

## Note

---

« À Propos de la "troisième option" et de la politique américaine de l'État canadien (Note) »

Pierre-Gerlier Forest

*Études internationales*, vol. 13, n° 2, 1982, p. 305-321.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/701352ar>

DOI: 10.7202/701352ar

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](mailto:info@erudit.org)

## NOTE

# À PROPOS DE LA « TROISIÈME OPTION » ET DE LA POLITIQUE AMÉRICAINE DE L'ÉTAT CANADIEN

Pierre-Gerlier FOREST\*

*« Autrefois, la phrase débordait le contenu, maintenant c'est le contenu qui débordé de la phrase. » Karl Marx (1852)*

Tout compte fait, c'est un sort curieux que celui de la « troisième option »<sup>1</sup>. Après avoir eu quelques années durant la faveur du Cabinet, la formule devait naturellement rejoindre la « société juste » au sein des manuels et des thèses. L'actuel ministre des Affaires extérieures, professant sa méfiance à l'égard des « cadres conceptuels » dans la gestion des rapports canado-américains<sup>2</sup>, semblait même avoir porté le coup de grâce. Pourtant, quelques mois à peine après l'intervention de Monsieur MacGuigan, deux haut fonctionnaires vinrent réaffirmer la validité de la « troisième option »<sup>3</sup>. Mitchell Sharp lui-même tint à rappeler le sens et la pérennité de sa réflexion de 1972<sup>4</sup>. Cette manière de second souffle justifie que l'on s'interroge à nouveau sur les fondements de la politique américaine de l'État canadien : les lieux, les motifs et les conditions d'énonciation de l'action gouvernementale sont les enjeux véritables du débat qui reprend.

## I - LA RELATION SPÉCIALE

Nul discours scientifique qui ne reconduise quelque lieu commun. Pour l'épistémologie « populaire »<sup>5</sup>, qui s'en inquiète à l'occasion, ce défaut d'invention est un défaut de

\* *Étudiant à la maîtrise au Département de science politique de l'Université Laval.*

L'auteur tient à remercier le professeur G. Gosselin qui a bien voulu commenter une première version de cette note.

1. En 1972, la revue *Perspectives internationales* publiait un long article du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell SHARP, au sujet des rapports du Canada avec les États-Unis, « Relations canado-américaines : choix pour l'avenir », *Perspectives internationales*, numéro spécial, automne 1972. Le Ministre y proposait, après avoir examiné et rejeté deux hypothèses (le laisser-faire et l'intégration continentale), une « troisième option » : « Le Canada peut adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir son économie et les autres aspects de sa vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada [à l'égard des États-Unis] » (p.3). On pourra se référer à l'excellente introduction de H. VON RIEKHOFF, « The third Option in Canadian Foreign Policy », in *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, éd. B. W. Tomlin, Toronto, Methuen, 1978, pp. 87-109.
2. Dans un discours, prononcé à Cincinnati, le 17 octobre 1980, devant le *Cincinnati Council on World Affairs*; cf. Mark MACGUIGAN, « Avantages et inconvénients du voisinage avec les États-Unis », Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et discours* n° 80/10, p. 5.
3. Allan GOTLIEB et Jeremy KINSMAN, « Reviving the Third Option », *International Perspectives* 9, n° 1, janvier-février 1981, pp. 2-5.
4. Mitchell SHARP, « La querelle du continentalisme », *Politique internationale*, n° 12, été 1981 pp. 211-216.
5. Le mot est de René THOM (« Halte au hasard, silence au bruit », *Le débat*, Paris, n° 3, juillet-août 1980 p. 119.

méthode: on montrera qu'une assertion est péremptoire, ou qu'un résultat est trivial, en les associant à un préjugé ou à une norme. La démarche est légitime et cependant, lacunaire, faute de moyens sûrs pour toujours identifier le problème à une idéologie ou à un paradigme. Il arrive en effet que la polémique soit impuissante devant certains énoncés, qui résistent à la réduction comme si l'erreur, tel un axiome, se trouvait au fondement de la réflexion, du raisonnement. Une proposition anodine ou dérisoire peut compromettre une analyse, multipliant embarras et contradictions, demeurer pourtant soustraite à la critique. Même l'examen systématique des notions qui lui sont associées est impraticable, sauf à clore d'autorité le domaine théorique dont elles procèdent.

En pareil cas, l'usage est d'appeler et d'attendre une rupture providentielle de l'ordre des connaissances, une « révolution scientifique ». Curieuse (et décevante) appétence pour le fortuit, quand il faudrait imaginer des techniques très fines et très rigoureuses! En fait, plus que des observations et des intuitions nouvelles, c'est une réorganisation de l'explication qu'impose l'obstacle épistémologique: la démonstration doit se faire plus « simple », plus « courte », retournement ou renversement radical des acquis contre leur origine<sup>6</sup>. Dans les sciences de l'homme, où les instruments théoriques sont souvent mousses et fragiles, où les certitudes sont rares, où, partant, la rupture avec le sens commun est particulièrement difficile, cette conception structurale du principe d'économie est peut-être la seule capable d'arracher l'acte scientifique à la tradition.

De toutes les sociologies, l'étude de la politique étrangère paraît l'une des plus immatures: elle est, dit-on, « souterraine », « cachée », « en transition »<sup>7</sup>. Avec son passé théorique, elle a les rapports inquiets d'une discipline naissante, travers répercuté par et dans chacune de ses spécialités « nationales ». Ainsi de l'analyse de la politique étrangère canadienne, où certains morceaux d'érudition eussent fasciné Bachelard. Il existe, à l'évidence, une infinité de points où l'effort critique pourrait déterminer une transformation significative de ce discours. Cependant, aux procédés classiques, itératifs et aveugles, on préférera une approche plus directe: la mise en cause de l'axiomatique implicite ou spontanée de quelques hypothèses courantes. Ce travail sur les lieux communs peut sembler incongru dans une science jeune, quand une problématique de la découverte est plus essentielle, plus urgente: c'est qu'on aimerait trouver, au terme de ce détour, les moyens vrais de l'invention.

Voilà que la définition la plus centrale, pour ce projet, est aussi la plus difficile: l'État canadien n'existe, apparemment, que par ses handicaps. Pratiques et théories politiques convergent dans leur représentation d'une réalité « inachevée », comme si la forme et la formation de cet État dérogeaient à une règle de nature. Des débats les plus actuels aux recherches les plus scolaires, les mêmes thèmes obstinés viennent reproduire ce jugement: il est vrai que la question du Québec et le rapport du Canada aux États-Unis illustrent trop clairement l'extension médiocre de l'État à la société pour qu'il soit nécessaire de pousser plus loin le choix des exemples. Pourtant, malgré ses justifications apparentes ou immédiates, cette unanimité est dangereuse, qui fait négliger certains aspects du problème.

Dans le Canada bourgeois, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, les « dysfonctions » du système politique ont justifié l'expansion continue, au coeur de l'État, des privilèges de l'exécutif.

6. Sur la notion de « simplicité », voir Gilles-Gaston GRANGER, *Pensée formelle et sciences de l'homme*, 2e éd. Paris: Aubier-Montaigne, 1967, pp. 166-167. Sur la notion de « renversement », voir Michel SERRES, *Le système de Leibniz et ses modèles mathématiques*, 2 vols. Paris, P.U.F., 1968, 1, pp. 117-127.

7. Paul PAINCHAUD, « L'étude de la politique étrangère canadienne et des relations internationales du Québec, » in *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, éd. P. Painchaud, Québec, C.Q.R.I., Montréal, P.U.Q., 1977, pp. 3-4.

Les compétences particulières et exclusives du gouvernement central ainsi que sa position « géométrique » dans l'ensemble canadien lui ont d'ailleurs permis de profiter à l'envi de cette dynamique. L'illusion libérale, qui laisse espérer l'identité de la société politique et de la nation, conduit ainsi à méjuger de l'étendue réelle du pouvoir ou de l'appareil d'État, en même temps qu'elle exagère l'effet fractionnel du fédéralisme. On ne peut pas présenter l'opposition des communautés linguistiques ou la pénétration américaine comme les principaux problèmes du pays sans s'interroger aussi sur les fonctions du discours qui les désigne à l'attention générale. En fait, la crise d'identité nationale n'exprime ni ne mobilise la totalité de l'activité sociale, et seule la rhétorique peut les faire correspondre : on voit la mise en scène exemplaire, qui fait parler l'État de sa propre figure, et le représente fragile et désarmé...

