

Article

« La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés européennes. »

Panayotis Soldatos

Études internationales, vol. 9, n° 1, 1978, p. 7-42.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700837ar>

DOI: 10.7202/700837ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA THÉORIE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET SA PERTINENCE POUR L'ÉTUDE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Panayotis SOLDATOS *

INTRODUCTION

Bon nombre d'europanistes, intéressés par la vie internationale des Communautés, évitent de recourir, dans leurs analyses, au concept de *politique étrangère* pour qualifier le comportement externe du système communautaire. sauf lorsqu'il s'agit d'examiner les quelques timides expériences ou les plus nombreuses encore occasions manquées dans le processus de développement d'une action extérieure communautaire réellement harmonisée¹. En revanche, ils préfèrent se servir, dans des cas non seulement d'*interactions* (Communautés-environnement international), mais aussi d'*actions* extérieures des Communautés, d'une terminologie plutôt « neutre » faisant appel à plusieurs autres expressions à caractère général, telles que « relations extérieures », « relations mondiales », « relations internationales » ou à connotation « sectorielle », telles que « relations juridiques extérieures », « relations économiques extérieures », etc.².

* L'auteur est professeur agrégé au Département de science politique de l'Université de Montréal et directeur du Centre d'études et de documentation européennes de cette même université.

1. Assez souvent, la référence au concept de *politique étrangère communautaire* consiste en une série d'interrogations sur la pertinence théorique, méthodologique et empirique d'un recours à cette terminologie. Voir notamment : W. J. FELD, *The European Community in World Affairs*, Port Washington, N. Y., 1976 (surtout la rubrique *The Meaning of Community « Foreign Policy »*, pp. 12-16) ; K. J. TWITCHETT (éd.), *Europe and the World: The External Relations of the Common Market* (surtout le chapitre 1^{er}, « External Relations or Foreign Policy ? », pp. 1-34), London, 1976.
2. Voir notamment : F. A. M. ALTING VON GEUSAU (éd.), *The External Relations of the European Community*, London, 1974 ; P. COFFEY, *The External Economic Relations of the EEC*, London, 1976 ; W. J. FELD, *op. cit.* ; J.-V. LOUIS, « Les aspects juridiques des relations extérieures des Communautés européennes », dans *Pour l'étude de l'intégration européenne* (ouvrage collectif du Centre d'études et de documentation européennes de l'Université de Montréal), Montréal, 1977, pp. 139ss ; *La politique économique extérieure de la Communauté européenne élargie*, Semaine de Bruges, Bruges, 1973 ; P. PESCAROTE, « Les relations extérieures des Communautés européennes », dans *Recueil des cours de l'Académie de Droit international*, 1961, pp. 5-244 ; J. RAUX, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, 1966 ; *Les relations extérieures de la Communauté européenne unifiée*, Colloque de Liège, Liège, 1969 ; K. J. TWITCHETT (éd.), *op. cit.*

Lorsque cette orientation terminologique est suivie pour l'étude des relations extérieures du système communautaire, elle trahit, encore que de façon indirecte, l'utilisation fort limitée, et nécessairement insuffisante, des schémas de théorisation de cette branche de réflexion politologique qu'est la politique étrangère³ pour l'exploration systématique du comportement extérieur unilatéral des Communautés. Nous sommes, en effet, en présence d'un choix qui n'est pas uniquement conceptuel, mais qui puise ses contours théoriques et méthodologiques dans le type particulier de la démarche d'appréhension scientifique de l'essence des relations extérieures des institutions communautaires que nous allons examiner dans cette partie introductive de notre réflexion.

A – Comportement extérieur des Communautés et phénoménalité de politique étrangère

Nombreuses sont les considérations qui sous-tendent, chez une bonne partie de la littérature spécialisée, le maintien habituel du comportement extérieur des Communautés dans une sphère de phénoménalité distincte de celle de la politique étrangère. Ceci dit, les limites de notre présent champ de réflexion ne nous incitent à en donner, ci-après, qu'un bref aperçu.

1. Pendant assez longtemps, et le renversement de la tendance n'est pas encore définitivement assuré, le concept de *politique étrangère* était, dans la littérature spécialisée, presque exclusivement utilisé pour désigner une phénoménalité politique secrétée par l'action unilatérale d'un État et visant, en règle générale⁴, une ou plusieurs autres unités étatiques⁵.

Cette tendance s'est, en partie, maintenue, même à la suite de l'accroissement considérable, dans l'après-guerre, du nombre des acteurs du système international. Car, s'il est vrai que cet accroissement a entraîné, souvent implicitement, l'élargissement considérable du cercle des destinataires d'une politique étrangère, l'identifiant à un *environnement international*, englobant également des acteurs non étatiques (organisations internationales, mouvements de libération nationale, blocs, colonies, régions, forces transnationales), il n'en reste pas moins vrai qu'au niveau de l'acteur, la politique étrangère a continué à être considérée, par bon nombre d'auteurs, comme une phénoménalité exclusivement liée à l'activité de l'État⁶.

3. Nous nous référons ici à la politique étrangère, branche de la discipline des relations internationales, plutôt qu'à la phénoménalité elle-même.

4. De façon générale, la politique étrangère est considérée, dans son acceptation traditionnelle, comme une action qui, par son auteur et par son destinataire, se situe dans la sphère de l'activité étatique. Voir, sur cette question, K. J. HOLSTI, *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, N. J., 1972, pp. 20-22 ; l'auteur utilise, toutefois, au niveau des destinataires de la politique étrangère, le concept d'*environnement externe* (*external environment*), ce qui ne semble pas exclure, de façon expresse et catégorique, des destinataires non étatiques.

5. K. J. HOLSTI, *op. cit.*, pp. 20-22, propose un début de conceptualisation de la politique étrangère.

6. À propos de ce débat sur les attributs des acteurs (*actors*) et des destinataires (*targets*) de la politique étrangère, voir, notamment, P. BURGESS et R. W. LAWTON, *Indicators of International Behavior*, Beverley Hills, 1972.

On comprendra alors pourquoi l'activité internationale du système communautaire qui, malgré ses traits supranationaux et ses potentialités ultimes d'ordre fédéral, ne constitue qu'une forme d'organisation sociétale « préétatique ⁷ », avec l'embryon seulement d'un futur gouvernement ⁸, a le plus souvent été placée en marge du champ de la phénoménalité de politique étrangère.

2. Traditionnellement, le *hard core* matériel de la politique étrangère comportait des *catégories* ou *zones-(de)problèmes* (*issue-areas, field-areas*) ⁹ que l'on pouvait situer, selon le jargon politologique proposé, dans la sphère dite de *high politics* ¹⁰, embrassant la guerre et la paix entre les nations ou, plus précisément, entre les États (notamment : défense, diplomatie, questions idéologiques) ¹¹.

Cette vision classique des phénomènes rentrant dans le champ de la politique étrangère a contribué à la fréquente exclusion, dudit champ, des activités extérieures communautaires de *low politics*, essentiellement de nature socio-économique et technique.

3. Pour des raisons qu'il ne nous est pas possible d'évoquer ici, les études de politique étrangère ont toujours témoigné d'une préférence pour l'analyse de comportements conflictuels, voire exceptionnels et violents. C'est ce sensationnalisme historico-politologique, mêlé à des préoccupations de *high politics* et à une tentation de « centraliser » l'essentiel de la phénoménalité de la politique étrangère au niveau du comportement des Grandes Puissances, qui a détourné le regard attentif de l'observateur de certaines zones de problématiques à caractère pacifique, stable, prévisible, « périphérique ¹² ».

7. Nous avons recours à ce terme pour indiquer un système qui n'a pas encore atteint les derniers stades de sa personnalité étatique.

8. Voir H. ÉTIENNE, « Le problème du gouvernement dans les Communautés », dans *Pour l'étude de l'intégration européenne, op. cit.*, pp. 167ss.

9. Nous empruntons la traduction française du terme *issue-area* à l'étude de B. KORANY, « Les modèles de politique étrangère et leur pertinence empirique pour les acteurs du Tiers-Monde », dans *Revue internationale des Sciences sociales*, 1974, n° 1, p. 86. Au sujet de ce concept, voir, notamment, J. N. ROSENAU (éd.), *The Scientific Study of Foreign Policy*, N. Y., 1971, surtout pp. 133ss (« IV. The Issue-Area Concept »). Quant au concept *issue-field*, voir R. E. MCKOWN, *Found : An Ill-Defined Dependent Variable, or, I Dreamt I Drowned in a Morass of Event Categories*, étude présentée au Séminaire interuniversitaire en relations internationales, Montréal, 1975, p. 3. Il faut noter, toutefois, que ce concept se réfère, parfois, à l'objet d'un différend (voir K. J. HOLSTI, *op. cit.*, pp. 449-450).

10. Sur les concepts *low politics* et *high politics*, voir E. B. HAAS, « The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America », dans *Journal of Common Market Studies*, juin 1967, pp. 315-343 ; S. HOFFMANN, « Discord in Community : The North Atlantic Area as a Partial International System », dans *International Organization*, été 1963, pp. 521-549 ; Ch. PENTLAND (auteur à qui nous empruntons les deux précédentes références), « International Organizations », dans J. N. ROSENAU *et al.*, *World Politics : An Introduction*, New York, 1976, p. 628.

11. Sur cette question, voir R. MORGAN, *High Politics/Low Politics*, London, 1973.

12. Voir K. J. HOLSTI, *op. cit.*, pp. 22-23.

C'est donc aussi à cause de cette orientation que les relations extérieures des Communautés, généralement non conflictuelles, au sens de conflits surtout dramatiques ou armés, et peu teintées de sensationnalisme, puisque confectionnées par une technocratie souvent discrète¹³ et centrées sur des questions de *low politics*, sont restées, dans les analyses de politique étrangère, peu explorées et en marge de l'appareil théorique y afférent.

4. Dans les démarches d'identification de l'essence des phénoménalités de politique étrangère et de délimitation de leur champ, la littérature spécialisée s'est souvent attardée devant le concept de *puissance* (*power*) et son *hard core* opératoire que le langage politologique anglo-saxon appelle « *capability* »¹⁴.

Pareille conception a éloigné, en termes de réflexion, les problématiques des relations extérieures des Communautés du champ d'étude de la politique étrangère. En effet, les activités de relations extérieures communautaires caractérisées souvent par des comportements d'incertitude, d'hésitation, d'incapacité fonctionnelle et, dans bien des cas, d'impuissance internationale, restent insuffisamment associées au grand jeu diplomatico-stratégique mondial et à ses sous-produits de base (impérialisme, guerre froide, dissuasion nucléaire, désarmement, rivalité américano-soviétique, guerres périphériques, endiguement, etc.) ; aussi, éloignées du champ des politiques de défense, de *power politics* et de *cold warfare*, les activités extérieures des Communautés n'ont-elles pas toujours mérité, selon le point de vue discuté ici, le qualificatif de politique étrangère¹⁵.

5. Les choix terminologiques en matière de relations extérieures des Communautés européennes ont eu, selon une causalité qui n'est certainement pas nouvelle, des effets restrictifs au niveau de l'identification de l'essence politologique de ces relations. En effet, les eurocrates et les européenistes s'abstenant, assez souvent, selon un *understatement*¹⁶ de recourir au concept de politique étrangère, entre autres pour ne pas effaroucher les élites nationales ont, généralement, contribué au maintien de la phénoménalité des relations extérieures communautaires hors de la portée de la théorie et de la méthodologie de la politique étrangère.

De surcroît, placés dans une optique juridico-institutionnelle orthodoxe et formelle, les décideurs et les européenistes se sont généralement crus dans l'impossibilité de qualifier de politique étrangère l'activité internationale d'un

13. Cette discrétion, qui rappelle la *quiet diplomacy* des acteurs étatiques, a été, pendant certaines périodes, mise en veilleuse par les « eurocrates » (voir, notamment, le cas de l'ancien président de la Commission, W. Hallstein, et du conflit franco-communautaire y afférent).

14. Sur ce concept, voir, notamment : R. A. DAHL, *Who Governs?*, New Haven, 1961 ; K. J. HOLSTI, *op. cit.*

15. Cette image de *pale carbon copy* d'un club de puissances influent, donnée par les Communautés européennes sur le plan du jeu diplomatico-stratégique mondial, est accentuée, entre autres, par l'attachement d'une partie de la littérature spécialisée à la distinction faite entre *high politics* et *low politics*.

16. Cet *understatement* nous rappelle un autre, celui qui a donné lieu à l'utilisation, dans les traités de Rome, du concept de *règlement* pour désigner une *loi matérielle*.

système communautaire sans gouvernement, sans ministère des Affaires extérieures et sans corps diplomatique unifié, tout comme les publicistes ne conçoivent la *loi formelle*¹⁷ que dans le contexte de la production décisionnelle du pouvoir législatif¹⁸.

6. Tout le débat idéologico-normatif sur le besoin d'une politique étrangère commune, d'abord pour les Six et maintenant pour les Neuf, trahit une conception vraiment restrictive du corpus de la politique étrangère. On conclut, en effet, en l'absence d'une politique étrangère des Communautés parce que l'on ne voit dans le concept « politique étrangère » qu'un ensemble d'orientations d'objectifs et de finalités rigoureusement définis et communs, d'organes et de pouvoirs aux compétences formelles, de produits décisionnels finis¹⁹, plutôt qu'une phénoménalité d'échanges d'influences et de débats, qui puisse être *politique* par le processus systémique et conflictuel de distribution autoritaire de valeurs et par la portée du poids des intérêts en cause, *étrangère* par la substance des comportements secrétés, même inachevés, et les destinataires concernés.

