'ailleurs, dans la plupart des cas, les questions qui suscitent l'attention la plus soutenue des différents publics ne se situent pas nécessairement au niveau de la grande politique.

D'autre part, la politique étrangère ne doit pas non plus être confondue avec le domaine, (*issue-area*), de la sécurité, de la diplomatie et des affaires militaires<sup>24</sup>. La politique étrangère ne s'est jamais ramenée à ce seul domaine, mais à notre époque il est encore plus vrai de dire que la substance des relations internationales s'est élargie à des secteurs extrêmement variés de l'activité sociale. En fait, sous l'influence de l'industrialisation et du développement des communications, il n'est pratiquement plus un seul aspect de la vie en société qui ne soit englobé dans la politique étrangère, comme en témoigne l'organisation administrative de la plupart des ministères des Affaires étrangères des pays développés<sup>25</sup>.

Enfin, il nous semble qu'on doit distinguer entre les actes politiques et les actes administratifs de politique étrangère. Les premiers mettent en cause la définition des

22. Pour une très bonne synthèse du problème du choix des variables dans l'analyse de la politique étrangère, on consultera Janice STEIN, « L'analyse de la politique étrangère : à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes », *Études internationales*, volume II, n° 3, septembre 1971.

23. ROSENAU, *op. cit.*

24. Il n'y a pas de traduction française reconnue au concept d'*issue-area*. On emploie parfois secteur ou domaine. Le terme secteur est évidemment plus commode puisqu'il permet l'adjectif sectoriel, mais le terme domaine paraît mieux donner l'idée d'*issue-area*. On trouvera une discussion du concept lui-même dans ROSENAU, *op. cit.*, pp. 95-149.

25. Le ministère des Affaires extérieures du Canada, par exemple, sans renoncer à ses structures régionales, est de plus en plus organisé en fonction de critères fonctionnels. Voir INFORMATION CANADA, *op. cit.*

objectifs et des moyens ; les seconds se situent au niveau de l'exécution<sup>26</sup>. Bien que la distinction entre ces deux types d'actes soit parfois difficile à faire dans le concret, on peut facilement observer qu'il s'agit là de deux niveaux empiriques différents. Or avec le développement des bureaucraties et la complexité croissante des problèmes, les actes de type administratif ont pris une importance toute aussi significative pour la compréhension des comportements internationaux que les actes politiques. L'administration, en effet, se situe tout autant à l'origine des décisions politiques qu'à leur terme : par là, elle commande la substance aussi bien que l'efficacité des politiques.

Si donc la politique étrangère « n'est pas » que la grande politique, le domaine diplomatique-militaire et la somme des actes politiques, on peut facilement admettre que les États fédérés disposent d'un large champ de manœuvre sur le plan international. Cette marge constitue, en quelque sorte, un minimum. En réalité, rien n'interdit à un État fédéré d'intervenir aussi au niveau de la « *GrossPolitik* », de la diplomatie et des problèmes de défense de l'État fédéral. En outre, l'État fédéré peut aussi avoir « sa » grande politique et poser des actes politiques qui lui soient propres, en référence à ses intérêts spécifiques. Pour ne donner qu'un exemple, le gouvernement du Québec poursuit sa politique internationale à trois niveaux : celui de l'exécution de différents programmes – par exemple, ses programmes de coopération internationale – qu'on peut considérer comme des actes administratifs ; celui de la définition des objectifs socio-économiques à long terme que ces programmes doivent atteindre (principalement au moment de décider des budgets) et qu'on peut identifier à des actes politiques ; celui, enfin, de sa grande politique, lorsqu'il définit sa stratégie vis-à-vis du gouvernement fédéral ou de la France pour assurer sa présence à l'échelle internationale, ou qu'il fait valoir ses intérêts économiques sur la scène internationale, comme vient de le faire son ministre du Commerce et de l'Industrie à propos des négociations du GATT<sup>27</sup>.

En réalité, l'activité internationale des États fédérés est beaucoup plus diversifiée, comme le démontre une recherche préliminaire que nous avons effectuée auprès du Gouvernement du Québec. Cette enquête n'avait pas pour but de couvrir tous les secteurs de l'activité gouvernementale, et elle se proposait uniquement d'établir les premiers jalons d'une problématique plus générale qui pourrait ensuite être appliquée à d'autres cas. Telle quelle, cependant, cette recherche fait voir la nécessité d'une typologie plus sophistiquée des comportements internationaux des États fédérés. Sans entrer dans le détail de cette recherche, nous croyons utile d'en donner ici les principaux résultats. Il est évidemment difficile de postuler qu'une enquête semblable auprès de plusieurs États fédérés conduirait aux mêmes conclusions. Il nous semble, cependant, que notre démarche peut faciliter la recherche comparative en attirant l'attention sur un certain nombre de variables qui se sont révélées significatives en cours de route<sup>28</sup>.