Le dispositif par lequel l'activité extérieure du Canada est inévitablement associée au problème national est condensé dans la formule de la « relation spéciale » avec les États-Unis. La polysémie de l'expression est telle qu'on peut y projeter des analyses divergentes et préserver en même temps un certain consensus sur les questions essentielles. Entre 1966 et 1968, quand se développe le débat sur la politique étrangère canadienne, le concept est chargé de connotations négatives et participe du discours de contestation<sup>8</sup>; six ans plus tard, l'artifice de la « troisième option » l'a placé au centre du système qui légitime l'action du gouvernement : entre ces deux époques, un changement d'efficacité, qu'il faut élucider. D'autant que se constitue, concurrentement, une manière de clientèle du ministère des Affaires extérieures<sup>9</sup>, et que l'unité de ce groupe paraît garantie par l'usage substantiel de la formule ou de l'une de ses versions.

Un « appareil » de fonctionnaires, de journalistes et d'universitaires ne résisterait pas longtemps aux querelles, aux débats ou à la polémique s'il n'était cimenté d'une quelconque façon. À moins de vider les mots de leur sens, on ne peut attribuer cette unité ni à la discipline, ni à la corruption, ni même à l'idéologie : chaque fois, le coût est trop élevé pour l'État libéral. La cohérence du groupe est seulement fonctionnelle, qui n'a pas d'autres moyens que l'assurance d'une place dans un circuit d'échanges, pas d'autres règles que l'usage, pour ces échanges, d'un langage privilégié. Dans le cas qui nous occupe, les supports de la relation clientélaire sont manifestes : la série des colloques, consultations, conférences, l'incroyable *Perspectives internationales*<sup>10</sup>. Reste l'essentiel, le plus abstrait en apparence, la langue commune de ce système : le discours sur la « relation spéciale », l'attention obligée aux rapports canado-américains.

Depuis 1972, l'habitude est prise d'opposer, pour les définir, « relation spéciale » et « troisième option ». Cette antinomie permet de rendre compte tout d'un tenant de deux phénomènes distincts : elle marque une différence de conception dans l'analyse et la pratique canadienne à l'égard des États-Unis, exprimant ainsi la forme nouvelle de la divergence entre « continentalistes » et « nationalistes » ; elle définit une véritable périodisation des relations canado-américaines, en appuyant sur le changement d'orientation du gouvernement fédéral au début de la dernière décennie. Le modèle de cette double opposition se trouve, semble-t-il, dans un discours de Robert Stanfield, l'ancien dirigeant conservateur<sup>11</sup>. Ce sont toutefois les

8. Ainsi l'utilisation qu'en fait Stephen CLARKSON (« The Choice to be Made, » in *An Independent Foreign Policy for Canada?*, éd. S. Clarkson, Montréal et Toronto, Mc Clelland & Stewart, 1968, p. 258.

9. Garth STEVENSON, « L'élaboration de la politique étrangère canadienne, » in *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, op. cit., pp. 58-60.

10. *Idem*.

11. Cf. Michael TUCKER, *Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes*, Toronto, Mc Graw-Hill Ryerson, 1980, p. 81.

milieux spécialisés qui lui donneront sa forme définitive et qui la diffuseront, jusqu'à la confondre avec la réalité qu'elle devait exprimer.

Seulement ce récit dualiste est exagéré. Paraphrasant Marx, on dira que la « relation spéciale » débordait autrefois la question américaine: l'ancienne diplomatie canadienne concevait en effet d'autres rapports et d'autres engagements privilégiés. Ce sont surtout les critiques de cette diplomatie, cherchant à montrer les préjugés derrière les principes, les contraintes derrière les traditions, qui insistèrent sur le caractère exceptionnel des relations entre le Canada et les États-Unis. L'article du Ministre Sharp qui lança la « troisième option » en 1972, associant le gouvernement à ce concert, eut d'abord pour effet de le soustraire au reproche constant d'ignorer la réalité nord-américaine. Au lieu d'une rupture (dans la substance des rapports continentaux), l'intervention ministérielle annonçait et amorçait une réconciliation entre l'État et les spécialistes de politique étrangère. Après quatre années de décisions et de divisions, la communauté de principes laissait croire à la communauté d'intérêts et d'objectifs.

Quand l'annonce d'une « stratégie globale » prend la forme d'une discussion savante et quand on choisit comme tribune une revue officielle depuis peu travestie en publication scientifique, on cherche une audience particulière. C'est ainsi que la méthode, dans l'exposé de Mitchell Sharp, est venue renforcer l'effet du vocabulaire et des concepts. Par la présentation de trois options, il semblait même que le Ministre eût soumis les problèmes à l'arbitrage de ses lecteurs: après tout, on ne procédait pas autrement au cabinet de Pierre Trudeau. Loin d'être étrangère au propos de M. Sharp, la discussion sur l'adéquation de la « troisième option » et de la « relation spéciale » s'y trouvait donc incluse, conséquence directe du tour et du style de l'intervention.

À défaut de pouvoir échapper à la controverse sur la politique américaine, le gouvernement se donnait les moyens d'y participer de plein droit, par l'assignation de la problématique. Un phénomène semblable s'était produit aux États-Unis en 1947, à la suite de la publication de l'article de « M.X. » (G.F. Kennan) dans *Foreign Affairs*: toute une génération de chercheurs s'était mise à débattre des intentions militaires et politiques de l'Union soviétique, *ad nauseam*. Dans le cas de la « troisième option », il faudra moins de dix ans pour épuiser la question, la faire paraître classique<sup>12</sup>.

Il y a vingt ou trente ans, la politique étrangère canadienne était l'affaire d'un cercle restreint de diplomates et d'universitaires. La fonction critique de ce « club » s'exerçait sans troubler jamais l'image du ministère des Affaires extérieures ou du Cabinet, qui semblaient constants et résolus. Les changements dans l'État et dans la société, déterminant l'éclatement de ce groupe solidaire, dissipèrent aussi l'unanimité autour des engagements internationaux du Canada. Pour une part, la crise participait d'un effort concerté de modernisation des structures politiques. Elle s'amplifia même pendant les premières années du gouvernement Trudeau, qui fit servir la contestation de la bureaucratie fédérale au renouvellement des groupes dirigeants.

Vint le moment, cependant, de transformer ces réformes en habitudes et de remettre la légitimité du côté de l'État. Dans le domaine des relations extérieures, le processus prit la forme d'un « échange » entre le Ministère et les spécialistes. Pour eux, le passage du savant à l'expert, par la technocratie: c'était un vieux programme<sup>13</sup>. Pour lui, autour de la « relation

12. L'expression est de Gérard HERVOUET. *Le Canada face à l'Asie de l'Est, 1968-1980*, Montréal, Nouvelle Optique, 1981, p. 9.

13. Il faut relire, par exemple, le commentaire passionné de Stephen CLARKSON sur les « énarques » et l'Administration française, « A Choice to be Made », *loc. cit.*, p. 267.

spéciale », une triple impulsion : l'association des milieux spécialisés lui faisait retrouver un peu d'influence dans l'organisation des responsabilités internationales ; la clôture du débat public rétablissait l'image assurée des politiques canadiennes, tandis qu'un « appareil » se constituait pour la fonction critique ; à l'étranger, enfin, on savait justifier l'inaction aussi commodément que l'attention, par l'emphase sur la dépendance, ou sur les privilèges, dans la relation canado-américaine<sup>14</sup>.

On spéculerait en vain sur la volonté mystificatrice, ou la bonne foi de ceux qui ont imaginé la « troisième option ». Une telle démonstration serait futile et manquerait son objet, qui est le politique. Il n'existe pas de crise tout à fait innocente, c'est vrai, ni de stratégie tout à fait raisonnable. Cependant, comme l'écrivait J.-P. Sartre : « on perd le réel à totaliser trop vite et à transformer *sans preuves* la signification en intention, le résultat en objectif réellement visé »<sup>15</sup>. Pour suivre le fil qui conduit de l'État canadien à la relation américaine, l'analyse doit se résoudre au dédoublement : il lui faut démonter, comme à rebours, les énoncés qui ont produit la catégorie spécieuse d'une relation unique ou privilégiée ; il lui faut circonscrire, sur la trame de l'histoire, la série des enjeux et des affrontements : le pouvoir est en cause, et son institution.