7. Nous voyons, enfin, dans l'utilisation, sur le plan communautaire, du terme « relations extérieures » plutôt que du concept « politique étrangère », la volonté d'exclure d'une activité (politique étrangère) qui est, en règle générale, volontariste et unilatérale, répondant à un besoin systémique précis de l'acteur, une phénoménalité communautaire (relations extérieures) qui, elle, est caractérisée par de nombreux temps d'inaction et qui se présente, souvent, comme une réaction à des sollicitations venant des pays tiers et comme une vague réponse à des besoins collectifs régionaux (de l'Europe des Neuf ou des autres régions européennes, du Tiers-Monde, des pays industrialisés, du monde communiste) ou globaux²⁰.

B – Pour une intégration des relations extérieures des Communautés européennes dans le champ de la politique étrangère

Avant toute esquisse de raisonnement à l'appui de la thèse énoncée par cette rubrique, nous tenons à procéder à une triple mise au point, susceptible de préciser les contours spécifiques de l'objet de notre réflexion, théorique et méthodologique, tout au long de cette rubrique et de l'ensemble de notre étude.

17. Il s'agit d'un « acte fait par les organes à qui la compétence législative est reconnue par la Constitution » (G. VEDEL, *Droit administratif*, Paris, 1964, p. 30).

18. Sur les notions de *loi formelle* et de *loi matérielle*, voir G. VEDEL, *ibid.*, pp. 29-31.

19. Selon nous, même en l'absence d'une décision explicite de politique étrangère, d'un comportement spécifique (*manifest behaviour*) ou encore, dans notre cas, d'une politique extérieure des Neuf, cohérente, coordonnée, harmonisée, voire même commune, il est possible de parler de comportement de politique étrangère consistant en une inaction, en un début d'action ou de réaction, en une décision implicite, en une décision inachevée, en un acte matériel, etc. (*general policy behavior*) (voir *infra*, Introduction, rubrique B, 6°).

20. À ce propos, voir F. A. SONDERMANN, « The Linkage Between Foreign Policy and International Politics », dans J. N. ROSENAU (éd.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, 1961, pp. 9ss.

– Au niveau de la réalité empirique, et sauf indication contraire, nous centrons notre réflexion sur les activités de relations extérieures des Communautés et non pas sur celles secrétées par les mécanismes « paracommunautaires » de *coopération politique*.

– Par ailleurs, nous ne nous référons, dans notre proposition d'intégration, qu'à l'*action* internationale des Communautés, c'est-à-dire à leur comportement unilatéral, sans y introduire le champ des *interactions* internationales qui, lui, peut très bien s'accommoder du concept « relations extérieures » et de ses schèmes de théorisation.

– Enfin, nous pensons, tout au long de nos réflexions, essentiellement à la CEE, toute référence aux deux autres Communautés étant spécifiquement indiquée.

Après cette triple mise au point, nous pouvons passer, ci-après, à l'exposé des arguments qui sous-tendent notre thèse et obéissent à un long et multidimensionnel éventail de considérations. Nous n'en donnerons cependant ici que l'essentiel, dans un ordre de raisonnement qui constitue une réfutation des arguments exposés dans la précédente rubrique (A) et ayant contribué au maintien des relations extérieures des Communautés en marge des analyses de politique étrangère.

1. Tout d'abord, il est à souligner que les bouleversements quantitatifs et qualitatifs, intervenus au sein de la typologie des acteurs du système international, ont entraîné une cascade de mutations au niveau de cette branche de discipline qu'est la politique étrangère. Ils ont, entre autres, contribué à un début de remise en question de la primauté, sur la scène internationale, de l'acteur étatique²¹, valorisant ainsi le poids des autres acteurs (organisations internationales, alliances, blocs, colonies, régions, mouvements de libération nationale), considérés, désormais, par une partie de la littérature spécialisée, comme secrétant, eux aussi, des comportements de politique étrangère, soit comme auteurs (action)²², soit comme destinataires de pareille politique (réaction)²³. D'où une extension quantitative et qualitative de la phénoménalité de politique étrangère permettant, désormais, dans la foulée de ces changements empiriques et théoriques, l'utilisation des cadres d'analyse de la politique étrangère pour l'étude des relations extérieures des Communautés²⁴.

2. La vision traditionnelle et manifestement restrictive du champ de la politique étrangère, situé généralement à un niveau de *high politics*, semble nécessiter, de nos jours, un sérieux correctif : l'éclatement, sans précédent, du noyau

21. Voir O. R. YOUNG, « The Actors in World Politics », dans J. N. ROSENAU *et al.* (éd.), *The Analysis of International Politics*, New York, 1972, pp. 127ss.

22. « Non-Nation-State Actors », selon R. E. MCKOWN, *étude citée*, p. 2.

23. « Targets, External to the State », toujours selon R. E. MCKOWN, *ibid.*

24. De nombreuses recherches sur les données événementielles relatives à une politique étrangère englobent, dans leur démarche, des acteurs non étatiques. Voir, à ce sujet, R. E. MCKOWN, *étude citée*.

des matières de politique étrangère, dû à une évolution pragmatique des rapports internationaux, a amené une extension progressive et constante de notre champ d'observation de cette phénoménalité et réussi à y introduire des phénomènes, jadis considérés comme faisant partie de la sphère dite de *low politics* (relations commerciales, économiques, technologiques, scientifiques, éducationnelles, culturelles, etc.), mais, désormais, d'une portée souvent comparable à celle des matières de *high politics*. Nous pouvons, dès lors, comprendre pourquoi les questions dites de *low politics* dans les relations extérieures des Communautés forment, aujourd'hui, selon un renversement paradoxal de situations, la substance de ce qu'il convient de qualifier de *high politics* de la diplomatie communautaire. À ce propos, on doit aussi souligner la quasi-élimination de l'essentiel des barrières séparant la politique interne de la politique extérieure, les phénomènes de *linkage* et d'*intérieurisation* de cette dernière (*domestication of foreign policy*)²⁵.

3. La tendance, jadis en vogue, associant la politique étrangère à une phénoménalité essentiellement conflictuelle, connaît, aujourd'hui, plusieurs démentis appuyés sur de sérieuses recherches empiriques. Il en résulte, en effet, que, d'un point de vue quantitatif, les comportements de *coopération* et de *participation* prévalent en politique étrangère²⁶, ce qui favorise l'exploration systématique de relations extérieures non conflictuelles, telles que les rapports extérieurs des Communautés européennes, les situant dans le *hard core* de la politique étrangère de dialogue soutenu, de persuasion diplomatique et de collaboration internationale diversifiée²⁷.

4. S'il est vrai que la notion de *puissance*, notamment sous la forme de *capability*, rentre dans la composition du substratum conceptuel de la politique étrangère, il n'en reste pas moins que, dans le monde moderne, la puissance n'est pas exclusivement diplomatico-stratégique ou purement militaire et que les politiques étrangères contemporaines font également appel à d'autres éléments de capacité dont la signification n'est pas d'une importance moindre et que l'on repère facilement au sein des relations extérieures des Communautés (capacité d'influence économique, capacité d'aide au développement international, capacité de création de relations « centre-périphérie », capacité de négociation et d'arbitrage, capacité de propagande, etc.).

25. Ainsi que le souligne K. J. TWITCHETT, dans « Europe and the World : The External Relations of the Common Market », *op. cit.*, p. 14, à l'occasion de la CEE, « increasingly in the modern world the « low politics » of commerce form the substance of the « high politics » of diplomacy ! »

26. Ch. MCCLELLAND et G. HOGGARD, « Conflict Patterns in the Interaction Among Nations », dans J. N. ROSENAU (éd.), *International Politics and Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 711-724, ont compté toutes les actions extérieures des États en 1966, rapportées par le *New York Times* ; aussi ont-ils dénombré 33% d'actions de *coopération*, 33,5% d'actions de *participation* (échange de notes, communiqués, discussions, consultations, etc.) et 31,5% d'actions de *conflit*.

27. En effet, la plupart des actions extérieures des Communautés européennes se situent dans la zone de la coopération et de la participation.

5. L'aspect matériel d'une activité systémique est souvent, d'un point de vue fonctionnel effectif, plus important que sa dimension formelle. On peut donc recourir, sur le plan communautaire, au concept de *politique étrangère* et ceci malgré l'*understatement* du jargon spécialisé (relations extérieures) et malgré l'absence, sur le plan institutionnel, d'une autorité gouvernementale spécifiquement chargée de la conduite des affaires extérieures des Communautés. Il y a, en effet, dans le système communautaire, et parfois en marge de celui-ci (coopération politique), une activité de politique étrangère comme il y a, sous le couvert d'une terminologie édulcorée (règlements), des lois matérielles, adoptées en dehors de l'enceinte parlementaire ; ce sont des éléments de contenu, de processus, d'impact extérieur qui importent en la matière, plutôt que l'origine et la forme de l'autorité décisionnelle ²⁸.

6. Selon nous, une politique étrangère n'est pas définie en fonction seulement d'un corpus d'orientations, d'objectifs, de finalités rigoureusement circonscrits et communs ni d'organes et de pouvoirs formels ou de produits décisionnels finis. Aussi tout comportement communautaire à l'égard de l'environnement international, qu'il soit coordonné, harmonisé, uniforme, cohérent ou qu'il soit morcelé, divergent, inachevé, s'inscrit-il dans une phénoménalité de politique étrangère. Même l'inaction fait partie d'un comportement général de politique étrangère.

7. S'il est vrai que les relations extérieures des Communautés ont, dans un grand nombre de cas, un caractère passif ou de réaction étant le résultat d'un intrant (*input*) extérieur, il n'en reste pas moins vrai que dans d'autres cas, qui se multiplient depuis quelques années, on assiste à un réel déclenchement d'actions internationales des Communautés s'appuyant sur des *withinputs* ²⁹ intra-communautaires ou sur des initiatives des sous-systèmes nationaux ³⁰. D'ailleurs, même au niveau de la politique étrangère des États, les comportements de réaction et de réponse à des sollicitations extérieures ne modifient point la nature de ce champ décisionnel ³¹.

28. Il est évident que nous nous éloignons ici de la conception traditionnelle d'une politique étrangère, conception fortement influencée par une optique juridico-institutionnelle des choses.

29. Il s'agit d'*inputs* formulés au niveau des autorités communautaires.

30. Étant donné le caractère mixte (ni système étatique ni organisation internationale classique) et élitiste (rôle fort limité de l'opinion publique, surtout en politique étrangère) du système politique de la Communauté, son action internationale est entreprise à la suite des *inputs* produits dans la sphère des eurocrates (*withinputs*) et dans celle des dirigeants des États-membres (ainsi que le souligne Ch. PENTLAND, « Linkage Politics : Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations », dans *International Journal*, 1977, n° 2, p. 214, dans bien des domaines, « les États-membres restent toujours les sources et les agents d'exécution de la politique étrangère »).

31. En effet, la politique étrangère des États n'est pas toujours une activité liée à un comportement d'action, initiant de nouvelles relations et appuyé sur une volonté étatique bien précise.

I – QUELQUES NIVEAUX D'ANALYSE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, INSPIRÉS D'UNE GRILLE GÉNÉRALE D'ÉTUDE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Sur le plan de sa forme constitutionnelle, le système communautaire européen encadre un appareil institutionnel et un processus politique qui défient les typologies classiques des schémas étatiques et des organisations internationales, confectionnées par les publicistes. Ceci dit, au niveau de son activité de distribution autoritaire des valeurs, le même système, situé dans la « zone de politification ³² », touche, encore que de façon elliptique, au *hard core* des matières systémiques des États modernes ³³ incluant, comme nous l'avons vu, la politique étrangère.

Partant d'une conception typologique, qui, appliquée par Lindberg aux Communautés européennes ³⁴, permet, entre autres, d'établir et de mesurer, de façon générale, la compétence du système communautaire en matière de relations extérieures, nous estimons possible et opératoire la démarche additionnelle visant à circonscrire les principaux niveaux d'analyse de l'activité communautaire dans le domaine des relations extérieures et s'inspirant, notamment, de cadres d'analyse applicables aux acteurs étatiques et, plus particulièrement, à leur politique étrangère.

Précisons ici que la compétence des Communautés en matière de relations extérieures n'est pas établie uniquement en vertu d'une analogie systémique et d'une pratique décisionnelle, mais aussi sur la base formelle des textes communautaires et de leurs répercussions fonctionnelles logiques. En effet, il y a dans les traités des dispositions spécifiques attribuant aux Communautés la qualité de sujet de droit international ³⁵, des dispositions particulières et une jurisprudence sur les compétences des institutions communautaires en relations extérieures ainsi qu'une doctrine aux conceptions tantôt extensives et tantôt restrictives ³⁶; par

32. L'expression est de D. SIDJONSKI, *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, 1963, p. 41. Cet auteur se réfère aussi au concept « seuil de politification » comme notion synonyme.

33. Plusieurs études comportent des démarches taxonomiques identifiant les matières systémiques (*decision-making areas*) d'un État moderne. Nous mentionnons ici celle de E. S. KIRSCHEN *et al.*, *Economic Policy in Our Time*, Amsterdam, 1964, et surtout celle de W. H. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964.