26. Cette distinction correspond plus ou moins à celle qui est faite entre *interactions* et *transactions* par Charles A. MCCLELLAND, « International Interaction Analysis: Basic Research and Some Practical Uses », (miméographié), University of Southern California, 1968. Une distinction de cette nature paraît de plus en plus nécessaire au niveau empirique dans les recherches de politique étrangère. Les expressions *interaction* et *transaction* n'ont pas tout à fait la même portée, dans ce contexte, en anglais et en français, et c'est pourquoi nous lui préférons la dichotomie actes politiques-actes administratifs.

27. Déclaration du ministre Guy Saint-Pierre, *Le Devoir*, 17 décembre 1973, p. 1.

28. Cette recherche s'appuie sur la consultation des archives du Gouvernement du Québec et sur un certain nombre d'entrevues avec des hauts fonctionnaires.

Cette recherche avait pour but d'identifier les intérêts internationaux du gouvernement du Québec et d'entreprendre une analyse exploratoire des méthodes de gestion utilisées pour ces intérêts. D'une façon délibérée, les actes purement politiques et les grands débats constitutionnels ont été exclus de cette enquête. Non pas qu'ils soient sans signification. Nous les estimions au contraire fondamentaux, mais il nous semblait qu'ils avaient déjà été passablement couverts dans la littérature juridique et dans la presse écrite. La démarche qui consistait à identifier les activités internationales du Québec au niveau des actes administratifs nous paraissait plus féconde car elle pouvait révéler les intérêts véritables dans ce secteur. Dans une seconde étape, il serait toujours possible de faire le lien avec la « *GrossPolitik* », et par là de démontrer la cohérence des actions entreprises. Les actes posés par le Conseil des ministres ou le Parlement n'entrent donc pas dans le champ de cette enquête. D'autre part, même au niveau de l'analyse administrative, nous avons exclu les ministères qui avaient un rôle évident dans les Affaires internationales, par le biais surtout de la coopération internationale, - Affaires intergouvernementales, Éducation, Affaires culturelles - pour nous en tenir à un certain nombre de ministères « techniques », comme les Affaires sociales, le Travail, l'Industrie et Commerce, les Travaux publics, les Richesses naturelles, les Transports, etc. Enfin, nous avons regroupé tous les ministères à l'intérieur d'un certain nombre de domaines (*issus-area*) qui correspondent aux grandes « missions » de l'État québécois, telles qu'elles ont été définies par la méthode du P.P.B.S. En gros, ces missions s'identifient à peu près aux typologies existantes des *issues-areas* : la mission gouvernementale (qui correspond au domaine sécurité et diplomatie), la mission sociale, la mission économique, et la mission éducative et culturelle<sup>29</sup>. Il nous était donc possible d'avoir un tableau des actes internationaux du gouvernement du Québec qui puisse se comparer aux principales tendances de l'analyse de la politique étrangère. À court terme, cependant, ce n'était pas la pondération par domaine qui nous intéressait, mais la nature des actes posés et leur direction. De ce point de vue, une première typologie s'est imposée d'emblée à nous au cours de la recherche, et nous proposons que l'activité administrative internationale de tout État fédéré soit étudiée en fonction de cinq types possibles d'extrants :

1. *Les actes contractuels* : il s'agit de tous les accords et contrats que le gouvernement d'un État fédéré signe avec un gouvernement étranger ou un groupe privé à l'extérieur des frontières nationales. Certes, il existe un certain nombre d'accords internationaux qui ont une valeur politique plus qu'administrative, telles, par exemple, les ententes franco-québécoises qui définissent les cadres de la coopération entre la France et le Québec. Dans la plupart des cas, cependant, ces accords se situent au niveau de l'activité administrative.
2. *Les actes d'information* : il faut ici distinguer la cueillette et la diffusion de l'information à l'étranger. La première porte sur tous les sujets susceptibles de servir au développement socio-économique et scientifique d'un État fédéré, alors que la seconde se rapporte à tous les actes servant à la promotion extérieure des intérêts de l'État fédéré et des groupes qu'il représente. Les deux types d'information sont fondamentaux et, de nos jours, constituent un aspect important de toute politique étrangère. La cueillette de l'information, en

29. Conseil de la Trésorerie, *Le système de budget par programme, P.P.B.S. et son utilisation au gouvernement du Québec*, avril 1972.