## II - LE CAS D'ESPÈCE

La science positive se méfie des cas d'espèces. Elle sait, pour le constater souvent, que la « connaissance individualisante est toujours anthropocentrique, ethnocentrique et ainsi spécifiée »<sup>16</sup>. Il arrive, à l'inverse, qu'une restriction liminaire aussi contraignante réduise l'analyse à un simple rituel, et que le fait soit sacrifié au point de vue totalisant. Entre ces deux positions, tout le champ de l'idéalisme. Le concept d'une relation « spéciale » entre le Canada et les États-Unis se rapporte clairement à cet univers théorique : l'écart entre les aspects locaux et la morphologie globale d'un système international est méconnu, au point de faire confondre spécificité et fonctionnalité ; parallèlement, la distinction entre le général et le banal, pour reprendre la belle formule de C. Lévi-Strauss, est mise hors de toute atteinte, par l'exclusion d'office des comparaisons raisonnées. Un côté Bouvard, un côté Pécuchet. Au-delà de certains interdits, de certains parti pris, l'interprétation radicale et l'interprétation libérale de la politique étrangère canadienne se retrouvent (se reconnaissent) dans la même ambiguïté.

Le biais particulariste de l'approche radicale l'amène à concevoir autant de problèmes qu'il est de modes d'activité dans la réalité canadienne. Cet inventaire, comme l'a montré J.H. Redekop<sup>17</sup>, doit conclure à l'ascendant américain sur chacun des sous-systèmes considérés. Si, à ce moment, le passage au niveau systémique n'est pas décrit strictement, c'est la sommation plus ou moins nette des différents problèmes qui tiendra lieu de totalité : on multipliera les projets d'intervention, les programmes, les solutions, sans jamais s'arrêter sur la condition déterminante du système. D'un même mouvement, on substituera aux groupes

14. Sur cette dernière hypothèse : John HOLMES et Jean-René LAROCHE, « Le Canada et la guerre froide, » in *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, op. cit., p. 296 ; Peyton V. LYON, « Quiet Diplomacy Revisited, » in *An Independent Foreign Policy for Canada? op. cit.*, pp. 29-41.

15. Jean-Paul SARTRE, *Questions de méthode*, Paris, Gallimard, 1960, p. 64.

16. Carlo GINSBURG, « Signes, traces, pistes : Racines d'un paradigme de l'indice, » *Le Débat*, Paris, n° 6, novembre 1980 p. 28.

17. John H. REDEKOP, « A Reinterpretation of Canado-American Relations, » *Revue canadienne de science politique* 9, n° 2, hiver 1976 pp. 227-243.

d'acteurs réels des ensembles aux contours imprécis, sans prendre garde aux chevauchements, aux dédoublements, aux priorités. Que de fois a-t-on demandé, après avoir établi l'intrication continentale d'un groupe social, que soit protégée sa fraction (juridiquement) canadienne! C'est cela, sans doute, qui permet à A. Rostein de se dire en même temps radical et... conservateur<sup>18</sup>.

Au contraire du procédé radical, l'approche libérale se passionne pour les représentations compréhensives de l'activité sociale. La relation américaine, cette fois, est au principe de l'observation. Seulement, l'histoire à périodes longues qui doit servir à éclairer l'objet, le déterminant à l'excès, l'isole plutôt qu'elle ne l'explique: à trop insister sur la genèse des rapports canado-américains, on les fait paraître ineffables et, par conséquent, incomparables. Ce point de vue, qui commence d'être contesté<sup>19</sup>, conduit à la résignation, politique autant que théorique, vis-à-vis des phénomènes continentaux<sup>20</sup>. Le sens commun multiplie ensuite les explications, les facteurs, ignorant leur hiérarchie ou leur redondance<sup>21</sup>: partie d'une totalité originale et indivise, la réflexion ne sait plus distinguer conjonctures et détermination.

On esquive parfois cette difficulté. En projetant des catégories ou des schémas psychologiques sur la réalité politique, il est possible d'en rétablir le sens, d'y reconnaître une direction. La pratique est navrante, qui étend à la société tout entière le modèle et la substance de sentiments intimes et qui progresse à coup d'analogie. L'inversion des théories de la communauté naturelle a produit de cette manière la thèse de la « non-nation » canadienne<sup>22</sup>, dans un curieux retour à Taine, à Michelet, aux « idéologies du territoire »<sup>23</sup>. Toujours, le psychologisme doit forcer l'histoire, occultant l'État, les luttes sociales, le partage ethnique complexe du Canada: cette figure singulière de la résignation est insidieuse, qui s'attache aux consciences, aux valeurs, et laisse entendre qu'elles sont restées inchangées depuis trois siècles.

Autant qu'il est possible d'en juger, radicaux et libéraux ne s'opposent pas sur les données essentielles du « problème » canadien. Sans affrontements à ce niveau, le débat

- 
18. « (...) I remain a conservative in regard to canadian survival and a radical in regard to the emergent institutions necessary to achieve this task. » Cité par David CORBETT, « Life with Father, » in *An independant Foreign Policy for Canada?*, op. cit., p. 47.
19. Voir, par exemple, Peyton V. LYON et Brian W. TOMLIN, *Canada as an International Actor*, Toronto, Macmillan, 1979, pp. 114-119.
20. G.-R. WINHAM, « Choice and Strategy in Continental Relations, » in *Continental Community? Independence and Integration in North America*, éd. W. Andrew Axline, James E. Hyndman, Peyton V. Lyon et Maureen A. Molot, Toronto, Mc Clelland & Stewart, 1974, pp. 228-229.
21. Ainsi, par exemple, Donald James MUNTON, « Les puissances secondaires et l'influence des attributs relationnels: le cas du Canada et de sa politique extérieure, » *Études internationales*, vol. 10, n° 3, septembre 1979 pp. 471-501.
22. Cf. Louis BALTHAZAR, « Les relations canado-américaines, » in *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, op. cit., pp. 303-328; D.-V.-J. BELL, « The Loyalist Tradition in Canada, » *Journal of Canadian Studies* 5, n° 2 1970 pp. 22-33. Comme l'écrivait John HOLMES: « English Canada was, of course, a creation of American refugees, but 300 years of separate history has created a state dedicated to something more positive than simple opposition to American institutions » « Impact of Domestic Political Factors on Canado-American Relations: Canada, » in *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, éd. A.-B. Fox, A.-O. Hero et J.-S. Nye, New York, Columbia University Press, 1976, p. 38.
23. Michel KORINMAN et Maurice RONAI, « Les idéologies du territoire, » in *Histoire des idéologies*, éd. François Châtelet, Paris, Hachette, 1978, vol. 3, *Savoir et pouvoir du XVIIIe au XXe siècle*, pp. 229-257.

scientifique s'épuise vite en nuances, dans la faible polarité des affinités partisans<sup>24</sup>. Pour assurer la dichotomie, on s'en tiendra aux aspects doctrinaux de la recherche, méthodes et préceptes, délaissant les questions proprement théoriques. Cette démarche est proche du discours officiel, où l'argutie paraît aussi à proportion du conformisme. Ainsi l'article de M. Sharp, ce bel exemple de controverse désintéressée et d'objectivité : ce ne sont certes pas les concessions maladroites du Ministre aux opinions reçues sur la dépendance ou l'interdépendance qui feront croire à la mise en cause de la conception juridique prégnante de l'État-territoire ou de l'État-nation<sup>25</sup>.

Il faut s'inquiéter de ce jeu de miroirs (ou de relais) entre la pratique et l'étude de la politique étrangère canadienne. S'il est vrai, de plus, que le nationalisme épuré des experts est le produit du système continental au même titre que les stratégies fédérales, comme le pense Naomi Black<sup>26</sup>, on ne voit pas que la distance entre le chercheur et son objet soit suffisante. Pour lever cette équivoque, il est besoin d'un point de vue nouveau, qui s'applique à concevoir les usages internes, et politiques, des relations extérieures. Un modèle est nécessaire, au premier chef, pour rendre compte, à l'exclusion de la « relation spéciale », des rapports entre le Canada et les États-Unis ; un modèle, assurément, qui reconnaisse à l'État sa juste place dans l'univers complexe des transactions continentales.