34. Voir son étude : « The European Community as a Political System », dans *Journal of Common Market Studies*, juin 1967, pp. 344-387; voir également l'ouvrage de L. N. LINDBERG et S. A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Policy*, Englewood Cliffs, N. J., 1970 (surtout pp. 66-74). Ces études établissent les quatre catégories générales de matières systémiques suivantes : 1. fonctions de relations extérieures; 2. fonctions politico-constitutionnelles; 3. fonctions socio-culturelles; 4. fonctions économiques.

35. Voir les articles 6, al. 2 CECA, 210 CEE et 184 CEEA.

36. Voir, notamment, les articles 6 CECA, 111, 113, 116, 228, 229, 230, 231, 237 et 238 CEE, 101 CEEA, ainsi que la jurisprudence de la Cour de Justice (arrêt dans l'affaire de l'AETR – Accord européen sur les transports routiers – etc.). Pour une esquisse systématique des questions de compétence juridique en matière de relations extérieures, voir J.-V. LOUIS, « Les aspects juridiques des relations extérieures des Communautés européennes », *loc. cit.*, pp. 139ss. Voir aussi la contribution du même auteur à ce numéro spécial.

ailleurs, les trois Communautés projettent, nécessairement, vers l'extérieur et dans leurs rapports avec les autres acteurs du système international, les éléments de solidarité qu'elles ont établis sur le plan interne³⁷ et recherchent ainsi une suite logique et un prolongement dans leurs réalisations et objectifs d'intégration interne. En somme, les relations extérieures représentent pour les Communautés, selon le concept d'*externalization*, une grande nécessité systémique plutôt qu'un luxe fonctionnel³⁸.

Pour revenir maintenant à la question d'une grille d'analyse, on doit admettre que la grande variété de définitions et de propositions d'encadrement théorique des phénomènes de politique étrangère rend leur transposition au cas communautaire une opération délicate et ardue. C'est pourquoi, tout en nous inspirant des travaux faits en cette matière³⁹, nous proposons ici notre propre grille d'analyse pouvant, si elle est opérationnalisée par des recherches empiriques, rendre suffisamment compte de la trame particulière des relations extérieures des Communautés.

À ce stade de notre réflexion, nous pouvons inscrire dans la grille proposée, et ceci sans aucune prétention à l'exhaustivité, quatre niveaux d'analyse. Ils comportent plusieurs variables, les unes faisant partie, en tant que sous-composantes, du *hard core* de la variable dépendante, les autres constituant les variables intermédiaires et indépendantes de la politique étrangère observée.

37. Ch. PENTLAND, « Linkage Politics : Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations », *loc. cit.*, p. 213, précise l'existence d'un *spill-over* fonctionnel permettant de passer de la compétence interne en matière de tarifs douaniers et de politique agricole à la compétence externe (« Where the Community has developed an internal competence as with tariffs and agriculture, it has found itself needing and even getting an external competence *vis-à-vis* the United States, Japan, and Canada, particularly in the GATT »).

Dans ce même ordre d'idées, J.-V. LOUIS, « Les aspects juridiques des relations extérieures des Communautés européennes », *loc. cit.*, p. 140, souligne que « la CEE projette nécessairement vers l'extérieur dans ses rapports avec les États tiers et avec les organisations internationales, la solidarité qu'elle établit sur le plan interne ».

38. En ce sens s'exprime E. HEATH, *The Times*, 3 janvier 1973 : « A foreign policy is not a luxury for our Community, but a plain necessity ».

39. Une très vaste littérature existe en la matière, ce qui rend fort long tout inventaire des travaux et approches de théorisation de la politique étrangère. Aussi limitons-nous ici à la référence à deux travaux d'orientation fondamentale : G. A. MODELSKI, *A Theory of Foreign Policy*, New York, 1962 ; J. N. ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971 (voir aussi leurs références en notice), conscient du fait qu'il existe pas encore de définition généralement acceptée du concept « politique étrangère » ni de typologies et schémas largement endossés dans cette matière. (Pour reprendre une affirmation de P. J. MCGOWAN (éd.), *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, Beverley Hills, 1973, vol. I, p. 11, « At present there does not exist an agree-upon definition of foreign policy, nor do there exist well known and validated typologies and scales of foreign policy behavior ».)

Le tout, qui n'est pas un tableau exhaustif, se lit comme suit :

- A. *Niveau des acteurs et du champ d'activités*
 - 1. Type de gouvernement
 - 2. Type de société
 - 3. Matières systémiques
 - 4. Catégories de problèmes ou zones-problèmes (*issue-areas* ou *issue-fields*)

- B. *Niveau décisionnel proprement dit*
 - 1. Décideurs
 - 2. Fonctions
 - 3. Compétences
 - 4. Pouvoir décisionnel effectif ou actualisé
 - 5. Processus décisionnel

- C. *Niveau du cadre opérationnel et du substratum explicatif*
 - 1. Objectifs
 - 2. Orientations, idéologie
 - 3. Motivations, images, perceptions, causes profondes
 - 4. Capacité, moyens, stratégies et tactiques

- D. *Niveau de l'action de politique étrangère proprement dite*
 - 1. Comportement
 - 2. Types de décision
 - 3. Politiques

Même un rapide lecture de cette grille nous incite à une série de réflexions, qui, sans constituer une analyse systématique et circonstanciée de chaque variable de la grille, proposent un commentaire niveau par niveau.

A – Niveau des acteurs et du champ d'activités

1. Le *type de gouvernement* représente une variable fondamentale de la trame essentielle d'une politique étrangère. Dans le cas des Communautés, par exemple, l'existence d'un système démocratique au sein duquel coexistent des acteurs politiques et des acteurs technocratiques, qui ne comporte qu'un embryon de gouvernement, qui ne bénéficie que de façon indirecte de la légitimité du suffrage universel et qui reste étroitement lié aux gouvernements des sous-systèmes nationaux, influe de façon déterminante sur les autres variables de notre grille. Il est, en effet, certain que la légitimité essentiellement technocratique de la Commission et l'absence d'un Parlement européen élu au suffrage universel direct représentent deux sérieux handicaps dans la voie de l'adoption d'une politique étrangère touchant des questions de *high politics* (défense européenne, diplomatie européenne commune, etc.), qui se prêtent peu aux marchandages technocratiques et aux arrangements quantifiables et qui nécessitent l'intervention décisionnelle d'organes de *high politics* bénéficiant, en règle générale, de l'action de légitimation du suffrage universel.

2. De même, le *type de société* (société large, étroite, développée, sous-développée, ouverte, fermée)⁴⁰ peut avoir un impact sur les autres variables de la grille et, notamment, sur les variables explicatives d'un comportement de politique étrangère.

S'agissant, en l'occurrence, de la politique extérieure des Communautés, société large, développée et ouverte, nous sommes d'accord avec Rosenau⁴¹ pour penser que les variables explicatives de son comportement extérieur devront s'agencer selon un ordre particulier de priorités se lisant comme suit : rôle systémique des protagonistes du processus politique, facteurs sociétaux, facteurs gouvernementaux, facteurs systémiques, facteurs individuels⁴². Cet ordre ne serait plus le même dans le cas d'un autre type de société intégrative présentant des caractéristiques différentes⁴³.

3. Pour ce qui est des *matières* ou *decision-making areas*⁴⁴ de politique extérieure, en général, nous avons déjà souligné⁴⁵ l'extension progressive et considérable de leur trame de composition ; à côté des matières de *high politics* touchant aux questions de défense, de diplomatie et de politique internationale en général, on trouve, désormais, les questions jadis dites de *low politics*, relevant, entre autres, du domaine de l'économie, des problèmes sociaux, de l'éducation, de la culture, etc.⁴⁶ Aussi le champ des matières de relations extérieures des Communautés comporte-t-il, selon cette conception extensive, un large éventail d'activités que nous insérons ci-après dans un inventaire fort globalisant, non exempt de chevauchements fonctionnels, indicatif et toujours provisoire, puisqu'il se réfère à un organisme systémique en constante mutation. On y trouve notamment : a) la représentation diplomatique ; b) le droit international, notamment conventionnel ; c) les relations avec les organisations internationales ; d) la responsabilité internationale ; e) le jeu diplomatique ou international (régional et global) ; f) l'aide internationale ; g) les relations économiques internationales *lato sensu* (relations commerciales, coopération économique, coopération scientifique et technologique, etc.).

À la simple lecture de cette brève énumération, il apparaît cependant qu'une des matières fondamentales de politique étrangère, celle relative aux questions

40. Nous empruntons ces types de société à J. N. ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*, *op. cit.*, surtout pp. 108ss.

41. *Ibid.*, p. 113.

42. Pour une explication de ces variables ou plutôt de cette catégorie de variables, voir J. N. ROSENAU, *ibid.*, pp. 108-109.

43. Sur l'agencement de ces catégories de variables dans le cas d'un autre type de système provenant d'une combinaison de diverses formes de société (large, étroite, développée, sous-développée, ouverte, fermée), voir J. N. ROSENAU, *ibid.*, p. 113.

44. Ce terme est utilisé comme synonyme du concept « matières » par L. N. LINDBERG et S. A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Policy*, *op. cit.*, p. 66.

45. Voir *supra*, Introduction, rubrique B, 2°.

46. On peut même affirmer qu'une pénétration, presque généralisée, de l'économie dans la plupart des autres matières de politique extérieure a rendu la distinction entre *high politics* et *low politics* conceptuellement obsolète.

de sécurité militaire et à la gamme de problématiques qui en découlent, est laissée dans la zone décisionnelle des États-membres privant ainsi les Communautés d'une matière qui aurait pu alimenter de façon soutenue, par un phénomène de *spill-over* fonctionnel, le corpus de plusieurs autres matières (jeu diplomatique, relations avec des organisations internationales à caractère politico-militaire, relations économiques internationales liées à l'armement militaire, etc.).

4. Les *catégories* ou *zones de problèmes* que le jargon politologique anglo-saxon qualifie de *issue-areas* connaissent, en général, une certaine dose de fluctuation au niveau de leur utilisation terminologique. En effet, tantôt on a l'impression que l'on y voit des matières systémiques indiquant un champ décisionnel (*decision-making areas*), tantôt on y souligne le groupe de valeurs à allouer et les types ou catégories de problèmes à résoudre pouvant embrasser une ou plusieurs matières systémiques du champ fonctionnel concerné⁴⁷.

Quant à nous, nous proposons de recourir ici au concept de *issue-area* dans le second sens, pouvant nous aider à circonscrire le champ fonctionnel concret des décisions et à saisir les domaines précis du *problem solving*, où se manifeste l'exercice d'une compétence de relations extérieures. Ce choix est sous-tendu, essentiellement, par les considérations suivantes :

– S'il est important de savoir que les Communautés européennes peuvent développer une activité dans la sphère d'une matière, il est beaucoup plus souhaitable, pour la précision de la connaissance, de circonscrire le champ spécifique de déroulement de cette activité et les catégories de problèmes *ad hoc* auxquels les institutions communautaires font face à ce propos.

– En outre, l'exercice concret d'un pouvoir décisionnel communautaire en matière de relations extérieures permet, grâce à l'analyse des zones de problèmes, de circonscrire l'interconnexion spécifique qui s'établit entre diverses matières décisionnelles.

– Enfin, et surtout, le concept de *issue-area* permet d'aborder avec plus de précision la question des compétences systémiques des autorités communautaires que le concept de *matières* laisse parfois dans l'ombre. Pour ne citer qu'un exemple, le cas des négociations qui ont précédé la conclusion, en 1976, de l'accord-cadre entre le Canada et les Communautés européennes fournit l'excellente preuve du caractère opérationnel du concept *issue-area* : la zone-problème étant celle d'une coopération économique comportant, entre autres, des matières commerciales, industrielles et énergétiques, la question des compétences extérieures de la Communauté dans des domaines de coopération situés en dehors du champ de la politique commerciale fut alors posée⁴⁸.

47. Pour ne fournir qu'un exemple, la crise énergétique représente, au niveau des valeurs à allouer, une *issue-area* qui touche à plusieurs matières systémiques (coopération industrielle, questions de technologie, relations avec les organisations internationales, aide internationale, etc.).

48. Sur cette controverse, voir Chr. SOAMES, dans *Europe*, 15 mai 1975. Voir aussi les pertinents commentaires de Ch. PENTLAND, « Linkage Politics : Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations », *loc. cit.*, pp. 223ss.

Ceci dit à propos du sens accordé ici au concept *issue-area*, il importe de souligner, dans un autre ordre d'idées, le caractère plus globalement opérationnel de cette variable comme élément indiquant, selon une thèse clairement énoncée par Rosenau, que le comportement de politique étrangère d'un acteur (dans notre cas, des Communautés européennes) est fonction du caractère particulier de la zone-problème à laquelle il se rattache. Car, pour ne prendre qu'un exemple,

la structure d'une société peut être celle d'un système politique perméable pour certaines catégories de problèmes (ou zones-problèmes) et celle d'un système politique national (nous disons imperméable) pour d'autres... (Il en découle) le fait – chaque jour plus évident – que le fonctionnement de n'importe quel type de système politique peut varier considérablement selon la zone-problème dont il s'agit...⁴⁹

Pour revenir aux Communautés, il serait intéressant de pouvoir mesurer, de façon empirique et systématique, le degré de « perméabilité » du système face aux influences externes des pays tiers (notamment des États-Unis) et à celles des États-membres, et ceci dans chaque catégorie ou zone de problèmes relative aux relations extérieures. Il est certain, sur la base d'une première évaluation qualitative, que ladite perméabilité varie en fonction des problèmes posés.

B – Niveau décisionnel proprement dit

1. Sur le plan des *décideurs*, les Communautés européennes présentent un corpus de phénoménalités et un schéma de répartition des rôles qui peuvent être mis en parallèle avec ceux identifiés au niveau de la politique étrangère des États, pour en dégager, ci-après, certaines différences et similitudes.