particulier, est devenue le moteur du progrès social : aucune société, en effet, ne peut se tenir à l'écart des développements techniques et culturels les plus récents. Ainsi, plusieurs États fédérés ont-ils établi des délégations permanentes à l'étranger. L'importance et les fonctions de ces délégations, ou « maisons », varient d'un cas à l'autre, mais dans l'ensemble, elles remplissent, au niveau de l'information, des tâches qui constituent pour une bonne part l'activité quotidienne de toute ambassade. Le Québec, bien entendu, s'est doté lui aussi d'un réseau de délégations et de bureaux à l'étranger ; toutefois, ce n'est pas là sa seule activité en matière d'information. Les services centraux du gouvernement, à Québec même, et ce dans tous les ministères, participent également à cette activité internationale sous des formes très variées : organisation et participation à des colloques internationaux, stages de perfectionnement à l'étranger, visites et missions de toutes natures, distribution ou sollicitation de renseignements, publicité, etc.

3. *Les actes de coopération* : il s'agit ici de toutes les tâches que poursuit en commun un État fédéré avec un autre acteur international, soit dans le cadre d'une activité permanente, soit sur une base *ad hoc*. Le champ de cette coopération peut être diplomatique ou politique, scientifique, culturel, technique, social et économique. Seule la coopération politique et diplomatique peut poser un problème de définition dans le cas des États fédérés : pour les autres formes de coopération, il s'agit d'activités bien connues<sup>30</sup>. Nous appellerons coopération diplomatique et politique toute action concertée de l'État fédéré avec un autre acteur étatique dont le but est de consolider la position d'influence de l'État fédéré par rapport à d'autres acteurs. Elle est diplomatique quand un État fédéré coopère avec un acteur étranger ; elle est politique quand la coopération se fait avec l'État fédéral lui-même. Appliquée à un État unitaire, cette définition de la coopération diplomatique décrirait assez bien l'activité habituelle des services internationaux de cet État. Il ne fait aucun doute qu'on peut retrouver cette forme de coopération au niveau des États fédérés, bien qu'elle soit plus rare ; le cas du Québec l'illustre très bien. Certains aspects, par exemple, des relations franco-québécoises relèvent de ce type de coopération, notamment au cours des années 1966, 1967 et 1968, où les deux gouvernements se sont associés à des titres divers pour faire échec au gouvernement fédéral du Canada<sup>31</sup>. Quant aux autres types de coopération, le Québec dispose dans ce secteur de plusieurs programmes permanents avec différents acteurs internationaux, et non seulement avec la France, mais aussi avec des États américains et certains pays d'Afrique. Cette coopération n'est pas nécessairement permanente, mais peut être occasionnelle, de même qu'elle peut impliquer le gouvernement canadien, quand il s'agit, par exemple, de participer à des conférences internationales au sein de « délégations intégrées », représentant tout le Canada. Enfin, la coopération peut se faire aussi bien avec des acteurs étatiques qu'avec des acteurs non gouvernementaux : la

30. On lira avec intérêt l'ouvrage introductif de Jean TOUSCOZ, *La coopération scientifique internationale*, Paris, Éditions techniques et économiques, 1973.

31. Pour une revue générale du rôle international du Gouvernement du Québec, voir Jean HAMELIN, « Québec et le monde extérieur, 1867-1967 », dans Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Annuaire du Québec 1968-1969*. Aussi, Louis SABOURIN, *Canadian Federalism and International Organizations: A Focus on Quebec*, Ottawa, Institute for International Co-operation, University of Ottawa, 1971.

chose est fréquente dans le secteur économique, mais aussi dans les autres secteurs<sup>32</sup>.