Pour représenter un système, il faut pouvoir en arrêter les frontières. Du point de vue de la durée, c'est un problème considérable, mais ce n'est pas un problème insoluble. Il est possible en effet de déterminer avec une certaine précision le moment « critique » où l'on passe d'un substrat à un système<sup>27</sup>. C'est du point de vue de l'extension, de « l'espace », que les catégories paraissent les plus diffuses. Quand la question n'est pas réglée par l'arbitraire du chercheur, elle est éludée : on dira, par exemple, qu'il n'y a pas de continuité entre un ensemble géographique et un ensemble politique, pour leur donner ensuite des limites identiques. Entre l'arbitraire et le faux-fuyant, il existe tout de même une solution, par le concept de région : à ce stade, l'hypothèse est heuristique, mais on y gagnera au moins une réflexion sur le substrat du système continental.

Avant d'admettre de nouveaux critères d'analyse, une sociologie digne de ce nom les purgera de leurs aspects faussement « naturels » : à ce titre, le fondement territorial de la notion de région n'est pas moins suspect que le fondement racial et religieux de la notion de communauté. C'est dans ses rapports à l'histoire et à la société que l'objet géographique se constitue ; c'est là qu'il convient de l'étudier<sup>28</sup>. Il est vrai que les définitions usuelles d'une région internationale cherchent généralement à excéder la géographie des manuels ou des dictionnaires. Mais suffit-il pour cela de construire un facteur géographique et de lui ajouter, dans un ordre plus ou moins obvie, une série de facteurs économiques, politiques ou culturels ? On risque de retrouver l'opposition absurde entre un phénomène « naturel » et des phénomènes « sociaux » ; on risque aussi de diluer le concept de région, au point d'en faire la réplique, moins rigoureuse, de celui d'environnement. Cette dernière possibilité ne laisse pas

24. Denis STAIRS donne l'exemple de la « polémique » Gordon-Safarian-Watkins en 1966, « Publics and Policy-Makers : The Domestic Environment of Canadian Policy Community, » *International Journal* 26, n° 1, Winter 1970-71 pp. 232-233.

25. Cf. M. SHARP, « Relations canado-américaines, » *loc. cit.*, pp. 15-16.

26. Naomi BLACK, « Absortive Systems are Impossible: The Canadian-American Relationship as a Disparate Dyad, » in *Continental Community?*, *op. cit.*, p. 104.

27. Pour la définition de concepts tels que « système », « substrat », « intégration », « stratégie », voir notre article : « Les relations transnationales et l'intégration européenne : notes pour un modèle, » *Études internationales*, vol. 12, n° 2, juin 1981, pp. 343-360.

28. Jean CHESNEAUX, *Du passé faisons table rase? À propos de l'histoire et des historiens*, Paris, Maspero, 1976, pp. 157-167.

d'inquiéter, car elle fait supposer que le rapport du politique à l'espace pourrait se perdre, quand il s'agit de la contribution la plus originale de la géographie à l'analyse des faits sociaux.

Dans la mesure où elle est vraiment géopolitique, au sens de J. Chesneaux, l'idée de région peut transformer notre connaissance des systèmes internationaux. À ce point, par exemple, leur « préhistoire » demeure indicible. Dans l'approche traditionnelle des phénomènes politiques, l'histoire est une histoire pauvre<sup>29</sup>, quel que soit le niveau d'élaboration théorique. Le récit des événements, justifiant l'analyse qu'il prétend éclairer, s'attache seulement aux effets pérennes de la domination, à la ruse, à la violence. Au-delà de la description ou de l'apologie, le changement est absent d'un pareil arrangement. Il existe heureusement des interprétations moins rigides de la réalité sociale, ouvertes à la distinction entre émergence et détermination, entre création et reproduction<sup>30</sup>. Au récit, cette fois, s'adjoint l'enquête, la recherche méthodique des agents de changement, l'attention délibérée aux déformations du substrat : la problématique de l'origine retrouve sa place dans l'explication. Le concept de région prolonge et complète cette démarche, en fournissant un critère, la continuité spatiale, pour reconnaître les transactions dont le sens est affecté par l'apparition d'un (nouveau) système international<sup>31</sup>.

Il ne suffit pas de connaître le substrat au moment de la constitution du système. Si complexes soient-ils, les rapports internationaux ne coïncident pas avec la totalité des relations politiques et sociales ; pas plus, à tout le moins, que ne coïncident l'État et la nation. Le système ne produit rien, ni ne sert à rien ni à personne. Il code cependant, et détermine en codant, imposant sa dynamique au réel par l'affectation d'un sens ou d'une logique : pour cette activité, il faut un matériau, une réserve, une base. La frontière du système et du substrat est une ligne de crête, modelée par la compétition des groupes pour le contrôle, pour la domination du code. En même temps qu'il met au jour les enjeux ou les conflits, l'examen des structures internes du système en montre donc les contours : il importe que ce dessin épouse la forme d'une région, que la distribution des groupes s'effectue dans l'espace. Il n'est pas question d'une enquête générale, sur le modèle précédent, mais on voudra constituer une manière de syntaxe politique, en s'attachant à ce qu'il faudrait appeler les « fonctions géocratiques » de l'activité internationale.

Dès lors on peut s'engager dans la problématique des relations canado-américaines. Leur système est encore inaccessible, mais la forme de leur substrat se montre à découvert, par la double spécification d'une région américaine. On mesure ainsi l'effet de la déclaration d'Ogdensburg (août 1940) sur la conformation des liens continentaux<sup>32</sup> : l'assemblage des intérêts militaires et industriels ne vaut pas seulement pour le concours de forces économiques dominantes, mais encore pour la coalition active qu'il suppose entre certains groupes

29. Jacques LE GOFF, « Is Politics Still the Backbone of History, » in *Historical Studies To-Day*, éd. F. Gilbert et S. Graubard, New York, W.W. Norton, 1972, pp. 337-355.

30. Par exemple, J. S. NYE, « Patterns and Catalysts in Regional Integration, », in *International Regionalism: Readings*, éd. J. S. Nye, Boston, Little, Brown & Co., 1968, pp. 333-349.

31. On trouve cette idée chez M. BANKS, « Systems Analysis and the Study of Regions, » *International Studies Quarterly* 13, n° 4, 1969, p. 348.

32. Après tout, pour le Premier ministre King et le Président Roosevelt, qui étaient à l'origine du communiqué (déclaration ou accord) d'Ogdensburg, il s'agissait bien d'un engagement de cette importance : « ... to help secure the continent for the future », F. D. ROOSEVELT, cité par W. L. Mackenzie King dans *Canadian American Summit Diplomacy, 1923-1973: Selected Speeches and Documents*, éd. R. F. Swanson, Toronto, Mc Clelland & Stewart, 1975, p. 69. On consultera au besoin le compte rendu très éclairant de J. L. GRANATSTEIN, *Canada's War: The Politics of the Mackenzie King Government, 1939-1945*, Toronto, Oxford University Press, 1975, pp. 114-158.

sociaux et politiques concrets. Cette mobilisation détermine en effet le cadre où se coulera la réalité proprement régionale, depuis les « cartes mentales » des dirigeants<sup>33</sup> jusqu'aux pratiques commerciales et stratégiques. Ces dernières, on l'a souligné souvent, ont été marquées après Ogdensburg par un fort contenu transnational. La division du travail dans un marché unifié de l'armement a servi de modèle à l'intégration industrielle nord-américaine, pendant que les transactions entre les deux pays échappaient en partie au contrôle politique traditionnel d'Ottawa ou de Washington. Il est cependant une conséquence fascinante de l'accord d'Ogdensburg sur laquelle on s'est peu penché : une certaine représentation, quasiment physique, de l'Amérique du Nord<sup>34</sup>. Voilà que l'ordre des armes et des marchands est un ordre paradoxal, à l'appui changeant. Les enjeux collectifs se déplacent, les activités fonctionnelles se transforment. Pour se réaliser et profiter, le système américain doit être en évolution constante, en mouvement : la maîtrise de l'espace lui est indispensable, par contrecoup, comme le contrôle social à la compétition des élites.