– L'existence d'un circuit d'interconnexions systémiques à caractère fonctionnel, mettant en communication et en communion de tâches le système communautaire et les neuf sous-systèmes nationaux, permet l'introduction, dans le processus décisionnel des relations extérieures, de deux catégories de décideurs clés : il y a ceux qui représentent les institutions communautaires proprement dites et ceux qui participent audit processus tout en conservant leurs racines sous-systémiques nationales⁵⁰.

– Le schéma décisionnel en cette matière comporte un échange d'influences entre une extrêmement vaste gamme de décideurs *lato sensu*⁵¹, qui se recrutent

49. J. N. ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 133 (référence et traduction empruntées à B. KORANY, « Les modèles de politique étrangère et leur pertinence empirique pour les acteurs du Tiers-Monde », *loc. cit.*, p. 86).

50. Nous pensons, notamment, aux cas des accords mixtes, impliquant la participation d'organes étatiques, ainsi qu'à ceux permettant une certaine présence d'« observateurs » nationaux dans le processus de conclusion de traités internationaux par les Communautés.

51. Nous ne nous limitons pas ici aux décideurs clés ni à ceux qui disposent d'un pouvoir de décision finale, mais nous nous référons aussi à tous les protagonistes qui, agissant à l'intérieur des structures d'autorité communautaire et accomplissant des fonctions décisionnelles d'initiative, de consultation, de formulation, de décision, etc., exercent une influence sur les décisions de relations extérieures des Communautés.

à deux niveaux de gouvernement, de technocratie et de bureaucratie systémiques : communautaire et national ⁵².

En effet, si le processus décisionnel de la politique étrangère des États est alourdi par le poids *organisationnel* et *bureaucratique* ⁵³ d'un grand nombre d'acteurs individuels, de ministères et de services publics actifs dans ce domaine ⁵⁴, les relations extérieures des Communautés connaissent un alourdissement souvent accru, en termes décisionnels, dû au poids organisationnel et bureaucratique de neuf sous-systèmes nationaux et d'un système supranational.

– Au niveau des groupes de pression et d'appui (*constituencies*), les décideurs communautaires, désireux d'étendre leur activité extérieure à des champs de *high politics*, ne sont pas alimentés par des *inputs* aussi réguliers et efficaces que ceux qui sous-tendent l'action de leurs collègues chargés de la politique interne des Communautés (politique agricole, sociale, industrielle, etc.) ⁵⁵.

– Étant donné que les secteurs de *high politics* ne sont généralement pas couverts par les compétences communautaires en relations extérieures, on remarque, depuis plusieurs années, la constitution d'un corps de décideurs qui opèrent

52. Au niveau des activités de relations extérieures des Communautés européennes, il y a une très grande interpénétration des décideurs recrutés tant au niveau systémique communautaire que sur le plan sous-système national. En effet, les frontières des compétences communautaires et nationales en cette matière sont souvent insuffisamment établies et les autorités nationales se montrent désireuses d'un droit de regard, voire d'un contrôle sur les activités et les ambitions communautaires en relations extérieures. Par exemple, des observateurs des États-membres en comité veillent, dans le cadre des négociations par la Commission des accords internationaux, au respect des directives de négociation du Conseil et à la protection des intérêts nationaux.

53. Nous pensons ici au poids décisionnel des organisations spécifiques des gouvernements modernes (ministères et autres structures d'autorité) (*organizational model*) et aux influences qui découlent, comme produit de synthèse, de la compétition et des rivalités au sein du cercle des décideurs (*decision-making circle* dans l'optique d'un *bureaucratic model*) (voir G. ALLISON, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971).

54. Avec l'éclatement du *hard core* des matières de politique étrangère, le nombre des secteurs publics et parapublics, intéressés et impliqués dans le processus de politique étrangère, s'est considérablement accru.

55. Les groupes de pression à caractère socio-économique (nationaux ou trans-nationaux) agissent, la plupart du temps, dans le cadre des politiques internes ou au niveau des politiques extérieures qui constituent le prolongement fonctionnel et de *problem solving* de certaines zones de questions (*issue-areas*) internes. Par contre, sur le plan des politiques extérieures, relevant de la sphère de *high politics*, on rencontre un nombre limité de groupes ou coalitions de groupes (*supporting groups, coalition formation*), composés surtout d'intellectuels, d'hommes politiques et de technocrates, désireux d'inciter les Communautés à la recherche d'un rôle plus central dans les affaires régionales ou mondiales.

dans une voie paracommunautaire de décision (voir mécanismes de coopération politique) ⁵⁶.

– Le rôle prédominant du Conseil au niveau de certaines activités de relations extérieures révèle le maintien, au sein des matières communautaires, d'un certain clivage entre questions de *high politics* et zones de *low politics*, les premières étant davantage « surveillées » par le Conseil et par les décideurs nationaux des États-membres.

– Comme au niveau national, les qualités des décideurs d'origine technocratique ont un grand impact sur la compétition décisionnelle Conseil-Commission ⁵⁷.

– Certains décideurs communautaires portent plusieurs chapeaux décisionnels, ce qui complique un peu plus le processus politique de prise de décision ⁵⁸.

– Comme dans le cadre national, il y a deux schémas décisionnels : le schéma officiel des textes et celui de la pratique, ce qui contribue à une grande fluidité au niveau des vrais décideurs.

– Le souci de ménager non seulement les intérêts mais aussi les susceptibilités nationales en matière de relations extérieures sécrète des mécanismes-freins, diminuant la pression pour une politique extérieure plus cohérente et plus étendue quant à son champ d'application ⁵⁹.

– S'agissant d'un système politique perméable (*penetrated system*), des acteurs autres que ceux du système communautaire et des neuf sous-systèmes nationaux interviennent au processus décisionnel et obscurcissent la répartition formelle des rôles décisionnels. Le cas des interventions des acteurs du système politique des

56. Dans ce cas, les questions de *high politics* sont confiées aux décideurs clés ou *high level* (C. WEBB, « Introduction : Variations on a Theoretical Theme », dans H. WALLACE *et al.*, *Policy Making in the European Communities*, London, 1977, p. 21, parle de « *summitry in international diplomacy* »). À ce propos, on remarque le phénomène des deux chapeaux, dans la mesure où nous sommes en présence de ministres qui participent à la fois aux structures communautaires et aux mécanismes de coopération politique d'un cadre paracommunautaire (voir aussi, *infra*, note 58).

57. Selon la conception néo-fonctionnaliste, certaines qualités de la technocratie supranationale (on parle de *technocrats-politicians*, de *technocrats with political skills* et de *skillful honest brokers*) donnent de meilleures possibilités d'influence et de réussite dans ce dialogue décisionnel où les susceptibilités nationales, les intérêts nationaux et les jalousement défendues compétences étatiques hypothèquent les aspirations de débordement fonctionnel nourries par les autorités communautaires, notamment dans le domaine des relations extérieures.

58. La participation, par exemple, des ministres des Affaires extérieures à des réunions du Conseil (rôle communautaire) qui n'ont pas à examiner des questions de politique étrangère (rôle national de ces ministres) sécrète un chevauchement ou plutôt une confusion de rôles. C. WEBB, *loc. cit.*, p. 26, parle à ce propos de « *problems of overlap and competing roles for national officials* ».

59. Ceci dit, il a parfois été plus facile de s'entendre sur des questions liées à l'environnement international que sur des problèmes sous-tendus par des intérêts politiques internes souvent fort controversés et d'une actualité brûlante (en ce sens, voir C. WEBB, *loc. cit.*, p. 51).

États-Unis en fournit un très éloquent exemple d'une telle extension du cercle des décideurs *lato sensu*.

2. Les *fonctions* se réfèrent à des tâches systémiques qui indiquent les voies fonctionnelles, spécifiques et opérationnelles d'expression dynamique et d'actualisation du corpus des matières systémiques. Les principales fonctions en relations extérieures communautaires sont les suivantes : a) fonction de légation active et passive ; b) fonction de conclusion d'accords internationaux ; c) fonction de représentation au niveau des autres organisations internationales et de la coordination des attitudes des Neuf y afférentes ; d) fonction d'ester en jugement, notamment au niveau de l'arbitrage⁶⁰ ; e) fonction de communication diplomatique ; f) fonction de médiation, de négociation, de marchandage diplomatique ; g) fonction de coordination de certaines politiques étrangères ; h) fonction de coopération internationale (aide internationale, coopération commerciale, industrielle, monétaire, technologique, scientifique, etc.).

3. Quant aux *compétences*, elles précisent les contours de la sphère décisionnelle des Communautés en matière de relations extérieures. Pour circonscrire, en effet, cette sphère, on doit savoir non seulement l'existence d'une matière ou d'un champ fonctionnel d'activité communautaire, mais aussi l'étendue de la compétence communautaire de participation à l'activité concernée. Car, cette participation des Communautés peut être parfois exclusive de celle des neuf systèmes nationaux, parfois concurrente ou parallèle et parfois commune, mais partagée selon des proportions diverses.

Cette notion de compétence communautaire est, dans le secteur des relations extérieures, fort complexe, dans la mesure où ses contours ne sont pas fixés sans équivoque par les traités communautaires ni par la jurisprudence et la pratique y afférentes.

Les Traités, outre la proclamation de la personnalité juridique internationale des Communautés, affirment la compétence communautaire en relations extérieures tantôt de façon directe, tantôt de façon indirecte⁶¹. C'est, cependant, le partage spécifique de cette compétence entre les Communautés et les neuf sous-

60. Ainsi que le souligne J.-V. LOUIS, « Les aspects juridiques des relations extérieures des Communautés européennes », *loc. cit.*, p. 142, « seuls les États ont accès à la Cour internationale de justice. Il semble donc que seul l'arbitrage ou la conciliation seraient possibles » (en cette matière).

61. L'attribution directe d'une compétence communautaire en relations extérieures réside, par exemple, dans les dispositions permettant aux trois Communautés de conclure des accords internationaux. Quant à l'attribution indirecte de compétences en cette matière, elle est sous-tendue par la nature des compétences internes (par exemple : établissement d'un tarif extérieur commun dans le cadre de la CEE, besoin d'approvisionnement en matières fissiles dans le cadre de la CEEA, réglementation du transport, notamment par chemin de fer ou fluvial, du charbon et de l'acier pour la CECA) et les besoins de prolongement fonctionnel sur la scène internationale (voir, notamment, l'utilisation de l'article 235 CEE).

systèmes nationaux, d'une part, entre les divers décideurs, d'autre part, qui n'est pas toujours explicite et exempt de controverses ⁶².

– Dans le cadre de l'EURATOM, le traité constitue un fondement juridique explicite pour le « parallélisme intégral » entre les compétences internes et les compétences externes.

Là où la Communauté européenne de l'énergie atomique est compétente sur le plan interne, elle a automatiquement la compétence de passer des accords internationaux ⁶³.

C'est une disposition qu'enverraient beaucoup d'États ou provinces d'un système fédéral ⁶⁴, même si, dans la pratique, la *conclusion conjointe* (Commission et Conseil) a pu restreindre la portée de l'article 101 CEEA.

– La même thèse en faveur des pouvoirs communautaires a été soutenue au niveau des compétences des institutions de la CECA, mais avec moins de succès à cause des dispositions lacunaires des textes : la pratique des accords mixtes témoigne de cette incertitude ⁶⁵.

62. L. N. LINDBERG, *La Communauté européenne en tant que système politique*, Bruxelles, 1967, pp. 18–19 (travail ronéotypé diffusé par la Commission des Communautés européennes et traduisant l'article de LINDBERG, « The European Community as a Political System », dans *Journal of Common Market Studies*, juin 1967), propose un continuum de répartition des compétences entre les institutions communautaires et les États-membres (modèle quelque peu modifié, par une réduction dans la gamme des possibilités de répartition et de partage des compétences communautaires, dans l'étude de L. N. LINDBERG et S. A. SCHEINGOLD, « Europe's Would-Be Policy », *op. cit.*, pp. 69–70), qualifiée de « *scale of the locus of decision-making* » et allant des décisions prises entièrement par le système de la CEE aux décisions prises entièrement par les sous-systèmes nationaux considérés isolément. On y trouve, en effet, l'échelle suivante : 1. décisions prises entièrement dans le système de la Communauté européenne ; 2. décisions prises presque entièrement dans le système de la Communauté européenne ; 3. décisions prises de façon prédominante dans le système de la Communauté européenne, mais à propos desquelles les États nationaux jouent un rôle important ; 4. décisions prises à peu près autant dans le système de la Communauté européenne que dans les États nationaux ; 5. décisions prises de façon prédominante par les États nationaux, mais à propos desquelles le système de la Communauté européenne joue un rôle important ; 6. décisions prises presque entièrement par les États nationaux ; 7. décisions prises entièrement par les États nationaux considérés isolément.

Cette échelle concerne toutes les matières systémiques communautaires, y compris celles des relations extérieures.

63. Formulation empruntée à J.-V. LOUIS, « Les aspects juridiques des relations extérieures des Communautés européennes », *loc. cit.*, p. 143. En effet, l'article 101 CEEA, paragr. 1^{er}, établit une compétence générale stipulant que « dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un État tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un État tiers ».

64. Dans le cas des provinces canadiennes, notamment, ni la Constitution ni la jurisprudence des Cours et la pratique n'ont encore permis d'établir, de façon incontestée, le pouvoir des gouvernements provinciaux de conclure des accords internationaux dans des domaines qui relèvent de la compétence provinciale interne.