4. *Les actes d'opposition*: ces actes se caractérisent, à l'inverse de la coopération, par toute tentative d'un État fédéré pour empêcher un autre acteur – étatique ou non – d'entreprendre quelque chose. Comme dans le cas de la coopération, ces actes se situent dans le secteur politique, socio-économique, culturel, scientifique, ou technique. Ils sont cependant moins nombreux, mais tout aussi importants pour l'État fédéré puisqu'il s'agit toujours, pour celui-ci, de préserver l'un ou l'autre de ses intérêts. En général, ces actes d'opposition prendront la forme d'une pression auprès du gouvernement de l'État fédéral pour qu'il intervienne en faveur de l'État fédéré. En effet, si celui-ci peut assez facilement poser des actes de coopération, il lui est plus difficile de se défendre sur la scène internationale, puisqu'il ne dispose ni des moyens matériels – corps diplomatique, armée –, ni des instruments juridiques, qui lui permettraient de faire valoir ses droits. Il va de soi, cependant, que ces actes d'opposition peuvent également s'exercer à l'encontre du gouvernement de l'État fédéral lorsque les comportements internationaux de celui-ci portent préjudice à l'État fédéré. Le gouvernement du Québec, par exemple, s'est souvent heurté au gouvernement d'Ottawa sur le problème des investissements étrangers, sur les problèmes d'immigration, ou même en matière culturelle. Il s'agit là d'un ensemble d'activités qu'on ne saurait confondre avec les autres actes internationaux. Là aussi, on en retrouve l'équivalent dans l'activité diplomatique normale d'un État souverain.
5. *Les actes de soutien*: il s'agit là de tous les concours, financiers ou autres, qu'un État fédéré apporte à des groupes privés, à l'étranger ou sur son territoire, lorsque ces groupes s'intéressent à des problèmes internationaux. Ce soutien n'est jamais désintéressé. Il doit servir à la réalisation des objectifs immédiats ou à long terme que se donne un État fédéré. Encore là, on constate que le gouvernement du Québec a, dans ce secteur, développé ses activités à un haut niveau, que ce soit sous la forme d'un budget de subventions, – par exemple celui du ministère des Affaires intergouvernementales, qui est souvent en concurrence avec le budget du ministère fédéral des Affaires extérieures – ou que ce soit sous la forme de prêts à faible taux d'intérêt à des entreprises, de participation directe à l'activité internationale d'un groupe, d'une aide technique – par exemple, à l'occasion d'une exposition – ou de l'assistance à des chercheurs ou stagiaires étrangers.

D'une part, l'ensemble de ces actes, on le voit, constitue un champ empirique très vaste. Chacun d'eux, d'autre part, pourrait être analysé, – et le fut, effectivement, dans le cas de la recherche mentionnée plus haut – du point de vue de son orientation, c'est-à-dire des acteurs et des systèmes internationaux auxquels ils sont destinés. Parmi les acteurs, nous rangeons les États, bien entendu, mais aussi les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, les groupes privés nationaux et étrangers, de même que le gouvernement national lui-même de l'État fédéré<sup>33</sup>. Quant aux systèmes, il s'agit du système universel, ainsi que des systèmes

32. Par exemple, la coopération avec les sociétés françaises Peugeot et Renault par l'intermédiaire de SOMA et de la Société générale de financement.

33. Pour une discussion du concept d'acteur en relations internationales, J. David SINGER, « The Global System and its Sub-Systems: A Developmental View », dans James N. ROSENAU, *Linkage Politics*, New York, The Free Press, 1969.

régionaux et des systèmes fonctionnels à vocation particulière<sup>34</sup>. Certes, il serait excessif de dire qu'un État fédéré agit simultanément et avec la même intensité auprès de tous ces acteurs et systèmes. Mais en est-il autrement d'un État souverain ? En fait, si on prend le cas du Québec, on constate malgré tout une assez grande diversité dans la direction de ses extrants, bien qu'on puisse difficilement affirmer, à l'heure actuelle, que le Québec ait des politiques cohérentes à l'égard des acteurs et des systèmes. Ainsi, s'agissant d'une politique régionale, le Québec ne dispose pas d'une véritable politique américaine, ou européenne, ou africaine, bien qu'on puisse parler d'un embryon de « politique française ». Dans chaque cas il existe des éléments de politique, certes, mais aucune vue d'ensemble des intérêts spécifiques du Québec par région, ni des objectifs à poursuivre, des techniques à utiliser pour chaque type d'acteur de cette région, etc. De ce point de vue, la politique internationale du Québec est encore fragmentaire, quoique considérable pour un État fédéré<sup>35</sup>.

Il semble donc possible de tirer une conclusion de cette analyse : manifestement, les États fédérés, – du moins certains d'entre eux – ont une performance assez voisine de celle des États souverains sur le plan international, comparable en tout cas à celle des plus petits parmi ces derniers. Certes, on peut difficilement évaluer de la même façon les actes que posent les États souverains et ceux des États fédérés : la participation à un conflit armé ne se compare pas à une simple pression auprès d'un gouvernement étranger ; la présence à l'ONU n'a pas la même signification qu'un siège à l'Agence de coopération culturelle et technique. Ces réserves étant faites, les États fédérés disposent, s'ils le veulent, d'un éventail assez étendu de moyens d'action internationale, et certains les utilisent de plus en plus. D'une part, l'essentiel est d'appréhender l'ensemble des flux d'activités et non quelques gestes isolés, définis en fonction des critères traditionnels de la diplomatie. D'autre part, il est non moins essentiel d'évaluer l'importance de cette activité par rapport à la spécificité des États fédérés, la nature de leurs responsabilités et de leurs objectifs, la complémentarité qui existe entre tous les secteurs de l'activité gouvernementale. L'important n'est pas que tel acte international d'un État fédéré soit jugé d'une nature égale à celui d'un État pleinement souverain, mais bien que cet acte contribue au succès des entreprises plus générales de l'État fédéré. Une politique étrangère, en effet, se justifie rarement par elle-même, mais par rapport à d'autres politiques qu'elle a pour rôle d'articuler au système international. C'est finalement à cette concordance que les actes internationaux des États fédérés devraient être mesurés, et non à quelque norme abstraite tirée du comportement des États souverains.