Le substrat n'a pas le privilège de la substance. Il faut prendre garde d'outrer la métaphore, en l'accolant frauduleusement aux modalités du système ; exemple : réduire les faits sociaux à leurs déterminants économiques. Trop souvent, on réserve ses reproches aux manifestations les plus laborieuses d'une telle déviation, sans atteindre au fondement du problème, quand le procédé est autrement facheux et contourné. On voit qu'il restreint le politique à la continuité du pouvoir, dans un refus obstiné de la pluralité et de l'innovation sociales. Or cette position, qui subordonne l'intelligence des événements à leur régularité et à leur cohérence, déborde à l'évidence le champ de l'économie, lors même qu'elle lui emprunte concepts ou schémas. En d'autres termes, on use du discours économique comme d'autres, tout à l'heure, de la psychologie : l'essentiel est de s'inscrire d'emblée dans le concret d'une histoire, d'une géographie.

Le concept d'impérialisme s'est prêté quelquefois à ces déformations. On aurait mauvaise grâce, pourtant, à lui faire porter tout l'odieux de l'économisme, quand son simulacre libéral, le concept d'interdépendance, participe d'un projet identique. D'entrée de jeu, on accorde la même transparence aux phénomènes internationaux : dans le meilleur des cas, le pouvoir paraît à l'état résiduel, enjeu ou superstructure<sup>35</sup>. Qui cherche dans cette optique veut des objets tangibles, définis, immédiats, s'attache aux conventions et à l'autorité. Étroite conception du monde, en vérité, qui ramène l'expérience historique à l'alternance du consensus et de la concurrence. On peut hésiter entre ces deux notions, comme la science politique américaine entre Parsons et Dahl, ou rompre là, en convenant de la diversité des groupes et du foisonnement des oppositions sociales.

Avec l'usage des « constellations » intergouvernementales, R.F. Swanson a frayé la voie : sans égard à leur statut, l'analyse doit grouper les acteurs dans des ensembles positifs (*empirically observed*) et fonctionnels, qui forment alors autant de systèmes partiels ou régionaux<sup>36</sup>. En étudiant la diffraction des politiques officielles sur ces systèmes, on souhaite

33. Sur ce concept, voir Alan K. HENRIKSON, « The Geographical 'Mental Maps' of American Foreign Policy-Makers, » *Revue internationale de science politique* 1, n° 4, 1980, pp. 495-530.

34. William R. WILLOUGHBY est l'un des rares chercheurs à s'être intéressé à cet aspect de la question. Discutant du mandat de la commission mixte permanente pour la défense, née de l'accord d'Ogdensburg, il montre comment elle a fixé les frontières du territoire sur lequel elle a juridiction (*The Joint Organizations of Canada and the United States*. Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 110).

35. Cf. Ernst B. HAAS, « Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration, » *International Organisation* 30, n° 2, printemps 1976, pp. 176-212.

36. R. F. SWANSON, *Intergovernmental Perspectives on the Canada -U.-S. Relationship*, New York, New York University Press, 1978, p. 39.

retrouver le champ spécifique des rapports internationaux, pour lesquels, désormais, il existe un véritable modèle de production. Dans le cas retenu par Swanson, la démarche s'accorde aussitôt avec la qualité des acteurs et la nature de leurs relations ; l'extension du modèle est médiocre mais il est rigoureux. Pour répéter l'expérience quand les groupes sont éphémères, ou quand leurs rôles sont moins patents, il faut par réaction « courber » la notion de constellation, en exagérant l'importance des transactions : à terme, la rigueur est la même.

Ajoutons que l'obstacle est familier. L'assemblage irrégulier des acteurs est une des questions centrales de la théorie internationale depuis qu'elle est affranchie des postulats de l'histoire diplomatique ou militaire. Comment imputer à signification une collection disparate, sans ordre ni contours précis, quand l'ancienne typologie « réaliste » est univoque et nette ? De prime abord, une classification méthodique suffirait à satisfaire aux conditions du problème<sup>37</sup>. Si la physique aujourd'hui s'accommode d'objets précaires ou fuyants, il serait malvenu d'hésiter au classement d'acteurs secondaires sous prétexte qu'ils manquent de stabilité ou de résolution. Seulement les catégories les plus fines ne disent rien de la position relative d'un groupe. Pour la déterminer, il est besoin d'un procédé plus direct et plus simple qu'un répertoire. Ainsi du schéma en cinq niveaux proposé par K.W. Deutsch pour l'analyse de la politique étrangère<sup>38</sup> : ce ne sont plus les qualités inhérentes aux protagonistes qui décident de leur identité, mais leur insertion dans un système de communication ou, pour parler abstraitement, une structure d'ordre.

D'un côté, un modèle de production (la constellation), de l'autre, une caractérisation abstraite (la structure d'ordre) : à première vue, l'attention portée aux transactions marque une régression du concept. Les choses ne sont pas si simples. Chez Swanson, l'activité d'un groupe est partie des données du problème<sup>39</sup> ; l'analyse s'autorise de cet acquis pour restituer le réseau de diffraction des politiques gouvernementales, en appuyant sur le contraste entre les normes et les pratiques de l'Administration. Dans le cas général, quand on ne sait rien des fonctions internationales d'un acteur, la théorie doit aussi servir à l'exploration. Pour représenter des phénomènes conservés ou récurrents, il faut déjà les discerner dans le labyrinthe des relations observables. L'idée de stratégie doit se substituer à celle de norme : il est juste de ne pas limiter le schéma d'action d'un groupe à son programme et d'y inclure ses relations effectives avec les autres groupes. Partant des enjeux, de la « ligne de crête », on doit aussi retrouver le sens premier, dynamique, de la notion d'institution en dissociant la gestion des rapports internationaux des seuls échanges administratifs et en l'étendant à la contestation et aux conflits<sup>40</sup>. Après ces transformations, la méthode, plus active, sera mieux adaptée à la pluralité des acteurs et de leurs regroupements.

Voilà l'occasion de débrouiller un peu la question de l'État. Il s'agit, dans un premier temps, de réconcilier le point de vue réaliste, l'État weberien monopoleur de violence légitime, avec l'État-système, complexe ouvert de cabinets et d'officines, d'agences, de lobbies. Les travaux sur les relations trans-gouvernementales qui touchent à cette problématique distinguent généralement les deux figures, au nom d'une coupure entre le « politique » et

37. C'était le projet de S.-P. HUNTINGTON, « Transnational Organizations in World Politics, » *World Politics* 25, n° 3, avril 1973, pp. 333-368.

38. K.W. DEUTSCH, *The Analysis of International Relations*, 2<sup>ème</sup> éd., Englewood-Cliffs, N. J. Prentice-Hall, 1978, pp. 119-131.

39. R. F. SWANSON, *Intergovernmental Perspectives*, op. cit., p. 212.

40. Depuis Philip SELZNICK « Foundations of the Theory of Organizations, » *American Sociological Review* 13, n° 1, février 1948, pp. 23-35, nous savons qu'il n'est pas d'institution qui ne soit celle d'un rapport entre des acteurs ou des groupes d'acteurs. D'un point de vue politique, par définition, ces rapports sont conflictuels.

le « technique » empruntée aux spécialistes de l'intégration régionale<sup>41</sup>. Le modèle de Swanson engage toutefois à rejeter cette disjonction : comme la séparation des pouvoirs du droit constitutionnel, l'opposition de la norme et des pratiques officielles qualifie des fonctions et des organes sans porter atteinte à l'unité de l'État. L'inégale division du travail politique convainc même de la présence d'un centre ou d'un sommet, d'un groupe auquel « tout se rapporte » (Montesquieu) : tel l'exécutif dans l'exemple canadien, il est un lieu géométrique où coïncident direction et domination des affaires publiques.

En fait, il n'y a pas grand mérite à proclamer ainsi l'identité du pouvoir et de l'organisation politiques. Depuis les Grecs, pour ou contre, cette connexion est au cœur de la théorie et de l'histoire. Le résultat vaut surtout pour un corollaire, qui fait considérer toute stratégie dominante sous deux aspects, à la fois par et dans l'État. Entre ces schémas, une différence de phase détermine la hiérarchie des systèmes internationaux ; c'est la précision du couplage, le degré d'ajustement, qui décident en effet du mouvement d'un acteur et de son efficacité. Il n'y a guère que les diplomates, à vrai dire, pour confondre leurs ambassades avec une politique, ou que les généraux, pour tenir aux canons à la place d'une armée. Toujours les stratégies prennent le pas sur la maîtrise des ressources et de la production, grossissant le système de collusions et d'affrontements nouveaux : ce n'est pas un propriétaire qui énonce les normes, qui fixe les programmes, c'est un spéculateur.