65. Voir J.-V. LOUIS, « Les aspects juridiques des relations extérieures des Communautés européennes », *loc. cit.*, p. 143.

— Pour ce qui est de la CEE, la jurisprudence de la Cour des années soixante-dix a introduit une conception extensive en cette matière, mais avec une certaine dose de restrictions. Selon l'arrêt rendu dans l'affaire AETR ⁶⁶, la Cour « considère que la compétence externe (de la CEE) n'existe qu'à partir du moment où la compétence interne est exercée ⁶⁷ », rappelant ainsi la jurisprudence de l'*occupied field* développée dans le contexte fédéral canadien ⁶⁸. Ceci dit, la question du caractère exclusif ou concurrent de cette compétence communautaire n'est toujours pas tranchée de façon certaine et absolue ⁶⁹.

À ce propos, l'article 235 CEE et la notion d'*effet nécessaire* ont permis plusieurs interprétations extensives des compétences extérieures des Communautés, pour que celles-ci accomplissent leurs fonctions d'intégration interne et puissent répondre à leur mission intégrative générale ⁷⁰.

4. Le *niveau du pouvoir décisionnel effectif ou actualisé* nous semble particulièrement important. Si la question des compétences communautaires, en matière de relations extérieures, peut être circonscrite avec plus ou moins de bonheur à l'aide des traités, de la jurisprudence, de la doctrine et des pratiques communautaires, il n'en va pas de même pour le pouvoir effectif ou actualisé, bien plus difficile à décrire.

En effet, pour mesurer le rôle exact que jouent les Communautés en relations extérieures, il faut, certes, connaître son champ fonctionnel et décisionnel général (matières, catégories de problèmes, fonctions, compétences), mais aussi, et surtout, le degré d'actualisation réelle de ce corpus fonctionnel. Car, il y a des cas où les institutions communautaires s'abstiennent d'agir et d'exercer leur compétence exclusive, concurrente ou partagée ou interviennent avec une influence politique fort hypothéquée par l'action des sous-systèmes nationaux ; il y a égale-

66. Voir l'arrêt du 31 mars 1971 rendu dans cette affaire, *Recueil*, XI, p. 263. Cette jurisprudence s'est quelque peu développée depuis lors.

67. Cette jurisprudence, qui restreint le *treaty-making power* de la CEE par rapport à la disposition 101 du traité CEEA, a suscité une certaine controverse quant à la nature exacte de l'intervention communautaire requise pour que l'exigence d'un exercice communautaire de la compétence interne soit satisfaite : pourrait-il s'agir d'un simple plan d'action communautaire ou serait-il nécessaire qu'il existe une politique commune en cette matière ? Une réponse univoque n'est toujours pas donnée à cette question.

68. La doctrine de l'*occupied field* a été développée, notamment, par la jurisprudence de certains tribunaux canadiens statuant sur la répartition des compétences en matière de politiques d'environnement entre le gouvernement fédéral et celui des provinces.

69. Voir la contribution de J.-V. LOUIS dans ce même numéro.

70. « Au fur et à mesure des progrès de la construction interne » (J.-V. LOUIS, « Les aspects juridiques des relations extérieures des Communautés européennes », *loc. cit.*, p. 145).

Le préambule de la CEE, en outre, esquisse certains buts que cette Communauté doit atteindre et qui nécessitent une action communautaire internationale (« établir une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » ; « éliminer les barrières qui divisent l'Europe » ; « contribuer à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux » ; « confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer » ; etc.).

ment des cas où, au contraire, ces mêmes institutions réussissent à prendre le contrôle politique du processus. Il y a, enfin, la possibilité d'influences externes, qui arrivent dans certains cas à réduire le rôle décisionnel des organes communautaires ⁷¹.

5. Pour ce qui est du *processus décisionnel*, nous avons déjà fourni, au niveau de la rubrique sur les décideurs (voir *supra*) un certain cadre de réflexion. Aussi pouvons-nous nous limiter à signaler la complémentarité dudit processus par rapport aux autres variables du niveau fonctionnel. C'est, en effet, par une analyse circonstanciée du processus décisionnel que nous réussissons à acquérir des connaissances précises quant aux rôles systémiques de tous les décideurs ⁷², l'essence de leurs fonctions, les modalités de mise en œuvre de leur compétence et les conditions effectives de l'exercice de leur pouvoir décisionnel actualisé.

Dans une optique néo-fonctionnaliste, le processus décisionnel de conflit et de dénouement confère aux relations extérieures des Communautés un caractère politique (question de processus plutôt que de matière) et permet des phénomènes de débordement fonctionnel.

À ce propos, nous sommes d'accord avec Carole Webb pour souligner le besoin d'études systématiques et empiriquement solides dans le domaine de la prise de décisions et de l'adoption de politiques communautaires (internes et externes). En effet, nous ne disposons, jusqu'à présent, que d'analyses partielles, à caractère souvent juridico-institutionnel et peu appuyées sur des études empiriques systématiques. Plutôt que de procéder à des démarches de théorisation néo-fonctionnaliste globalisante et quasi abstraite, il serait préférable de choisir la voie d'une vérification critique des modèles néo-fonctionnalistes par des études empiriques de *decision-making* et de *policy-making*.

On peut conclure ici en soulignant l'importance d'un encadrement théorique du processus décisionnel communautaire et paracommunautaire qui fasse appel à quatre schémas d'analyse, portant sur quatre cadres de décision : le cadre communautaire (*the Community framework*) ; le cadre intergouvernemental (*the intergovernmental framework*) ; le cadre transgouvernemental ou transnational (*the transgovernmental framework*) ; le cadre, enfin, paracommunautaire (*the para-Community framework*) ⁷³.

C – Niveau du cadre opérationnel et du substratum explicatif

S'il est vrai que les concepts de ce niveau ont fait l'objet de certaines exégèses conceptuelles dans le cadre de l'étude de la politique étrangère des

71. Voir, par exemple, les influences venant de l'OPEP, de l'AIE, de l'OTAN, de l'OCDE, du Conseil de l'Europe, de l'UEO, de l'ONU et de ses agences spécialisées, des divers États tiers, etc. (voir K. VALASKAKIS, dans ce même numéro spécial).

72. Jusqu'à présent, les études décisionnelles en relations extérieures continuent à privilégier, en termes d'exploration, le rôle des institutions communautaires et des groupes et ne s'arrêtent pas assez devant le rôle des acteurs individuels (des leaders notamment), des agents bureaucratiques de la Communauté, des acteurs nationaux (niveau des États-membres) et des acteurs de l'environnement international.

73. Voir C. WEBB, *loc. cit.*

États, il n'en reste pas moins que dans le contexte des relations extérieures des Communautés ils requièrent des démarches de conceptualisation additionnelle ainsi qu'un substratum empirique spécifique et circonstancié.

1. Le degré de conceptualisation de la notion d'*objectif*, étudiée dans un contexte de politique étrangère, reste toujours fort limité et insuffisant (on parle souvent, sans distinction particulière, d'objectifs, d'orientations, de buts, de thèmes de politique). En dehors de quelques exégèses de nature typologique (*possession goals* et *milieu goals* ; *goals determined by domestic sources* et *goals determined by external conditions* ; etc.), de certaines utilisations systémiques ou d'explications décisionnelles⁷⁴, le concept d'*objectif*, fortement hypothéqué, d'un point de vue de clarté, par son association au vocable d'*intérêt* national, n'a pas été intégré dans un modèle sophistiqué de politique étrangère.

Cette incertitude conceptuelle et largement méthodologique est accentuée, dans le contexte des relations extérieures des Communautés, par la difficulté de circonscrire les contours spécifiques d'un concept qui se réfère à des finalités systémiques encore incertaines (intérêt national, intérêt communautaire, type d'unification européenne, type de société intégrée envisagée, etc.) et qui renvoie à des politiques insuffisamment intégrées dans le cadre fonctionnel du système communautaire et toujours tributaires des sous-systèmes nationaux des Neuf.

2. Les *orientations* et les *idéologies* représentent des variables intermédiaires⁷⁵, par rapport aux autres variables indépendantes, qu'il conviendrait de qualifier de causes profondes des décisions de politique extérieure des Communautés. On peut donner comme exemple de variable intermédiaire l'orientation d'expansion extracontinentale et de rapprochement économique-commercial avec le Tiers-Monde, variable indépendante pour un grand nombre d'accords internationaux, signés par les Communautés avec les pays en voie de développement, dont la cause profonde pourrait être la recherche de création d'un schéma institutionnalisé d'interdépendance, voire de dépendance (centre-périphérie)⁷⁶.

Pour ce qui est de l'idéologie plus particulièrement, nous avons pu noter, par une observation des politiques extérieures des Communautés, des fluctuations et des changements qui révèlent le poids certain du facteur idéologique, souvent d'origine sous-système (nationale), comme variable intermédiaire. L'idéologie gaulliste, par exemple, a secrété, au sein communautaire, certains comportements extérieurs (souvent d'inaction), comme ce fut le cas lors de l'élaboration d'une politique communautaire extérieure face au Royaume-Uni et à ses demandes

74. Sur ces efforts de conceptualisation, voir A. WOLFERS, *Discord and Collaboration*, Baltimore, 1962, pp. 73-74 ; W. HANRIEDER, « Actor Objectives and International Systems », dans *Journal of Politics*, 1965 (XXVII), pp. 109-132 ; M. KAPLAN, *System and Process in International Politics*, New York, 1957 ; Gr. ALLISON, *op. cit.* ; A. LEGAULT *et al.*, « L'analyse comparative des conflits interétatiques dyadiques », dans *Études internationales*, 1973, vol. IV ; J. N. ROSENAU, *International Politics and Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 167-169.

75. Ou *intervening variables*.

76. Nous pensons notamment à la Convention de Lomé.

d'adhésion. Il en va de même pour l'idéologie travailliste du gouvernement britannique qui, arrivé au pouvoir en 1974, a freiné, entre autres, les efforts communautaires en vue de l'élaboration d'une politique en matière énergétique⁷⁷. On pourrait aussi mentionner les idéologies fédéralistes ou de supranationalisation de l'espace européen, qui ont favorisé, à certaines périodes, des actions de politique étrangère communautaire, et ceci selon les principes de l'*externalization model*.

3. Les notions de *motivation*, d'*image*, de *perception* et de *déterminant* ou *cause profonde* comportent des zones de chevauchement conceptuel, sans qu'on puisse, toutefois, les confondre.

– Les *motivations* des acteurs représentent la version *subjective* de l'explication d'un comportement dans la mesure où, même si elles ne dissimulent pas des parties de la réalité causale, elles omettent nécessairement les causes qui échappent à la conscience⁷⁸.

– Les motivations sont, dans notre cas, étroitement liées aux *images* de l'acteur, c'est-à-dire à sa *perception* cognitive de la situation, à sa réaction affective suite à cette perception et à son choix de réponse face à la situation perçue⁷⁹.

– En revanche, les *déterminants* illustrent les *causes profondes* qui concourent à la production de ce même comportement⁸⁰. S'agissant d'une politique qui s'inscrit dans le cadre des relations extérieures des Communautés, nous pouvons ici faire un renvoi aux déterminants du comportement de politique étrangère que nous propose Rosenau et dont nous avons déjà fait mention dans le cadre du premier volet de notre grille taxonomique des niveaux d'analyse des relations extérieures des Communautés⁸¹. Nous pouvons aussi signaler l'existence, dans le cas étudié, d'un autre déterminisme objectif que nous qualifions de fonctionnel (*inherent linkage of tasks* pour reprendre une terminologie de Nye) et qui indique l'un des liens de succession causale des politiques extérieures sur le plan communautaire : le cas d'une union douanière obligeant la CEE de conclure une série d'accords avec les pays tiers est un exemple de cet enchaînement particulier.

4. Enfin, les notions de *capacité*, de *moyens*⁸² ainsi que de *stratégie* et de *tactique* ne présentent pas des particularités manquantes au niveau de l'étude des

77. Cet exemple peut également être cité comme élément explicatif de l'influence des changements au niveau des élites dirigeantes sur les comportements en politique étrangère (voir H. WALLACE, « National Bulls in the Community China Shop: The Role of National Governments in Community Policy-Making », dans H. WALLACE *et al.*, *Policy-Making in the European Communities*, *op. cit.*, p. 47).

78. Ainsi que l'affirmait E. DURKHEIM, dans *Revue philosophique*, 1897. « la vie sociale doit s'expliquer non par la conception que s'en font ceux qui y participent, mais par des causes profondes qui échappent à la conscience » (cité par R. PINTO et M. GRAWITZ, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, 1969, p. 30).

79. Sur cette triple définition du concept image, voir R. B. BYERS *et al.*, « The Canadian International Image Study », dans *International Journal*, 1977, n° 3, p. 605.

80. Voir P. SOLDATOS, *Vers une sociologie de l'intégration communautaire européenne*, Louvain, 1973, pp. 92-94.

81. Voir *supra*, I, A, 2°.

relations extérieures des Communautés. Elles obéissent aux orientations conceptuelles et méthodologiques de l'étude de la politique étrangère en général⁸³.

Aussi pouvons-nous passer au dernier niveau d'analyse qui comporte le produit de l'action de la politique extérieure observée, c'est-à-dire le *output* et le *outcome* systémiques.

D – Niveau de l'action de politique étrangère proprement dite

Il convient, tout d'abord, d'expliciter les trois concepts rangés sous ce niveau d'analyse : *comportement*, *décision*, *politique*.

