

Nye, Joseph S. Jr (Ed.). *The Making of America's Soviet Policy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, Coll. Council on Foreign Relations Book, 1984, 379 p.

Michel Fortmann

Volume 17, Number 1, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701994ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701994ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Fortmann, M. (1986). Review of [Nye, Joseph S. Jr (Ed.). *The Making of America's Soviet Policy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, Coll. Council on Foreign Relations Book, 1984, 379 p.] *Études internationales*, 17(1), 219–222.
<https://doi.org/10.7202/701994ar>

tional. Ses vues concernant l'interprétation à donner à certaines dispositions de la Convention de 1982 sur le droit de la mer vont dans le même sens.

L'accroissement des activités de transport dans cette région pourrait dans un très proche avenir remettre en question son statut juridique, en lui conférant un caractère international. Il y a moyen par contre pour le Canada de prévenir cela, en cherchant par exemple à contrecarrer l'affirmation du caractère international du Passage.

Le gouvernement canadien pourrait par exemple définir par voie législative des lignes de base droites (en retenant de préférence les principaux critères énoncés dans l'Affaire des pêcheries anglo-norvégiennes de 1951 plutôt que les principes codifiés en 1958 et 1982), de même que chercher à exercer un contrôle véritable sur cette région en établissant une infrastructure de services et de sécurité. En fait, même si cela devenait un détroit international, le Canada conserverait le droit de prendre des mesures pour veiller à sa protection.

Notons que le gouvernement canadien a déjà donné suite à une de ces recommandations en adoptant un décret en septembre dernier établissant les lignes de base droites autour des eaux de l'Arctique, en guise de réaction en quelque sorte à l'émoi causé par le voyage du brise-glace américain Polar Sea au cours de l'été.

Après cette analyse économique et juridique, les trois derniers chapitres de l'ouvrage abordent les questions à caractère social, à savoir l'impact sur l'environnement, les effets sur la culture propre aux Inuits vivant dans cette région de même que les implications au niveau de la défense nationale. Les recommandations faites par l'auteur aux responsables canadiens comprennent la nécessité de régler les réclamations territoriales des autochtones et de maintenir la souveraineté canadienne sur ces territoires. Au plan de la défense, il note l'urgence de renforcer la capacité canadienne de surveillance, surtout lorsqu'on considère l'importance stratégique de cette région et la facilité qu'ont les sous-marins d'y passer sans être détectés.

Cet ouvrage est donc plus qu'une étude désintéressée de la question de l'Arctique canadien. On ne peut ignorer en effet la dimension politique présente à travers toute l'étude, comme s'il s'agissait en fait d'un énoncé de politique identifiant les problèmes les plus pressants et suggérant des solutions devant être appliquées le plus rapidement possible. Donat Pharand nous fait bien sentir le sens de l'urgence attaché à toutes ces questions et nul doute que les responsables n'y resteront pas insensibles.

André FARAND

*Ministère des Affaires extérieures Ottawa
(En détachement auprès de Québecair)*

ÉTATS-UNIS

NYE, Joseph S. Jr. (Ed.). *The Making of America's Soviet Policy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, Coll. Council on Foreign Relations Book, 1984, 379 p.

Depuis l'élection de Ronald Reagan à la présidence, en 1981, la politique américaine à l'égard de l'Union soviétique subit une mutation profonde dont les fondements et la logique restent encore à déterminer. Dans cette perspective, l'ouvrage édité et rédigé par Joseph Nye et ses collègues de Harvard, sous l'égide du fameux Council on Foreign Relations, constitue un effort de réflexion majeur – quoique tardif – qui tente de faire le bilan de quarante années de relations entre les États-Unis et l'Union soviétique, en se concentrant avant tout sur la politique américaine et son élaboration.

La nature de l'approche proposée est empirique, historique et normative. L'ouvrage, en effet, ne présente pas de cadre théorique qui en structurerait la démarche, l'analyse porte donc essentiellement sur les faits historiques et leur développement; par ailleurs, chacune des contributions tente de tirer de l'histoire une série de leçons pouvant servir de guide aux orientations futures de la politique

américaine, d'où notre qualificatif « normatif ».

Il faut cependant ajouter que, contrairement à beaucoup d'ouvrages écrits en collaboration, *The Making of America's Soviet Foreign Policy* présente une démarche claire, structurée et remarquablement intégrée. L'ouvrage comporte ainsi trois parties qui définissent une problématique de base : la première analyse les racines nationales de la politique américaine ; y sont abordés la question de l'opinion publique, le rôle du Congrès et celui de la présidence et de l'exécutif ; la seconde passe en revue quatre dossiers fondamentaux : celui des armes nucléaires, celui des crises, celui des relations économiques et celui des questions sociales ; la troisième partie, finalement, propose une analyse historique des grandes périodes qui ont marqué les relations soviéto-américaines depuis 1945, soit la guerre froide, la détente et le renouveau des tensions depuis la fin des années 70.

L'ensemble de cette démarche est encadrée par deux chapitres rédigés par Joseph Nye lui-même qui introduit et surtout conclut l'ouvrage en synthétisant fidèlement l'ensemble des conclusions de chaque auteur. Ajoutons aussi que, de façon remarquable, chacune des contributions tient compte et fait référence aux autres, ce qui renforce encore l'homogénéité globale de l'analyse.