### III - CONCLUSION : À LA RECHERCHE DES PARADIGMES

Dans les parties précédentes, nous croyons avoir démontré qu'il y avait place pour des recherches empiriques plus nombreuses et plus sophistiquées sur le rôle

34. Sur le concept de systèmes régionaux, voir Louis J. CANTORI et Steven L. SPIEGEL, *The International Politics of Regions*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970.

35. Il apparaît assez certain que les relations internationales du Gouvernement du Québec ne constituent pas encore un domaine intégré de l'activité gouvernementale, tant au niveau administratif que politique. La planification par le P.P.B.S. est loin d'avoir été réalisée pour cet ensemble de politiques, bien qu'on ait tenté d'appliquer la notion de missions gouvernementales aux politiques de coopération internationale. On est donc encore loin d'une véritable planification de l'activité internationale du Québec, comme en témoigne l'autonomie relative des différents ministères dans ce domaine.

international des États fédérés. Cette démarche serait incomplète, cependant, si nous ne discutons pas au moins sommairement des objectifs généraux de ces recherches, en d'autres termes, d'un paradigme qui donnerait un sens à ces travaux. Ceux-ci, pour être utiles, doivent se faire sous les auspices d'une entreprise théorique plus vaste.

En principe, il devrait être possible d'emprunter ce paradigme aux différentes préthéories qui ont été proposées pour l'analyse de la politique étrangère. Aucune d'entre elles, malheureusement, ne se révèle tout à fait satisfaisante. Il y a, dans ces modèles, des « trous théoriques » qui rendent leur utilisation difficile dans les cas de situations fédérales. L'école représentée par Morgenthau, par exemple, met essentiellement l'accent sur les phénomènes de puissance; un tel paradigme, évidemment, ne saurait convenir à un contexte de souveraineté mitigée<sup>36</sup>. Le modèle décisionnel, s'il peut s'avérer utile dans des cas précis, apparaît surtout valable pour les situations « d'intensité décisionnelle », c'est-à-dire pour le secteur de la grande politique. En pratique, le modèle décisionnel s'applique donc aux acteurs en état de contiguïté permanente avec le système international, ce qui n'est pas le cas des États fédérés<sup>37</sup>. Quant au cadre d'analyse de Modelski, il pourrait constituer un paradigme intéressant s'il était plus opérationnel, et surtout s'il s'appuyait sur une définition plus spécifique des domaines de la politique étrangère. Sans une telle définition, la notion d'acte international appliquée à l'État fédéré perd tout son sens, comme nous l'avons vu plus haut<sup>38</sup>. La préthéorie de Rosenau sur l'adaptation ne présente pas le même inconvénient, mais elle postule, elle aussi, que l'acteur étudié a tous les comportements d'un État souverain<sup>39</sup>. Dans ce modèle, l'adaptation a pour fin le maintien des structures essentielles de la société, ce qui suppose une adéquation complète entre celle-ci et le cadre étatique: c'est une situation qu'on ne trouve jamais, par définition, dans un État fédéré. Intéressante à plus d'un titre, la théorie de l'adaptation pourrait néanmoins être utilisée dans les cas de fédérations multinationales où certains groupes ethniques s'identifient à un État fédéré en particulier. Elle ne saurait servir, cependant, de paradigme général.

Reste le modèle systémique, dont on trouve l'illustration la plus intéressante dans les travaux de Michael Brecher<sup>40</sup>. Ce modèle, parce qu'il est le point d'aboutissement de plusieurs courants théoriques, représente sûrement, à l'heure actuelle, l'outil à la fois le plus commode et le plus général pour l'étude de la politique étrangère. De surcroît, il offre l'avantage d'avoir été appliqué. Il pourrait donc, en principe, être utilisé pour l'étude des actes internationaux des États fédérés. Cependant, dans ce cas comme dans les autres, la problématique de base de ce modèle reste celle de l'État pleinement souverain. Comme Brecher le déclare lui-même: « *The core unit of analysis is the state as it functions within an international system at any point in time and space*<sup>41</sup>. » Il est manifeste, par conséquent, qu'on cherche à expliquer le

36. Hans J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1964.

37. SNYDER, BRUCK et SAPIN, *op. cit.* Aussi, Joseph FRANKEL, *The Making of Foreign Policy. Analysis of Decision-Making*, London, Oxford University Press, 1963.