1. Une politique étrangère ne prend pas toujours la forme d'une décision formelle, mais peut consister en un *comportement* d'inaction ou en un ensemble d'actes matériels, actualisant des décisions antérieures. Aussi le *comportement* a son autonomie conceptuelle et de phénoménalité par rapport à celui de décision.

– Le concept de *décision* est utilisé ici dans un sens assez large comportant des politiques actives (*active policy-making*) et des politiques de réaction (*reactive policy-making*)⁸⁴. Les premières consistent en des décisions nouvelles modifiant les orientations existantes ; les secondes font appel à des orientations existantes et comportent des décisions qui s'inscrivent dans le continuum de la ligne de politique déjà établi (*incrementalism*)⁸⁵.

– Le concept de *politique* est, en général, plus vaste que celui de *décision*, car il implique un ensemble de mesures, d'orientations, de décisions, encore que dans certains cas (par exemple, élaboration de nouvelles politiques) une décision peut s'identifier à la politique qu'elle crée. Il peut même exister des cas de politique implicite basée sur un comportement informel d'action ou d'inaction⁸⁶.

82. Voir l'excellente analyse des concepts *capabilities* et *instruments* proposée par K. J. HOLSTI, *op. cit.*, pp. 158ss.

83. Sur le plan empirique, cependant, on peut rencontrer certaines différences qualitatives et quantitatives de contenu, au niveau de ces concepts.

84. Voir H. WALLACE, *loc. cit.*, p. 35.

85. Il y a en effet une distinction à faire entre « *incrementalist and rationalist policy-making* ».

86. En effet, la politique étrangère comporte, au niveau de son *output* final, des comportements d'action précise (*manifest foreign policy behaviour*) et des comportements généraux (*general foreign policy behaviour*) qui ne consistent pas toujours en une action, ou en une décision formelle, mais aussi à une inaction, silence, simple attitude passive (voir, par exemple, le rejet informel par le Conseil de la deuxième candidature britannique, à propos duquel l'ancien président de la Commission, J. REY, dans *L'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés*, Bruxelles, 1968, p. 117, souligne : « Cette délibération (du Conseil), des 18 et 19 décembre 1967, me paraît vraiment un chef-d'œuvre de politique, puisque l'on ne sait pas encore, à l'heure actuelle, si les ministres ont ou n'ont pas établi la sanction prévue à l'article 237, pour savoir s'ils étaient unanimes ou non au départ » ; voir aussi, à ce propos, notre article, P. SOLDATOS et G. VANDERSANDEN, « L'admission dans la Communauté économique européenne », dans *Cahiers de droit européen*, 1968, n° 6, p. 693).

En politique extérieure, le comportement communautaire a, généralement, consisté en l'adoption de décisions explicites et formelles ou en l'amorce d'actions politiques diversifiées, telles que les nombreux accords internationaux signés par les Communautés, le mandat et les directives de négociation donnés par le Conseil à la Commission, les avis consultatifs donnés dans la procédure de conclusion y afférente, les réunions de coordination des politiques étrangères des États-membres, les décisions de représentation des Communautés à l'étranger (délégations, missions spéciales, etc.), les relations avec les organisations internationales, la participation à certaines conférences et rencontres internationales, les mesures d'exécution des décisions communautaires de politique étrangère, etc.

II – QUELQUES APPROCHES POUVANT ASSURER L'ENCADREMENT THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Tout au long de la première partie de cette analyse, nous avons déjà abordé certaines questions de théorisation des relations extérieures des Communautés européennes en explorant, par quelques niveaux d'analyse, les contours d'un canevas conceptuel et d'une démarche typologique et taxonomique, propres, selon nous, à circonscrire la trame socio-politique essentielle desdites relations. Il ne s'agissait, toutefois, là que de quelques considérations théoriques préliminaires sur l'identification et la délimitation du champ de notre objet d'étude, qui seront suivies, dans cette seconde partie, par une série d'observations et de propositions poussant un peu plus loin la réflexion sur les démarches de théorisation de la phénoménalité choisie.

En effet, le prolongement de réflexion dans cette seconde partie de l'étude répond à une préoccupation de théorisation fondamentale : rechercher le cadre théorique et méthodologique qui puisse encadrer avec précision les niveaux d'analyse déjà proposés (première partie), permettre leur exploration systématique et multidisciplinaire, et leur conférer un caractère opérationnel.

Placé devant cette finalité d'analyse et désireux d'une démarche ordonnée, cohérente, constructive et cumulative, nous nous proposons, dans les rubriques qui suivent, d'orienter notre réflexion vers une exploration des principaux courants d'approches de théorisation en politique étrangère, déjà empruntés, encore que de façon elliptique et peu soutenue, pour l'analyse systématique des relations extérieures des Communautés européennes. Par ailleurs, nous nous efforcerons de suggérer certaines pistes de recherches et de théorisation additionnelles pouvant, selon nous, favoriser ultérieurement l'élaboration d'un corpus de théorie générale en cette matière.

Les principales approches de théorisation des relations extérieures des Communautés sont sous-tendues par un large éventail de considérations empiriques et d'orientations méthodologiques. Nous pouvons cependant tenter de les regrouper dans un cadre synthétique, certes non exhaustif, qui s'inspire quelque peu, au niveau des libellés, du travail de synthèse de Brecher, Steinberg et Stein ⁸⁷

87. M. BRECHER, B. STEINBERG et J. STEIN, « A Framework for Research on Foreign Policy Behavior », dans *Journal of Conflict Resolution*, 1969, n° 1, pp. 75-101.

et qui se lit comme suit : approche juridico-institutionnelle ; approche historico-politique⁸⁸ ; approche politologique de prise de décision et d'adoption de politiques⁸⁹ ; approche globalisante de développement systémique⁹⁰.

A – L'approche juridico-institutionnelle

Elle est juridique parce qu'intéressée aux normes juridiques qui encadrent le processus communautaire d'élaboration des liens de relations extérieures ; elle est institutionnelle parce qu'elle accorde, dans le cadre de ses analyses descriptives, une place de choix au schéma organisationnel de répartition des rôles (structures d'autorité, fonctions, compétences) en cette matière.

Plusieurs sont les axes d'étude proposés par cette approche. Ils sous-tendent un corpus de démarches intellectuelles comportant un certain nombre de niveaux de réflexion, parmi lesquels nous retenons ci-après les suivants :

- Le niveau général des interrogations sur la personnalité juridique internationale des Communautés et ses conséquences pour l'activité externe des institutions communautaires.

- Le niveau de l'appareil institutionnel, qui sert à circonscrire le schéma organisationnel des structures d'autorité chargées de la conduite des relations extérieures des Communautés.

- Le niveau des matières et des fonctions qui s'insèrent, d'un point de vue juridique, dans la gamme des compétences externes des Communautés.

- Le niveau du champ de compétence qui spécifie notamment, en théorie et en pratique, le mode de répartition des compétences entre autorités communautaires et autorités nationales et entre divers décideurs, tant sur le plan communautaire que sur celui des sous-systèmes nationaux. Il y a, à ce propos, des propositions de continuum décisionnel intégrant l'articulation des divers acteurs communautaires et nationaux, leur part dans le processus décisionnel, la nature et le degré de leur compétence, l'agencement dans le temps de leurs interventions, etc.

- Le niveau du processus décisionnel comportant les normes juridiques dudit processus politique, inscrites dans le texte ou dégagées par la jurisprudence et la pratique communautaires.

- Le niveau des conséquences secrétées par l'exercice d'un pouvoir communautaire de relations extérieures, posant, entre autres, la question de la responsabilité internationale des Communautés.

88. Nous y incluons, d'une manière générale, plusieurs courants d'approche (approche politologique traditionnelle de la politique de puissance – *power politics approach*, approche descriptive, approche normative : légaliste ou philosophique, approche marxiste ou non marxiste, etc.).

89. Nous pensons aux études de *decision-making* et de *policy-making*.

90. Dans le jargon anglo-saxon on parle parfois de *input-output analysis*, situant, dans un but explicatif, la politique étrangère dans son environnement intra-systémique et extra-systémique.

– Le niveau des types d'instruments et de décisions permettant d'actualiser les politiques extérieures des Communautés (coordination, harmonisation, unification des politiques des pays-membres ; types d'accords internationaux ; etc.).

– Le niveau, enfin, des rapports reliant les activités extérieures à l'évolution du processus intégratif global des Communautés. Dans la mesure où les compétences externes des Communautés sont, dans bien des cas, l'extension des compétences internes et que leur exercice déclenche un processus d'enchaînements fonctionnels ainsi que des phénomènes de débordement ayant un impact sur la variable dépendante (intégration communautaire européenne), il est nécessaire d'établir les liens légaux et les interprétations juridiques qui sous-tendent cette interdépendance de compétences.

Les divers niveaux sont analysés sur la base des textes communautaires (traités et droit communautaire, en général), de la jurisprudence de la Cour et des tribunaux nationaux ainsi que des pratiques administratives adoptées. Ceci dit, les analyses proposées ne se penchent pas avec le même degré d'approfondissement sur tous les aspects évoqués. La plupart des études se consacrent à l'examen des questions de légation, de relations avec les organisations internationales, de responsabilité internationale et, surtout, de conclusion de traités (accords d'adhésion, d'association, de coopération économique-commerciale, etc.).

Une rapide évaluation de l'œuvre d'analyse accomplie dans le cadre de cette approche nous incite à un commentaire généralement positif.

– En effet, l'approche juridico-institutionnelle révèle une partie importante du *political process*. Il n'y a donc aucune raison de la négliger, comme il est aujourd'hui de mode dans divers milieux de *political scientists*⁹¹, qui accordent peu d'importance à ce *situational datum* qu'est l'*ordonnancement institutionnel* des Communautés⁹².

– Même dans l'optique d'une approche systémique, l'étude juridico-institutionnelle est sérieusement considérée, frôlant le champ de l'analyse politique par son intérêt à étudier les divers rôles d'autorité et les rapports fonctionnels qui s'établissent entre eux. Ainsi que le souligne très pertinemment D. Easton,

la structure particulière des rapports entre les rôles d'autorité reflétera et conditionnera la manière dont le pouvoir est distribué et exercé au sein du système. Les droits et les devoirs assignés à chaque rôle et la mesure dans laquelle chacun limite ou consolide le pouvoir des autres contribuent à établir qui détient une autorité, laquelle, et comment elle est exercée⁹³.

– En conclusion, on peut considérer que l'approche juridico-institutionnelle a un rôle important à jouer dans le processus d'élaboration d'une théorie générale des relations extérieures des Communautés, en lui fournissant une mine de

91. Voir P. SOLDATOS, *op. cit.*, pp. 61–62 et les références y citées.

92. Voir D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, 1967, p. 209.

93. *Op. cit.*, p. 209 (traduction proposée dans L. N. LINDBERG, *La Communauté européenne en tant que système politique*, *op. cit.*, p. 32).

données situationnelles et de variables d'analyse de certaines dimensions essentielles de l'action internationale du système communautaire.

B – L'approche historico-politique

L'inventaire synthétique des pistes d'analyse explorées par cette approche souligne la portée considérable de ses champs spécifiques de réflexion pour l'enrichissement de nos connaissances sur les relations extérieures des Communautés. À ce propos, plusieurs contributions peuvent être signalées.

– Un essai d'exploration, dans une optique comparative, de l'essence politique des Communautés, comme acteur international se situant à mi-chemin entre l'État souverain et l'organisation internationale classique, a toujours séduit nombre de chercheurs, partisans de cette approche.

– Partant de l'idée de base selon laquelle « les organisations internationales sont une forme d'organisation de la société humaine, (et que) leur naissance, leur développement et leur nature sont déterminés, en général, par les lois du développement de cette société⁹⁴ », d'autres se sont efforcés de saisir l'évolution de la politique extérieure des Communautés en l'insérant dans un système international soumis à un changement dialectique et de conjecturer sur l'avenir de cette politique⁹⁵.

– Dans le cadre de la même approche, le clivage Est–Ouest a incité d'autres auteurs à examiner la rivalité URSS–Communautés européennes et, plus tard, le dialogue, toujours difficile, entre les Communautés et le *Comecon*⁹⁶.

– Le grand débat Nord–Sud a, également, permis à certains courants de l'approche de situer l'acteur communautaire par rapport aux pays du Tiers-Monde et à ceux du monde industrialisé, se servant tantôt du tandem conceptuel « centre–périphérie », tantôt des concepts « impérialisme antagonique » et « impérialisme

94. Gr. TOUNKINE, « Une Organisation internationale universelle : illusions et réalité », dans *Comprendre*, 1968, n° 531–532, pp. 69–70.

95. Voir, par exemple, le débat opposant Mandel à Nicolaus et visant à déterminer la place de l'Europe dans le monde, surtout à la lumière de ses relations avec les États-Unis. Mandel défend la thèse léniniste de l'impérialisme antagonique s'appuyant sur l'idée que l'Europe n'a pas succombé économiquement aux Américains et qu'elle pourra maintenir, à un rythme soutenu, sa concurrence avec l'allié atlantique (voir, notamment, E. MANDEL, *Europe vs America*, New York, 1970, « Where America is Going ? », dans *New Left Review*, 1969, n° 54, pp. 3–15, et « The Laws of Uneven Development », *loc. cit.*, 1970, n° 59, pp. 19–38 ; en revanche, Nicolaus se rallie à la thèse de Kautsky, relative à l'ultra-impérialisme fédéré, s'appuyant sur l'idée d'une suprématie hégémonique des Américains qui oblige les Européens à accepter la concertation impérialiste (M. NICOLAUS, « The Universal Contradiction », dans *New Left Review*, 1970, n° 59).