On livre en peu de mots le projet canadien de politique internationale ; une assertion de Michael Pitfield, proche de la « troisième option », peut en résumer l'argument : « l'isolationnisme du Canada, déclare-t-il en 1972, équivaut simplement à l'absorption politique et économique par les États-Unis »<sup>42</sup>. Pour l'État, pour ses experts, le programme est manifeste : diversifier, multiplier les échanges pour résister à l'attraction américaine. Jusqu'aux gouvernements québécois, incidemment, calquent sur ce patron leurs improvisations diplomatiques. De déclarations d'intentions en constats d'échec, d'encouragements en désaveux, on a l'impression d'un puissant courant s'écartant à dessein des réalités régionales et des intérêts qui y prévalent ; c'est vrai que le défi est grand, et généreux : l'indépendance et le monde... Il serait facile de gloser sur la naïveté de cette politique qui ne sait pas distinguer le neuf du mieux - quelle différence de vendre à un Japonais, pour le vendeur ? - ou qui sous-estime la rigidité des relations continentales. Cependant, s'il faut en croire H. Von Riekhoff<sup>43</sup>, on gagnera à choisir la voie plus étroite qui mène aux affaires intérieures canadiennes.

Le modèle de Swanson, dans sa première version, ne s'assortit pas de cette indication. Quant le mot d'ordre est à la multiplication des échanges, l'analyse se porte aussitôt vers les ensembles, anciens et nouveaux, qui ont charge de le réaliser : les liens avec la Grande-Bretagne, ou le Mexique, avec l'Allemagne, avec le Pacifique. Si minutieux qu'il soit, ce découpage confirmera sans doute les idées reçues sur les relations extérieures du Canada. En effet, faute de renoncer au point de vue de l'État, c'est toujours le concept de « déséquilibre » qui guide l'interprétation des événements ou des initiatives, toujours le jeu des poids, des contrepoids. Le fractionnement de l'explication dissimule un moment le dualisme qui l'anime, mais dans la synthèse, nuances et réserves font place à la polarité la plus rudimentaire. Cette façon d'apprécier les rapports internationaux n'est pas très préparée à leur diversité : lorsque l'industrie nucléaire canadienne s'acoquine avec la Junte argentine, faut-il croire vraiment que l'ordre américain est menacé ?

41. Cf. A. B. FOX et A. O. HERO, « Canada and the United States: Their Binding Frontier, » in *Canada and the United States, op. cit.*, pp. 407-409.

42. M. PITFIELD, « Canada in the Seventies », in *Toward a Better Understanding of Canadian-American Relations: Selected Papers from Canada Week Programs of 1972 and 1973*, éd. A. P. Spleete, Canton, New York, St. Lawrence University, 1974, p. 45 (notre traduction).

43. H. von RIEKHOFF, « The Third Option in Canadian Foreign Policy, » *loc. cit.*, p. 98.

Le noeud du problème est dans l'idéalisation de l'activité extérieure du Canada. Il faut débattre absolument de l'effet de balancier que l'on prête à l'État et le décomposer. Comme W. A. Axline, on montrerait qu'il existe deux mécanismes distincts, produits de l'intégration et de l'inégalité régionales, mais un mouvement unique, indivis, parce que celle-là se subordonne à celle-ci<sup>44</sup>. Le schéma fixe les conditions d'observation de l'État comme acteur et stratège : tout en admettant qu'il n'a pas la maîtrise des processus (globaux) qui l'affectent, on voit qu'il agit, qu'il choisit, qu'il réalise. Dans un parallèle discutable, Axline imagine même que ce champ d'intervention est une fonction de la relation dominante : quand l'État subordonné s'attache à dévier le processus d'intégration, l'État dominant presse, au contraire, vers l'aggravation de l'inégalité<sup>45</sup>. Voilà qui corrobore, à première vue, l'hypothèse de la prise en charge explicite des « frontières intérieures » du Canada par le gouvernement fédéral.

Mais l'impeccable symétrie du schéma ne résiste pas à l'épreuve des faits. Certains problèmes en compromettent l'application rigoureuse, qui sont trop vastes pour faire figure de singularités ou d'exceptions. C'est le cas, par exemple, du programme énergétique canadien et des moyens qu'il engage, depuis le tracé des pipe-lines jusqu'aux investissements de Pétro-Canada<sup>46</sup>. Comment juger une politique qui est toute à la fois continentale dans sa méthode et nationale par son projet ? Comment concilier dans une même approche l'intégration nord-américaine et « l'Amérique des patries » (J. Holmes) ? On voit qu'un modèle stratégique qui néglige de considérer les institutions par lesquelles un acteur encadre et réalise son projet est insuffisant. Comme l'a montré W. R. Willoughby, le Canada est à l'origine de la grande majorité des institutions bilatérales nord-américaines<sup>47</sup> : ce n'est pas en compliquant l'opposition de l'indépendance et de l'intégration qu'on peut lui donner un sens.

Pour tirer profit de l'approche de Axline, il faut s'émanciper du lien trop rigide qui subordonne l'intégration à l'inégalité. Après tout, il est question de rapports internationaux concrets : les contraintes systémiques commandent le mouvement - l'effet dynamique de l'hégémonie américaine, par exemple - les contraintes locales déterminent les politiques, mais c'est la conjoncture qui décide du sens des interventions (**figure 1**). Parce que l'État contrôle en instituant, aussi longtemps qu'il agit, l'intégration et le désengagement le servent également. La sûreté du contrôle est plus importante que telle ou telle forme qu'il emprunte : on a souvent souligné combien le Canada est « avantagé » sur ce point, qui maîtrise bien ses appareils bureaucratiques<sup>48</sup>. Ces principes, on le notera, fondent une explication du centralisme fédéral depuis la fin des années soixante. Le gouvernement « consulaire » de Pierre Trudeau a-t-il jamais été autre chose qu'un gouvernement de contrôle ?

S'il s'agit de l'État, une typologie des stratégies internationales doit faire place au moins à quatre variétés distinctes : le libre-échange (laissez faire) et la contention, quand l'intervention va dans le sens de l'intégration, la résistance ou l'affrontement, quand elle tient du désengagement. Théoriquement parlant, l'article de Mitchell Sharp sur les relations canado-

44. W. A. AXLINE, « Integration and Inequality: Notes on the Study of Integrative Hegemony, » in *Continental Community?*, *op. cit.*, pp. 67-91.

45. *Idem*, p. 87.

46. Cf. John N. MC DOUGALL, « North American Interdependence and Canadian Fuel Policies, » in *Canada's Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 86-93.

47. W. R. WILLOUGHBY, *The Joint organization of Canada and the United States*, *op. cit.*, p. 225.

48. Voir R. C. DICKERMAN, « Transgovernmental Challenge and Response in Scandinavia and North America, » *International Organization* 30, n° 2, 1976, pp. 230-233 ; J. S. DICKEY, *Canada and the American Presence ; The United States Interest in an Independent Canada?* New York, New York University Press, 1975, p. 193 ; G. R. WINHAM, « Choice and Strategy, » *loc. cit.*, pp. 230-231.

américaines reproduit cette typologie. On y parle trop de rapports harmonieux avec les États-Unis pour que l'hypothèse d'une « quatrième option » (affronter) ne soit pas partie des conjectures du Ministre. Seulement les quatre stratégies, contrairement à la thèse officielle, ne sont pas mutuellement exclusives. Que l'on sache, la position du Canada dans le débat sur l'évolution du droit de la mer n'a pas compromis la gestion conjointe de la voie maritime du Saint-Laurent ! On peut même préciser les contraintes qui s'exercent, localement, sur l'action du gouvernement, avant que la forme n'en soit fixée (**figure 2**).