38. George MODELSKI, *A Theory of Foreign Policy*, New York, Frederick A. Praeger, 1962.

39. James N. ROSENAU, *The Adaptation of National Societies: A Theory of Political System Behavior and Transformation*, New York, McCaleb-Seiter, 1970.

40. M. BRECHER, B. STEINBERG, J. STEIN, « A Framework for Research on Foreign Policy Behaviour », *The Journal of Conflict Resolution*, XIII, mars 1969, pp. 75-101.

41. Michael BRECHER, *The Foreign Policy System of Israel*, London, Oxford University Press, 1972, p. 2.

comportement d'un certain type d'acteur vis-à-vis d'un environnement spécifique : l'État souverain dans le système international global. La sélection des variables reflète d'ailleurs cette intention : par exemple, la définition des « environnements externes », qui en aucun cas ne fait état des « systèmes mixtes », milieu où opère le plus fréquemment l'État fédéré<sup>42</sup>.

On le voit, par conséquent, les principaux modèles de politique étrangère n'ont pas été conçus pour répondre aux besoins des régimes fédéraux. On ne saurait leur en faire grief, cependant, car il est normal que l'attention se soit d'abord portée sur l'acteur le plus déterminant pour le système international. On pourrait s'attendre, toutefois, à ce que la dimension fédérale des systèmes politiques apparaisse au moins comme une des variables possibles dans l'analyse de la politique étrangère. Or une revue récente de la littérature démontre une absence totale d'intérêt pour cette question. McGowan et Shapiro, en effet, se sont efforcés de brosser un tableau aussi complet que possible de la recherche empirique sur les phénomènes de politique étrangère<sup>43</sup>. Ni au chapitre des variables dites des élites (*establishment*), ni au chapitre des variables politiques, ni à celui des variables gouvernementales, on ne fait mention de la situation des régimes fédéraux dans les processus de politique étrangère.

En réalité, c'est le paradigme plus général qui préside aux études de politique étrangère qu'il faut remettre en cause, car d'autres acteurs internationaux ont été négligés de la même façon<sup>44</sup>. L'analyse contemporaine, en effet, continue de faire de l'État pleinement souverain l'objet principal de la description des relations internationales, alors que tous les faits démontrent « le déclin de l'État territorial<sup>45</sup> ». Personne ne contestera que celui-ci demeure un acteur fondamental du système international. À l'inverse, on ne saurait en faire l'objet unique de la recherche et de la théorie. Une nouvelle « vision » du système international s'impose donc, celle où l'État traditionnel sans perdre toutes ses prérogatives, doit compter avec de nouveaux types de partenaires<sup>46</sup>.

Dans cette perspective, l'analyse *comparative* de la politique étrangère doit elle-même reviser, ou du moins élargir, ses postulats. Jusqu'ici, l'analyse comparative avait principalement pour objet un seul acteur, l'État souverain, un seul domaine de la politique étrangère, le domaine diplomatique-militaire, et une seule variable, les comportements ou les politiques proprement dites. C'est ce que révèle, par exemple, le tableau de McGowan et Shapiro<sup>47</sup>. Il est manifeste que ces préoccupations sont insuffisantes pour rendre compte des nouvelles réalités du système international. Ainsi, si l'on admet qu'en plus de l'État souverain, d'autres acteurs interviennent dans

42. Pour une analyse du concept de systèmes mixtes, voir Oran R. YOUNG, « The Actors in World Politics », dans James N. ROSENAU, Vincent DAVIS, Maurice A. EAST, *op. cit.*, pp. 125-144.

43. Patrick J. MCGOWAN et Howard B. SHAPIRO, *The Comparative Study of Foreign Policy, A Survey of Scientific Findings*, Beverly Hills, Sage Publications, Inc., 1973.

44. YOUNG, *op. cit.*

45. John HERZ, *International Politics in the Atomic Age*, New York, Columbia University Press, 1959.

46. De ce point de vue, le paradigme des relations transnationales pourrait aussi être utilisé pour l'analyse du rôle international des États fédérés. Il s'applique difficilement à ce type d'acteurs, cependant, lorsqu'il s'agit d'une relation entre États fédérés, ou d'État fédéré à État pleinement souverain. Les relations de la France et du Gouvernement du Québec, par exemple, ne sont pas des relations transnationales. Pour une introduction au sujet, voir Joseph S. NYE et Robert O. KEOHANE, « Transnational Relations and World Politics: An Introduction », dans *International Organization*, vol. 25, été 1971.