96. Voir, entre autres, les études : Ch. ZORGBIBE, *L'Europe de l'Est face au Marché commun*, 1970 ; J. PINDER, « EEC and Comecon », dans J. S. NYE (éd.), *International Regionalism*, Boston, 1968, pp. 22–42 ; Fr. DE LA SERRE, « La CEE et l'Europe de l'Est », dans *Revue française de science politique*, 1974, n° 6, pp. 1237–1248. Voir, au sujet du dialogue CEE–COMECON, la contribution à ce numéro de M. B. TOMSA, « Les relations de la CEE avec les pays de l'Europe de l'Est ».

concerté », tantôt des notions « interdépendance », « développement international » et « coopération internationale »⁹⁷.

– Les conflits internationaux qui agitent le système international contemporain (conflit du Moyen-Orient, conflit sino-soviétique, conflits africains, conflit de Chypre, conflit énergétique, etc.) ont attiré l'attention d'un certain nombre d'adeptes de l'approche, dans la mesure où ils leur permettent, entre autres, d'évaluer le degré d'harmonisation des politiques extérieures des pays-membres des Communautés, le poids distinct et spécifique des institutions communautaires dans ce processus conflictuel et par rapport au système international global⁹⁸.

– La dynamique du schéma « dialogue intégratif interne–relations externes » a également constitué un axe fondamental de réflexion permettant d'évaluer les positions externes en tant que prolongement des politiques internes ou, dans quelques cas, en tant que fuite en avant permettant de cimenter une cohésion qui présentait des fissures au niveau du dialogue interne et qui rendait nécessaire la diversion ou la consolation par quelques succès en politique extérieure⁹⁹.

– Les desseins de puissance (*power politics*), que l'on a voulu insuffler au système communautaire, soit dans une perspective mondiale (troisième puissance), soit dans une perspective plutôt régionale (centre d'une périphérie méditerranéenne, voire même africaine, partenaire dans un système euratlantique, etc.), ont retenu l'intérêt de cette approche historico-politique¹⁰⁰.

En somme, il s'agit d'une approche dont la contribution méthodologique à l'étude des relations extérieures des Communautés nous semble fondamentale.

– Elle a donné lieu à un important foisonnement de travaux descriptifs et fourni la matière première requise pour l'élargissement de nos connaissances événementielles et, généralement, empiriques.

– Elle a inséré les Communautés dans le sous-système régional européen et dans le système international global, nous proposant ainsi un premier jeu d'interactions à caractère macro-systémique.

– Elle a systématiquement exploré les liens qui unissent les relations extérieures des Communautés à leur réalité systémique et sous-systémique interne et circonscrit un premier jeu de règles régissant ces interconnexions.

97. Voir, notamment, J. GALTUNG, *The European Community: A Superpower in the Making*, 1973, ainsi que sa contribution dans ce numéro spécial ; E. MANDEL, *ouvrage et articles cités* ; Cl. DELMAS, *L'Europe et le Tiers-Monde*, Bruxelles, 1976. Sur les relations CEE–Europe Méditerranée, voir la contribution de J. STOTIS dans ce même numéro spécial.

98. À ce propos, il convient de souligner que ces changements dans le système international ont secrété de nouvelles catégories de *problem solving* pour les Communautés et développé la concertation communautaire ou paracommunautaire des États-membres dans des domaines spécifiques de politique internationale (Moyen-Orient, Chypre, crise du pétrole, etc.).

99. En ce sens, voir H. WALLACE, « National Bulls in the Community China Shop », dans H. WALLACE *et al.*, *Policy-Making in the European Communities*, *op. cit.*, p. 51.

100. Il s'agit d'une littérature souvent prescriptive.

Cela dit, une certaine connotation normative de l'approche, souvent tournée vers les formulations prescriptives, a hypothéqué quelque peu sa démarche, la détournant des activités extérieures de *low politics* des Communautés et l'orientant vers les virtualités d'un rôle international de *high politics*.

C – L'approche politologique de théorisation des phénomènes de prise de décision et d'adoption de politiques

1 – LA PORTÉE EMPIRIQUE, THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'APPROCHE

Cette démarche de théorisation des processus décisionnels ou, pour utiliser un concept plus large, du processus d'élaboration des politiques en relations extérieures, a constitué un important essai d'analyse en cette matière. Il s'agit d'une orientation épistémologique sous-tendue, au niveau de son utilité et de son développement, par de nombreuses considérations empiriques, théoriques et méthodologiques dont nous exposons ci-après les principales :

1. S'agissant d'un acteur international d'un type systémique nouveau, l'essence de ses activités sur le plan international a été considérée comme étroitement liée à la nature particulière des pouvoirs décisionnels supranationaux de ses institutions.

2. Pour des Communautés qui ne bénéficient pas d'un découpage précis et rigoureux de compétences et de procédures décisionnelles en relations extérieures, il est normal que l'observation systématique des axes de développement de leur action extérieure cherche son inspiration dans les réalités des politiques décisionnelles internes, présentant une plus grande stabilité ¹⁰¹.

3. Les études du système communautaire les plus systématiques se concentrent sur l'analyse de la réalité décisionnelle afférente aux affaires internes ¹⁰². Il est donc normal que ce secteur d'observation privilégié oriente, au niveau de la recherche des pistes d'investigation, les essais de théorisation des relations extérieures des Communautés ¹⁰³.

4. Le développement du rôle des Communautés sur le plan international, comme d'ailleurs sur le plan interne, dépend, dans la perspective néo-fonction-

101. En effet, les études de *decision-making* et de *policy-making* portent, entre autres, sur les questions de politique monétaire intra-communautaire, de politique de concurrence, de politique industrielle, de politique régionale de développement, de politique sur les produits agricoles, de politique fiscale, de politique énergétique (impact interne surtout, etc.).

102. Voir H. WALLACE *et al.*, *op. cit.*

103. Ceci dit, l'absence d'un nombre suffisant d'études empiriques sur le processus décisionnel des Communautés en relations extérieures a un impact négatif sur les possibilités de théorisation de ce processus. En effet, on ne peut pas théoriser uniquement à partir d'études relatives au processus décisionnel de politique interne, dans la mesure où ce processus est différent du schéma de prise de décision en relations extérieures (modèles d'interaction des acteurs, types de processus politique) (voir J. N. ROSENAU, *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, 1967, « Foreign Policy as an Issue-Area »).

naliste, qui constitue la théorie dominante en la matière, de la dynamique de « débordement » située au niveau des processus décisionnels.

5. Toujours dans cette même optique néo-fonctionnaliste, considérant que le caractère politique d'une activité est une question de processus d'échange d'influences et de conflit, plutôt que d'une définition *in abstracto* de la matière politique¹⁰⁴, le processus décisionnel communautaire a été perçu comme un élément de politification accrue d'un grand nombre de questions de relations extérieures, habituellement relevant d'un champ de *low politics* technique et économique-commercial. Aussi avons-nous pu assister à un élargissement qualitatif et quantitatif substantiel du corpus de relations extérieures à observer par le chercheur.

6. Étant donné que l'approche néo-fonctionnaliste de l'intégration, qui a fortement encadré l'étude de l'unification européenne, propose des schémas de variables dont plusieurs font appel aux concepts d'une trame décisionnelle (*functional linkage of tasks, deliberate linkages and coalition formation, capacity of member states to adapt and respond, etc.*)¹⁰⁵, il devient évident que la vérification empirique de ces propositions théoriques passe par l'étude systématique du processus décisionnel d'élaboration de politique¹⁰⁶.

7. L'extrême complexité du processus décisionnel communautaire en matière de relations extérieures (nombre des acteurs, origine systémique des acteurs, diversité des fonctions décisionnelles, incertitude au niveau de la répartition des compétences, fluidité dans les typologies de la décision, multiplicité des formes décisionnelles conventionnelles, etc.) confère à ce secteur de phénoménalité une priorité d'étude.

8. Le développement des travaux de théorisation de la politique étrangère, en général axés sur le *decision-making*, est tel que la théorie de l'intégration européenne est invitée à y puiser certaines de ses voies d'approche fondamentales.

9. Les réflexions énoncées dans la première partie de cette étude pour souligner la portée scientifique d'une étude systématique de certaines variables liées au processus décisionnel (décideurs, fonctions, compétences, pouvoir décisionnel effectif, processus décisionnel, etc.) peuvent être reprises ici *in toto*¹⁰⁷.

2 - LES CADRES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES DE L'APPROCHE

La pertinence et les orientations de réflexion de l'approche de *decision-making* et de *policy-making* étant ainsi soulignées, il convient d'ajouter maintenant quelques propositions explorant le recours à certains cadres théoriques parti-

104. À propos de cette conception, voir Ch. PENTLAND, *International Theory and European Integration*, London, 1973, p. 114.

105. Variables formulées par J. S. NYE, *Peace in Parts*, Boston, 1970, pp. 64-87.

106. Ainsi que le souligne C. WEBB, *loc. cit.*, p. 8, « Functionalist and neo-functionalist models of the policy-making process will be of particular interest to the policy case studies given that both posit a close, symbiotic relationship between policy and milieu in the European Communities ».

107. Voir *supra*, rubrique I.

culiers ainsi qu'à certaines méthodes et techniques d'analyse, développés par les spécialistes de la politique étrangère ou des relations internationales en général et disponibles pour l'étude des relations extérieures des Communautés (certes moyennant des adaptations et, peut-être, des révisions).

1. Sur le plan des cadres théoriques de *decision-making*, nous pensons, notamment, aux travaux de Frankel¹⁰⁸, de Snyder, Bruck et Sapin¹⁰⁹, de Allison¹¹⁰, et de Brecher, Steinberg et Stein¹¹¹.

– Le travail de Frankel, encore que lié à l'acteur étatique, nous permettrait, entre autres, de cerner les étapes particulières du processus décisionnel communautaire et, notamment, de ses phases prédécisionnelles (initiative, planification, définition de la situation, prédiction, consultation, délibération)¹¹², de circonscrire l'environnement opérationnel et l'environnement psychologique, qui encadrent le fonctionnement décisionnel du système politique communautaire¹¹³, et d'identifier l'environnement externe et l'environnement interne, le dernier se référant aux types de gouvernement et de société qui secrètent le processus décisionnel¹¹⁴.

– Snyder *et al.* offrent à l'étude des relations extérieures des Communautés un cadre conceptuel rigoureux, un schéma d'une vocation d'analyse comparative des comportements extérieurs des systèmes politiques, un approfondissement du rôle des décideurs, de leurs perceptions et motivations, de leur personnalité, etc., et un cadre d'intelligibilité du réel, susceptible d'ordonner une grande masse de données empiriques.

– Quant au paradigme d'Allison, il a à nous offrir trois modèles : rationnel, organisationnel et bureaucratique, pouvant trouver un champ d'application concurrente dans le cas communautaire. En effet, la décision communautaire, en relations extérieures, soulève des questions de choix sociétaux basés sur les valeurs communautaires et nationales (modèle rationnel) ; elle suggère un recours au modèle organisationnel, avec sa force d'identification du rôle de toutes les institutions et structures, communautaires et nationales, qui participent au processus décisionnel ; elle n'écarte, enfin, pas le modèle bureaucratique avec son insistance sur le poids des conceptions individuelles des eurocrates.

– Pour ce qui est du cadre d'analyse proposé par Brecher, Steinberg et Stein, nous soulignons sa grande pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés.

108. J. FRANKEL, *The Making of Foreign Policy*, London, 1963.

109. R. C. SNYDER, H. W. BRUCK et B. SAPIN (éd.), *Foreign Policy Decision-Making*, New York, 1954.

110. *Op. cit.* Voir aussi son article : « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », dans *American Political Science Review*, 1969, n° 3.

111. *Loc. cit.*

112. Il parle de *decision-making sequence*.

113. Il réussit davantage à analyser l'environnement psychologique (information, image et valeurs).

114. Frankel examine leur interaction.

Certes, le recours à ce modèle ne devrait pas exclure des démarches d'adaptation, voire de révision du modèle. Conçu et appliqué à des décisions prises souvent dans une atmosphère de crise et de conflit, ledit schéma d'analyse gagnerait à être allégé, dans notre cadre d'utilisation, de certaines prémisses d'action internationale dramatique et de certains concepts moins appropriés pour l'étude d'une politique étrangère de coopération et de participation (voir, par exemple, les concepts *military capability* et *military security*).

Ceci dit, les qualités heuristiques du modèle et ses nombreuses catégories conceptuelles, systématiquement ordonnées dans un cadre d'analyse globalisant et opérationnel, confèrent à cette démarche de théorisation une valeur scientifique particulière pour l'étude des relations extérieures des Communautés. Pour avoir d'ailleurs été appliqué à l'étude des politiques canadiennes à l'égard des Communautés ¹¹⁵, le modèle indique une souplesse d'application et une pertinence théorique incontestables.

2. Sur le plan méthodologique, outre la démarche déductive de recours aux schèmes conceptuels déjà existants en politique étrangère, nous pouvons identifier le besoin de dépasser, dans les analyses décisionnelles, l'*étude de cas*, pour de vrais travaux d'envergure comparative pouvant analyser un grand nombre de décisions, portant sur un grand nombre de catégories de problèmes et de matières et mettant à l'œuvre un large éventail d'éléments d'analyse (acteurs, déterminants, objectifs, buts, orientations, moyens, stratégies, tactiques, etc.). Aussi pourrions-nous peut-être parvenir ultérieurement à une théorie de *la décision communautaire* en relations extérieures.