FIGURE I

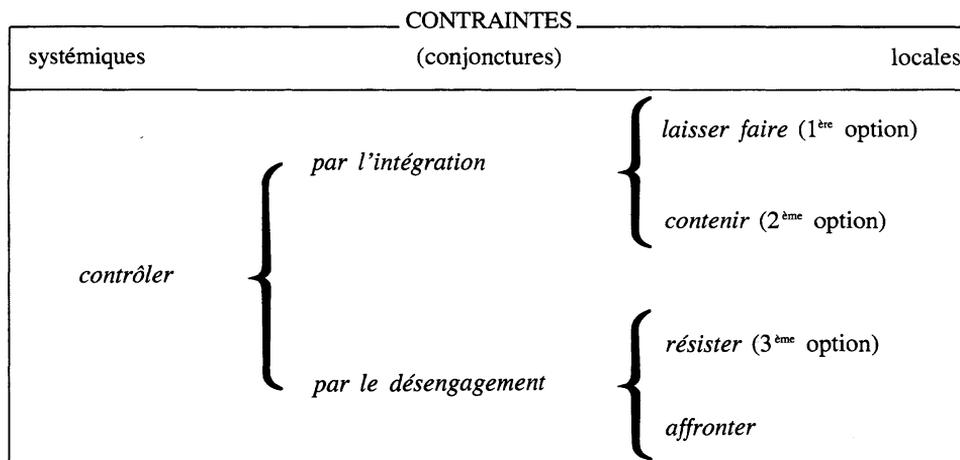


FIGURE II

	intérêts	intersection fonctionnelle	constellations
laisser faire	concourants	forte	trans-nationales
contenir	divergents	faible	trans-nationales
résister	divergents	faible	gouvernementales
affronter	concourants	forte	gouvernementales

Peu importe la nature des intérêts en présence, la contrainte la plus évidente est produite par leur interaction. Il est commode de se représenter de tels systèmes sous la forme d'une dichotomie : les intérêts ponctuels des partenaires peuvent concourir ou diverger, selon qu'ils sont identiques ou complémentaires. Comme nous l'ont appris les théoriciens des jeux, ces combinaisons décident, pour une bonne part, du passage entre le vouloir et le pouvoir faire de l'État. Dans un contexte d'intégration, par exemple, la création d'organismes supranationaux de réglementation (contenir) paraît liée à l'existence d'intérêts distincts pour chacun des

gouvernements. Dans le cas contraire, on assistera plus volontiers à l'abdication de certaines prérogatives, de certains droits acquis<sup>49</sup>.

L'intersection fonctionnelle entre les activités sociales (linkage) s'avère tout aussi contraignante. Trivialement, il est plus facile d'intervenir dans une activité circonscrite et localisée que dans un champ complexe d'interrelations. À un certain niveau, c'est la capacité de mobilisation des autorités politiques qui est en cause : pour quelques activités diffuses, le prix du consensus est une crise véritable. Mais il s'agit surtout d'évaluer l'autonomie des pratiques qui sont ou seront affectées par le contrôle de l'État. Ainsi, chaque fois que l'on confond la « troisième option » avec une politique générale de désengagement (ou d'intégration), on présuppose le découpage fonctionnel de la réalité nord-américaine. À ce point, on ne voit pas comment un tel jugement pourrait être fondé, ni un tel objectif, rencontré.

En faisant l'hypothèse de contraintes locales et ponctuelles, en marquant la différence entre le sens et la forme de l'activité politique, on cherche à s'éloigner de la problématique des intentions et de la responsabilité des acteurs<sup>50</sup>. À l'évidence, aucun groupe ne maîtrise tout à fait les conséquences de ses décisions et de ses gestes; l'espace où se déploient ces interventions n'est jamais neutre ni abstrait<sup>51</sup>. C'est à ce titre qu'il faut considérer les constellations qui forment le réseau où l'État va s'insérer: il importe que les acteurs dominants y soient des groupes (inter - ou trans -) gouvernementaux, sur lesquels il suffit d'assurer son contrôle<sup>52</sup>, ou des groupes transnationaux. Dans ce dernier cas, l'action gouvernementale risque d'être entravée par le coût de l'insertion dans une constellation, qu'il s'agisse de la transformation d'un acteur (une nationalisation) ou de la formation d'un groupe nouveau. On découvre que l'État, s'il réagit à une combinaison spécifique de facteurs locaux, peut encore modifier son environnement, à plus long terme, pour favoriser l'émergence d'une telle combinaison: l'évaluation d'une politique doit prendre en compte cette double perspective.

### III - LE CANADA D'ABORD

Pour prendre au sérieux la proposition de M. Pitfield, ou l'article de M. Sharp, il faut en quelque sorte les « retourner », les « renverser », et se persuader que c'est en résistant à l'attraction américaine que le Canada multipliera ses échanges internationaux, pour son plus grand profit. Cet énoncé n'est pas nouveau, il a l'âge de la fédération canadienne. Aussi bien il est tentant d'y voir la raison d'être de ce pays. Il suffit de confondre, comme dans un discours officiel, l'histoire du Canada avec celle d'une société anonyme<sup>53</sup>. Pourtant s'il existe

49. L'alternative « laisser faire/contenir » est un phénomène évident dans l'histoire des Communautés européennes. Voir Charles-Albert MORAND, « Le contrôle démocratique dans les Communautés européennes, » in *Le Parlement européen: pouvoir, élection, rôle futur*. Liège: I.E.J.E., 1976, pp. 73-106; Lucien NIZARD, « Le modèle économique européen, » in *La décision dans les Communautés européennes*, éd. P. Gerbet et D. Pepy, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1969, pp. 423-437.

50. Cf. André BÉGIN, « Crises des valeurs, crises des mesures, » *Communications*, Paris, n° 25, 1976, pp. 57-58.

51. *Ibid.*

52. R. F. SWANSON a analysé un cas de ce genre in *Intergovernmental Perspectives*, *op. cit.*, pp. 196-199.

53. Ce qui, d'un certain point de vue n'est pas si difficile; voir Léo PANITCH, « The Role and Nature of the Canadian State, » in *Imperialism, Nationalism, and Canada: Essays from the Marxist Institute of Toronto*, éd. Graig Heron, Toronto, New Hogtown Press, Kitchener, Between the lines, 1977, pp. 85-107.

un point commun entre la « troisième option » et la politique nationale de John A. Macdonald, il est moins dans la durée que dans le changement : la rhétorique de l'indépendance nationale a couvert, dans les deux cas, l'émergence et l'institution des (« nouveaux ») groupes dirigeants.

Le parallèle est séduisant. On se convainc facilement que l'État, en ses divers niveaux, a changé de rôle et de place dans la dernière décennie. Mieux encore, on peut démontrer qu'il n'a plus le même territoire, que l'Amérique géo-politique est en plein bouleversement ; comme le Manitoba de Macdonald, l'Arctique canadien est venu transformer la région américaine. Mais là s'arrête toute comparaison, tant il est vrai qu'en passant de l'expansion (économique) au développement<sup>54</sup>, les termes mêmes de l'action politique ont été modifiés, qualitativement. On doit prendre la « troisième option » pour ce qu'elle est : un plaidoyer un peu bavard en faveur du pouvoir et de l'appareil d'État. Il est si difficile, fixant son attention sur les États-Unis, de ne pas croire qu'une politique est bonne quand elle est nationale.

Sur le plan de la forme, il existe un précédent direct à l'article de Monsieur Sharp. En mars 1968, devant la Chambre des Communes, le ministre Paul Martin utilise le procédé des « trois options » dans un discours sur l'OTAN et la défense de l'Amérique du Nord<sup>55</sup>. Sur le plan des idées, l'analyse ministérielle paraît rejoindre celle qu'exprimait le Comité permanent des Communes sur les affaires extérieures et la défense dans un rapport de 1970 sur les relations canado-américaines<sup>56</sup>. On peut même défendre la thèse selon laquelle l'énoncé de 1972 prolonge naturellement le *Livre blanc* sur la politique étrangère publié deux ans auparavant. Sur le plan des pratiques, enfin, on peut montrer qu'il en est des gouvernements et des « cadres conceptuels » comme de Monsieur Jourdain et de la prose : la réalité, clairement, précède la conscience. En somme, quelle que soit la piste suivie, on se défend mal contre l'impression que la « troisième option », dans l'histoire de la politique extérieure canadienne, n'est à proprement parler ni un point de départ ni un point d'arrivée.