47. *Op. cit.*

les relations internationales, il faudra donc admettre que ceux-ci ont également une « politique étrangère ». En d'autres termes, le concept de politique étrangère ne s'applique plus seulement aux États mais à toute autre entité qui participe au système international, qu'il s'agisse d'une organisation internationale, d'un groupe privé, d'une entreprise, ou d'un État fédéré. La politique étrangère n'est plus définie comme l'apanage d'un « sujet » particulier du système international, mais bien d'abord comme une « forme d'activité » valable pour n'importe quel type de sujet. L'analyse de la politique étrangère devrait donc se préoccuper de comparer entre eux les comportements internationaux de ces différents acteurs. Une telle démarche supposerait, bien entendu, dans un premier temps, une description de ces comportements pour chaque catégorie d'acteurs, ce qui est loin d'être fait. Cette démarche supposerait également une « désacralisation » de l'État comme objet d'observation scientifique dans les milieux universitaires. Cela aussi est loin d'être fait, car à tous égards l'État est encore le sujet de recherche le plus rentable.

La comparaison de la politique étrangère des différents acteurs amène également une comparaison par domaines. La fascination qu'exercent les phénomènes purement diplomatiques et militaires dans l'analyse comparative, tend à faire oublier des pans entiers de la réalité internationale. Par exemple, que savons-nous, à l'heure actuelle, des comportements spécifiques de politique étrangère dans le domaine économique, ou même dans un domaine qui prend de plus en plus d'importance à notre époque, la coopération scientifique et culturelle ? Il existe de bonnes descriptions techniques de ces domaines, mais peu d'études sur les comportements comparés des différents acteurs dans chacun de ces domaines.

Enfin, les variables dépendantes principales dans l'analyse comparative ont été jusqu'à maintenant les actes produits par les systèmes et la dynamique de ces derniers. Cependant, il existe peu d'études comparatives sur les systèmes eux-mêmes, c'est-à-dire sur les modes d'interaction des différentes variables à l'intérieur d'un système donné. Le but premier de l'analyse demeure l'explication des politiques. Pour cette raison, nous n'avons aucune typologie véritable des systèmes de politique étrangère, aucun tableau d'ensemble de la configuration dominante de chaque catégorie de systèmes. Pour cette raison aussi, les efforts de classification des politiques se font plus ou moins dans ce qu'on pourrait appeler un « vide systémique ». D'un modèle à l'autre, la liste des variables s'allonge sans spécification de la valeur comparative de ces variables. Celles-ci sont en quelque sorte considérées comme évidentes. Que savons-nous, par exemple, des performances respectives des groupes et des systèmes de groupes d'intérêt dans les divers systèmes de politique étrangère ? Comment qualifier les diverses cultures de politique étrangère les unes par rapport aux autres ? Comment se comparent les systèmes de politique étrangère du point de vue de la composition des élites, la nature de l'appareil gouvernemental ? Autant de questions « préalables » auxquelles l'analyse comparative n'a pas vraiment cherché à répondre parce qu'elle a été mobilisée par l'étude des politiques et des comportements. Le moment serait donc venu de faire un retour en arrière et de s'interroger plus systématiquement sur le substrat des politiques, c'est-à-dire les systèmes eux-mêmes. En d'autres termes, faire pour les systèmes de politique étrangère ce qui a été fait depuis quelques temps sur les systèmes politiques<sup>48</sup>.

48. Il ne faut pas confondre ce type d'analyse avec l'étude des « facteurs internes » de la politique étrangère. Dans ce dernier cas, il s'agit toujours d'expliquer les politiques ou les décisions. Nous

Mais ce retard à privilégier l'étude des systèmes explique qu'on se soit peu intéressé aux régimes fédéraux. Une typologie des systèmes de politique étrangère aurait forcé l'attention sur les différences structurelles. De ce fait, elle aurait permis une classification des systèmes en fonction de la nature, du nombre, et de la performance des acteurs. Ainsi, les régimes fédéraux pourraient être caractérisés comme une espèce particulière de systèmes de politique étrangère, et non comme un cas plus ou moins marginal. Pour cela à nouveau, il faudrait que l'analyse se déplace de l'acteur gouvernemental central vers d'autres types d'acteurs, et que la vision systémique de la politique étrangère se substitue vraiment à la vision étatique.