3. Quant aux techniques, il est grand temps de promouvoir notamment un certain recours, certes prudent, aux techniques de rassemblement de données événementielles, d'analyses factorielles avec des corrélations statistiques et des démarches de quantification ¹¹⁶.

D – Les analyses globalisantes de développement systémique

L'étude de l'intégration européenne dans une perspective de développement systémique communautaire a permis, tout au long des années soixante, un nombre important de démarches de théorisation. Il s'agissait, toutefois, de théorisations surtout partielles, essentiellement axées sur des problématiques de *decision-making* ¹¹⁷ et privilégiant le champ de la politique interne. Ce n'est, en effet, qu'à partir des années soixante-dix que la littérature spécialisée se tourna, plus systématiquement, vers des approches globalisantes pouvant embrasser et l'activité interne et l'activité internationale des Communautés européennes, et ceci dans

115. Voir E. E. MAHANT, *Canada and the European Community, 1956-1971*, Sudbury, Centre de documentation et de recherche européenne de l'Université Laurentienne, 1975 (ronéo).

116. En effet, c'est le volet des techniques qui est peu développé en cette matière.

117. Voir, notamment, L. N. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, 1963, et *Europe as a Political System: Measuring Political Integration* (étude non publiée, Cambridge, 1967).

une optique qui permette d'analyser les interactions entre ces deux niveaux de réalité politique et leur environnement intra-systémique et extra-systémique ¹¹⁸.

Un examen de certains travaux représentatifs de cette approche nous oriente vers l'exposé synthétique et fort sélectif des quelques propositions de théorisation qui suivent.

1. Lindberg et Scheingold, dans leur importante étude systémique « Europe's Would-Be Policy », ont tenté une brève incursion dans le domaine des relations extérieures des Communautés, s'efforçant de circonscrire leur champ décisionnel ¹¹⁹ et abordant, encore que de façon fort succincte et accessoire, certaines questions de politique extérieure telles que les rapports avec la Grande-Bretagne, l'avenir et la place des Communautés au sein de l'Europe et dans le monde, etc. ¹²⁰. Ceci dit, l'entreprise était encore timide et hésitante.

2. Plus important, dans cette approche, nous semble le schéma de Nye ¹²¹, qui, en tant que modèle aux conditions comportant un certain nombre de variables déterminant le développement d'un processus intégratif, propose un jeu de concepts pouvant encadrer quelques phénoménalités extérieures de base des Communautés. Nous relevons ici les plus importants de ces éléments conceptuels, en vue d'un premier canevas de théorisation.

– Sa notion d'*enchaînement fonctionnel de tâches* (*functional linkage of tasks*) permet de conceptualiser et de circonscrire le processus de passage de l'activité interne à l'activité externe et de l'activité externe de *low politics* à l'activité externe de *high politics*.

– La notion d'*enchaînement délibéré de tâches et de création de groupes de soutien* (*deliberate linkages and coalition formation*) permet d'aborder la question des décisions politiques majeures, nécessaires pour le *spill-over* en politique étrangère, ainsi que le rôle des acteurs impliqués. À ce propos, nous pensons à certaines décisions majeures de relations extérieures prises au niveau du Conseil des Communautés, tandis que nous insérons dans un schéma paracommunautaire les décisions des Sommets et des Conseil européens.

– La *formation de groupes régionaux* (*regional group formation*) influe également sur la politique extérieure des Communautés à l'égard des pays tiers. Pour ne citer qu'un cas, les organisations professionnelles agricoles, regroupées au niveau du COPA, ont toujours joué un rôle déterminant dans l'évolution des diverses négociations d'élargissement, susceptibles d'affecter le substratum de la politique agricole commune (voir, notamment, les négociations pour l'adhésion de la Grande-Bretagne ainsi que le débat provoqué par un éventuel élargissement du côté de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal).

– Le concept « socialisation » (*socialization*) communautaire peut également déboucher sur un processus de développement d'une identité supranationale, incitant les décideurs à considérer des actions de politique étrangère commune.

118. Voir, à ce sujet, notre étude : « La sociologie de l'intégration internationale », dans *Études internationales*, 1974, n° 3, p. 532.

119. *Op. cit.*, pp. 67-71.

120. *Op. cit.*, chapitres 7, 8 et 9.

121. Voir J. S. NYE, « Peace in Parts », *op. cit.*, surtout pp. 92-93.

– Le concept « acteur externe » (*involvement of external actors in the process*) constitue la pierre angulaire du schéma lorsque nous l'utilisons pour l'encadrement des relations extérieures des Neuf. En effet, s'agissant d'un système « perméable » (*penetrated system*), selon la terminologie de Rosenau, l'activité de l'acteur externe à l'égard de cette unité intégrative, sa participation par voie d'influence politique au processus décisionnel de politique étrangère et l'idée que l'on se fait, au sein des Communautés, des positions de tel ou tel autre acteur externe constituent des variables extrêmement pertinentes pour l'étude du comportement externe du système communautaire.

Quant à la nature de ces acteurs d'intervention externe, il peut s'agir d'États, d'organisations internationales, de blocs, de régions, de forces transnationales, etc.

– Il y a aussi le concept *externalization*¹²² indiquant le besoin d'adoption de positions extérieures communes au fur et à mesure que le processus d'intégration interne se forme, se consolide et progresse.

Ce phénomène d'*externalization* s'exprime par des réalités empiriques fort diverses : la réaction de conflit ou de coopération se manifestant au niveau des pays tiers, placés devant une nouvelle unité intégrative, l'enchaînement fonctionnel de politiques donnant naissance à une politique extérieure considérée comme le prolongement international des réalisations, des besoins et des aspirations internes d'une Communauté intégrative à vocation d'acteur majeur du système international ou d'un sous-système régional, représentent autant d'occasions susceptibles de déclencher ledit processus d'*externalization*.

3. Il y a aussi la démarche de Charles Pentland qui a déjà procédé à une présentation globalisante des processus qui sous-tendent le développement d'une politique extérieure des Communautés et les a ramenés à trois schémas de présentation de leur trame essentielle : il s'agit du schéma dit *externalization model* dont nous avons circonscrit brièvement les contours, du schéma appelé *extension model* et de celui, enfin, qualifié de *linkage model*¹²³.

– Pour ce qui est de l'*externalization model*, nous avons déjà évoqué sa dimension néo-fonctionnaliste et ses principales manifestations empiriques.

– Quant à l'hypothèse de l'*extension model*, elle s'inscrit dans une perspective qui se rapproche beaucoup plus d'une phénoménalité d'organisation internationale classique que de celle d'une communauté d'intégration supranationale. Elle se réfère à une activité de politique étrangère sous-tendue et animée par les desseins

122. Au sujet de ce concept, voir Ph. SCHMITTER, « Three Neo-Functionalist Hypotheses About International Integration », dans *International Organization*, hiver 1964, p. 165.

123. Voir Ch. PENTLAND, « Linkage Politics : Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations », *loc. cit.* L'auteur y expose le processus d'*externalization* et évoque certains éléments empiriques pouvant sous-tendre les deux autres modèles (*extension model* et *linkage model*) qu'il aura, plus tard, l'occasion d'explicitier systématiquement dans une communication écrite, présentée au Colloque de Kingston : « Canada and the European Community », et intitulée « The External Relations of the European Community : Three Perspectives and Their Implications for Canada ». Quant à nous, nous nous inspirons largement des définitions données auxdits modèles par cet auteur. (voir aussi la contribution de Ch. PENTLAND dans ce numéro spécial).

des principales puissances du système communautaire intégré, qui utilisent les structures et les mécanismes supranationaux en vue de promouvoir leurs propres objectifs nationaux de politique internationale. Ces puissances se servent du cadre communautaire tantôt comme paravent pour leurs politiques d'intérêt national et de domination, tantôt comme force d'appoint et de réservoir de capacité systématique, les deux finalités d'utilisation pouvant coexister.

– Le *linkage model*, enfin, indique une promotion des activités extérieures des Communautés, sous-tendue par une politique de défense des intérêts nationaux dans le contexte communautaire ou par une politique de valorisation de l'intérêt communautaire, tel que perçu par les instances supra-nationales.

4. À ces approches on peut ajouter celle des pré-théories de Rosenau¹²⁴, déjà évoquée¹²⁵, qui nous aide à identifier le rapport entre le type de société et de système communautaire, d'une part, les variables qui déterminent le comportement externe des Communautés et son évolution future, d'autre part.

5. Il faudra aussi, et surtout, encadrer l'étude de la politique étrangère par des approches de théorisation faisant appel à la notion de dépendance et pouvant intégrer les relations extérieures des Communautés dans un environnement international global sous-tendu par le tandem conceptuel « centre-périphérie »¹²⁶.

CONSIDÉRATIONS FINALES

Le type de réflexion proposé par cette étude n'appelle pas des conclusions circonstanciées et définitives. S'agissant, en effet, d'une démarche exploratoire dont le but était d'identifier les raisons théoriques et empiriques du retard dans une étude méthodologiquement rigoureuse des relations extérieures des Communautés européennes ainsi que de suggérer le cadre conceptuel, les niveaux d'analyse et les approches de théorisation de cette phénoménalité, il n'y a pas lieu d'orienter ici le lecteur vers nos propres conclusions ; il convient, au contraire, de lui laisser le soin d'examiner la pertinence des pistes de théorisation proposées et de choisir son substratum empirique.

Ceci dit, nous pouvons, en guise de considérations finales, regrouper les quelques enseignements, théoriques et méthodologiques, glanés tout au long de cette ébauche de théorisation. Ils indiquent les servitudes, les lacunes et les perspectives de développement de toute démarche d'intégration épistémologique des relations extérieures des Communautés européennes dans le corpus de la théorie de la politique étrangère.

Sans vouloir ni pouvoir être exhaustif, à ce stade de notre analyse, nous suggérons ici quelques enseignements fondamentaux.

1. L'évolution empirique des relations internationales (accroissement du nombre des acteurs du système international ainsi que de leur diversité, élimination d'un grand nombre de barrières séparant les questions de politique interne des

124. Voir *loc. cit.*

125. Voir *supra*, rubrique I.

126. Des études sur l'Europe ont déjà eu recours à ce clivage « centre-périphérie ». Nous pensons, notamment, aux études de J. GALTUNG et de E. MANDEL, auxquelles il faudra ajouter toute une littérature spécialisée sur la dépendance, qui se réfère directement ou indirectement au système européen et à ses acteurs.

questions de politique extérieure et les activités de *high politics* des activités de *low politics*, etc.) nous permet aujourd'hui d'intégrer, d'un point de vue théorique et méthodologique, les relations extérieures des Communautés dans l'étude de la politique étrangère.

2. Le développement, toutefois, d'un cadre conceptuel et typologique d'analyse, adapté aux particularités des relations extérieures des Communautés européennes, reste une priorité absolue de théorisation en cette matière.

3. L'étude du processus de prise de décisions et d'élaboration de politiques, au niveau des relations extérieures des Communautés, devrait constituer une piste fondamentale dans toute démarche de théorisation, dans la mesure où, comme nous l'avons vu, elle met en interaction un nombre important de variables pertinentes (matières, fonctions, compétences, acteurs, objectifs, déterminants, procédures décisionnelles, etc.).

4. La nature particulière du système communautaire, dépendant, pour l'élaboration de sa politique extérieure, du degré d'intégration interne (phénomènes d'*externalization*), du rôle des sous-systèmes nationaux (système politique *mixte*), des influences fondamentales de certains acteurs externes (*penetrated system*) et, dans bien des cas, surtout de *high politics*, d'un cadre paracommunautaire de politique étrangère (sommets et conseils européens), sécrète un nombre élevé de variables et complique toute tâche d'élaboration d'un cadre d'analyse pouvant intégrer ces nombreux volets de réalité empirique et de phénoménalité socio-politique.

5. Étant donné que les relations extérieures des Communautés européennes sont étroitement liées au processus d'intégration interne des Communautés (enchaînement de tâches, finalités systémiques d'intégration, rôle des institutions, etc.), le recours à l'appareil théorique et méthodologique de la sociologie politique interne pourra compléter un schéma d'analyse de politique extérieure souvent axé sur le jeu international traditionnel des politiques de puissance.

6. Même si l'approche néo-fonctionnaliste a permis déjà un certain nombre de théorisations en politique extérieure communautaire, il est souhaitable de se tourner aussi vers les théories des clivages « centre-périphérie » et « Est-Ouest », susceptibles de nous permettre de cerner les orientations normatives d'une Communauté qui, dans ses relations extérieures, procède à une catégorisation de ses partenaires sur une base socio-économique et idéologique (Tiers-Monde, Europe méditerranéenne, pays socialistes, pays industrialisés).

7. Le retard théorique et méthodologique dans l'élaboration de schémas de politique étrangère en général pèsera, encore pour longtemps, sur toute démarche de théorisation des relations extérieures des Communautés qui resterait confinée dans un cadre exclusivement décisionnel et insuffisamment relié à l'environnement systémique global d'une société internationale n'arrivant pas à dissimuler ses marques de division « Est-Ouest » et « Nord-Sud ».

Voilà quelques observations, certes globalisantes, mettant le point final à une démarche dont le but est d'aiguillonner la réflexion théorique sur une réalité encore insuffisamment explorée plutôt que de proposer des solutions théoriques et méthodologiques bien arrêtées.