On connaît les raisons immédiates, conjoncturelles, de l'intervention du Ministre. Au mois d'août 1971, l'administration américaine annonce une série de mesures protectionnistes. Un certain nombre des hypothèses du *Livre blanc* de 1970 doivent alors être réajustées. Il devient plus difficile, en tout cas, de profiter de la relation avec les États-Unis pour s'en affranchir. Un groupe de fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures se charge d'évaluer les conséquences de la nouvelle politique américaine et de lui trouver une parade, autant que faire se peut<sup>57</sup>. C'est une synthèse des documents préparés par ces fonctionnaires que Mitchell Sharp publiera à l'automne 1972 dans une livraison spéciale de *Perspectives internationales*, quelques mois après que le Président américain eut confirmé et précisé devant les Communes l'approche « Nixon » des relations internationales.

Comme nous l'avons souligné, l'essentiel du débat sur l'analyse du Ministre s'est fait autour de son adéquation à la réalité des rapports canado-américains. Il est question tantôt de la connaissance de cette réalité, tantôt de l'usage réel de la « troisième option » dans des situations concrètes. On peut imaginer un tout autre point de vue. Certains linguistes

54. K. J. REA, *Economie politique de l'essor du Nord*. Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1976, p. 26.

55. Ce discours est reproduit dans *Canadian Foreign Policy 1966-1976: Selected Speeches and Documents*, éd. Arthur E. Blanchette, Ottawa, Gage & Institute of Canadian Studies of Carleton University, 1980, pp. 99-103.

56. Garth STEVENSON, « L'élaboration de la politique étrangère, » *loc. cit.*, p. 77.

57. Les fonctionnaires en question appartenaient au bureau des affaires de l'Hémisphère occidental du ministère des Affaires extérieures et à son groupe d'analyse des politiques ; le coordonnateur était James Hyndaan.

distinguent entre un énoncé, « le texte dit, quelle que soit son origine, son destinataire, son efficacité, » et l'énonciation, qui est « l'acte constitutif du texte, le centrage de la langue par rapport aux divers pôles de la communication. »<sup>58</sup> Par analogie, on distinguera entre la « troisième option », ensemble de pratiques de résistance à l'égard des États-Unis, et la « troisième option », phénomène singulier venu modifier le rapport entre l'État canadien et certains de ses interlocuteurs. La distinction n'est pas seulement analytique : avant que la « troisième option » ne devienne une référence obligée en matière de politique étrangère au Canada, avant que le concept ne recouvre tout à fait le champ des rapports canado-américains<sup>59</sup>, il se trouvait des commentateurs pour débattre aussi bien du programme de Monsieur Sharp (l'énoncé) que des conditions de sa publication (l'énonciation)<sup>60</sup>.

Il y a des avantages à isoler, dans l'ensemble des politiques américaines de l'État canadien, la séquence des pratiques de désengagement liées à la « troisième option ». L'analyse d'un tel objet, qu'elle soit ou non conduite dans une problématique de l'adéquation, devrait permettre de formuler des hypothèses (falsifiables) sur les invariants de la politique de « résistance », sur leurs combinaisons et sur les règles de transformation de ces combinaisons. Ce programme se double d'une réflexion sur les prédicats qui rendent possibles la « construction » de l'énoncé : les contraintes locales qui agissent sur la forme de l'intervention gouvernementale. Idéalement, on devrait parvenir à dissocier tout à fait invariants et contraintes, en opposant, par exemple, les facteurs endogènes et exogènes de la politique canadienne à l'égard des États-Unis.

L'énonciation de la « troisième option » relève d'une approche différente. Puisqu'il s'agit d'un processus, nous proposons, dans un premier temps, d'y reconnaître des phases : une phase de *latence* (1969-1972), pendant laquelle, faute de concept, les pratiques de résistance n'ont pas encore d'identité : la période commence avec le colloque de Hull sur l'OTAN, en janvier 1969, le colloque du dialogue « manqué » entre les spécialistes et les praticiens<sup>61</sup> ; une phase de *diffusion* (1972-1975), pendant laquelle la « troisième option » remplace graduellement la « relation spéciale » dans le discours politique. Cette fois, l'événement décisif est le changement du format et de la vocation de la revue du ministère des Affaires extérieures, en janvier 1972<sup>62</sup> ; une phase de *production* (1975-1978), pendant laquelle le langage de la « troisième option » domine la théorie et la pratique des relations canado-américaines, et qui coïncide, selon toute vraisemblance, avec la consolidation de la

58. L. GUESPIN, « Problématique des travaux sur le discours politique, » *Langages* 6, n° 23, septembre 1971, p. 9 ; on consultera aussi Jean DUBOIS, « Énoncé et énonciation, » *Langages* 4, n° 19, mars 1969, pp. 100-110.

59. Le point tournant, à cet égard, est un discours du successeur de M. Sharp, Allan Mac Eachen, prononcé à Winnipeg le 23 janvier 1975 devant l'Institut canadien des affaires internationales (« Nouvelle étape des relations canado-américaines, » ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et discours*, n° 75/1) ; cf. Alex I. INGLIS, « Les relations canado-américaines sous un jour nouveau, » *Perspectives internationales* 4, mars-avril 1975, pp. 3-12.

60. Ainsi l'article de Dale THOMSON, « La troisième option : à quel prix ? » *Perspectives internationales* 2, janvier-février 1973, pp. 2-5.

61. Bruce THORDARSON, *Trudeau and Foreign Policy: A Study in Decision Making*. Toronto, Oxford University Press, 1972, pp. 125-127. L'auteur y rapporte un commentaire significatif de M. Sharp : « [la tentative de dialogue à Hull] was perhaps little more than a lesson in how *not* to do it » (souligné par l'auteur).

62. Après vingt-trois ans de parution, le bulletin *Affaires extérieures* faisait place à *Perspectives internationales*. La nouvelle publication officielle est ouverte aux spécialistes « de l'extérieur », qui doivent y exprimer « leur avis à titre personnel sur des questions de politique étrangère canadienne et d'actualité internationale pouvant intéresser les Canadiens », Mitchell SHARP, « Avant propos, » *Perspectives internationales* 1, janvier-février 1972, p. 2.

clientèle du ministère; une phase de *régression* (1978-1981), enfin, pendant laquelle les spécialistes soulignent et s'inquiètent de l'abandon (!) par le gouvernement de la politique de « troisième option »<sup>63</sup>.

Ce qui frappe tout d'abord, c'est l'autonomie de l'énonciation par rapport à l'énoncé. La séquence des pratiques de résistance à l'égard des États-Unis ne s'interrompt pas brutalement en 1978, pas plus qu'elle ne s'était accélérée subitement après 1975. Ainsi, l'application d'un des ensembles sur l'autre a toutes les chances d'être un artefact. Pourtant, paradoxalement, l'énonciation de la « troisième option » est bien partie de l'énoncé. Modifier le rapport de l'État avec ses interlocuteurs, constituer une clientèle ou s'insérer dans une constellation, c'est toujours la même histoire: il s'agit bien de changer le sens d'une contrainte qui s'exerce sur l'action du gouvernement canadien. Résister aux États-Unis, c'est encore compter sur le public attentif: le dialogue, quelquefois, se rapproche curieusement du consensus.

Il est trop tôt pour décider du statut de l'actuelle renaissance de la « troisième option ». Comment décider, à ce point, de l'origine, du destinataire, de l'efficacité? L'énonciation « mobilise la langue » (E. Benvéniste): depuis dix ans que le concept de Monsieur Sharp fait son chemin dans les têtes et les livres, le temps serait venu d'en user impunément? Dans leur article sur la « troisième option », A. Gotlieb et J. Kinsman proposent de réduire la polysémie de l'expression et de l'appliquer désormais au seul développement des échanges extra-continentaux<sup>64</sup>. Considérant l'état présent du système américain, cette tentative de clarification paraît lucide. Malheureusement, ce n'est pas seulement un « cadre conceptuel » qui est en cause ici: nul n'a jamais disposé d'un lieu commun comme d'une page blanche. Aussi, avant qu'un ministre ne nous invente à nouveau « le bon voisinage », « la relation spéciale » ou la « troisième option », on voudra plutôt faire place à des questions, des idées, des mots, qui échappent quelque temps à la spéculation.

63. Par exemple: Peyton V. LYON et Brian W. TOMLIN, *Canada as an International Actor*, *op. cit.*, pp. 135-136; ou encore la lettre ouverte de P. V. LYON du printemps 1979, « Complainte sur la « Troisième option », » *Perspectives internationales* 8, mars-avril 1979, p. 38.

64. A. GOTLIEB et J. KINSMAN, « Reviving the Third Option », *loc. cit.*, p. 3.