Cette démarche, nous en sommes conscients, ne règlera pas les problèmes d'opérationnalisation de la recherche pour l'étude des États fédérés. Cependant, elle donnera à ces derniers un statut dans l'analyse de la politique étrangère, ce qui leur manque à l'heure actuelle. Ce paradigme général pourra ensuite être complété de paradigmes particuliers, selon la situation propre à chaque État fédéré. Il est difficile d'imaginer, en effet, que l'activité internationale de tous les États fédérés puisse être étudiée à partir d'une problématique identique. Il est même possible que des paradigmes différents soient utilisés pour étudier les États fédérés d'une même fédération. Pour s'en tenir au Canada, il est manifeste que la participation au système international se pose en termes différents pour le Québec et la Colombie-Britannique. Dans le premier cas, pour donner un exemple, on pourrait employer le paradigme du « développement politique », et dans le second, celui des « politiques gouvernementales » (*public policies*)<sup>49</sup>. L'une et l'autre démarche conduirait à des questions spécifiques, mieux adaptées aux besoins réels de chaque État fédéré. Ce parallélisme apparent n'est pas un inconvénient dans la mesure où il permet de mettre en lumière une plus grande richesse de variables pour l'analyse de la politique étrangère.

Il faut donc souhaiter que plus de recherches empiriques soient entreprises dans cet esprit, et par là que l'analyse de la politique étrangère pousse ses frontières un peu plus loin. En outre, cette entreprise pourrait entraîner des retombées pour l'étude

---

proposons au contraire d'aborder les systèmes de politique étrangère dans une perspective globale. Il est évident, aussi qu'il n'est pas dans notre intention ici de minimiser l'importance des recherches sur les politiques. Il s'agit, en réalité, de faire converger deux courants théoriques qui ont été plus ou moins dissociés. En fait, on retrouve ce problème dans la science politique « interne ». Après avoir consacré longtemps son attention aux « systèmes politiques », celle-ci s'intéresse de plus en plus aux *policies*. Les deux branches de la science politique ont donc connu une évolution inverse, les relations internationales ayant surtout accordé priorité aux politiques et aux comportements. Pour une application de la notion de système à la vie politique, voir en particulier EASTON, *A Framework for Political Analysis*, op. cit. Pour la notion de *public policies*, que nous traduisons par « politiques gouvernementales », voir, à titre introductif, Joyce M. et William C. MITCHELL, *Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science*, Chicago, Rand McNally, 1969. Larry L. WADE, *Elements of Public Policy*, Columbus, Ohio, Charles W. Merrill Publishing Co., 1972. Sur la méthode comparative en science politique: Richard L. MERRITT, *Systematic Approaches to Comparative Politics*, Chicago, Rand McNally, 1970.

49. S'il peut paraître excessif de parler d'une politique étrangère « développée », il est néanmoins parfaitement admissible de considérer un système de politique étrangère comme plus ou moins développé. En outre, il nous paraît légitime de considérer les systèmes de politique étrangère comme des variables indépendantes du développement politique. Les études sur le développement politique sont nombreuses. Voir en particulier, Lucian W. PYE, *Aspects of Political Development*, Boston, Little, Brown and Company, 1966; Gabriel A. ALMOND, *Political Development. Essays in Heuristic Theory*, Boston, Little, Brown and Company, 1970; David E. APTER, *The Politics of Modernization*, Chicago, Chicago University Press, 1967. Le paradigme du développement politique sera particulièrement utile pour étudier la situation d'États fédérés identifiés à une communauté nationale particulière, et dont la culture politique est entrée dans un processus de changement profond, comme c'est le cas du Québec.

comparative des systèmes politiques. Ainsi, on s'interroge beaucoup, à l'heure actuelle, sur la nature et l'avenir du fédéralisme<sup>50</sup>. N'est-il pas possible d'imaginer que le véritable test du fédéralisme dans l'avenir se fera non pas au niveau du partage des compétences internes, mais plutôt au niveau de la politique étrangère? Sur le plan scientifique, ce type de questions susciterait une collaboration plus étroite entre les politicologues de diverses allégeances, et c'est là, finalement, qu'est l'avenir de la méthode comparative<sup>51</sup>.

---

50. Par exemple, Ivo D. DUCHACEK, *Comparative Federalism, The Territorial Dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston Inc. New York, 1970.

51. Sur l'importance d'une collaboration plus étroite entre les diverses spécialités de la science politique, et en particulier sur le rôle néfaste de la distinction des niveaux national-international, voir James N. ROSENAU, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », dans FARRELL, *op. cit.*, pp. 59-61.