Qu'en est-il, à présent, des thèses particulières développées dans les chapitres les plus importants ? Dans un premier temps, il apparaît clairement qu'un des problèmes fondamentaux de la politique américaine à l'égard de l'URSS est inhérent au système du gouvernement américain. Celui-ci, en effet, est caractérisé par la fragmentation des pouvoirs et la dispersion des responsabilités en matière de politique étrangère. L'exécutif et le législatif sont, en conséquence, constamment en mesure de se faire échec l'un à l'autre, et ceci au détriment d'une politique stable et cohérente. À ceci s'ajoute aussi le fait que l'exécutif et le législatif ne constituent pas des acteurs homogènes, mais bien, au contraire, des entités divisées continuellement en compétition avec elles-mêmes. Comme le note I. Destler à pro-

pos du Congrès : « If we look at how Congress actually deals with U.S.-Soviet relations, almost everything that might encourage policy stability and comprehensiveness seems absent » (p. 29). Quant à l'opinion publique dont l'importance n'est pas à démontrer dans le cadre américain, elle reflète, d'après W. Schneider, un « modèle instable de coalitions concurrentielles », caractérisé par la rupture du consensus entre le leadership présidentiel, les élites politiques et la masse du public ainsi que la polarisation des positions de partis entre lesquels l'opinion oscille suivant les circonstances. De plus, « ce qui s'est affaibli, autant au niveau de l'élite que du public, c'est la confiance envers le président et les leaders de la politique étrangère américaine ainsi que la certitude selon laquelle la politique étrangère exprimerait un ensemble de valeurs largement partagées. En fait, c'est le processus même de création et de maintien du consensus public qui a changé » (p. 30).

Les conclusions des trois premiers auteurs sont donc, en général, assez sombres : le système politique américain nourrit *de facto* l'incohérence de la politique à l'égard de l'URSS. J'ajouterais que leurs suggestions de réforme du système restent assez limitées et même peu convaincantes : il est question, ainsi, de mieux éduquer l'opinion publique, de renforcer le système de coordination du NSC, de rehausser l'autorité du *Secretary of State* et de réformer le système des comités du Congrès. Mais, comme l'a souligné J.L. Gaddis : « These remedies seem unexceptionable enough, but they smack of rearranging deck chairs : one wonders if the real solution to this problem will not require the evolution of wholly new standards of political responsibility that differentiate more clearly than we now seem capable of doing between national and partisan interests ». *America's Game of Russian Roulette*, *Manchester Guardian Weekly*, 27 mai 1984, p. 18.

Le second bloc de conclusions importantes a trait, comme nous l'avons mentionné plus haut, aux quatre grands dossiers de relations américano-soviétiques.

En ce qui concerne la politique nucléaire, R. Betts, par exemple, exprime le même pessimisme que les auteurs précédents. Pour lui, les obstacles à une politique cohérente sont largement inhérents au dilemme stratégique qui fait continuellement osciller la stratégie américaine entre la dissuasion stricte et la dissuasion étendue. Autrement dit, doit-on se limiter à la sanctuarisation du territoire américain en excluant tout usage politique de l'arme nucléaire dans une zone plus large ou bien étendre le parapluie nucléaire à ses alliés, quitte à réduire la crédibilité de la menace, étant donné la faiblesse de l'enjeu face au risque encouru pour soi-même ? En soi, le noeud gordien que représente ce dilemme ne peut être tranché qu'au prix d'un isolationnisme que les États-Unis ne peuvent envisager en pratique. Le dilemme stratégique est donc insoluble : au mieux, il est malléable : « Il n'y a pas de téléologie nucléaire, pas de Graal de la stabilité... pas de plateau sur lequel les forces et la doctrine nucléaires pourraient reposer éternellement, nous ne pouvons que faciliter le trajet de Sisyphe et tenter de restreindre les incohérences issues des interactions entre la théorie, la technologie, la politique et la diplomatie » (p. 127).

L'étude d'A. George portant sur la gestion des crises et leur prévention n'est guère plus optimiste. Illustrant fort bien son propos par de nombreux exemples, l'auteur tente de montrer que même si un code de gestion des crises a été peu à peu mis au point et respecté depuis 1945, la prévention des crises entre l'URSS et les É.-U. ne permet que peu d'espoir d'évolution. La détente, par exemple, malgré l'accord concernant les principes de base » (*Basic Principles Agreement*), n'a fait que masquer des désaccords profonds, révélés d'ailleurs, dès l'année suivante, au moment de la guerre du Kippour. Comme le souligne A. George : « Les deux grands ne se priveront que rarement des possibilités de gains unilatéraux que leur offrent certaines situations, à moins que le risque de guerre leur paraisse trop élevé. Il apparaîtrait donc assez peu réaliste d'espérer que les É.-U. ou l'URSS puissent prévenir certaines crises, même en des endroits du monde où leurs intérêts ne sont que très marginalement affectés.

En ce qui a trait aux relations économiques, la principale thèse qui se dégage du chapitre de Goldman et Vernon est que les É.-U. n'ont que peu de pouvoir pour influencer l'économie soviétique. Leurs recommandations seraient de renforcer les avantages de l'économie de marché et de protéger des accords tels que le Gatt ; ces accords devraient, en fait, demeurer le cadre des échanges Est-Ouest, échanges dont les É.-U. seraient en mesure de prendre le leadership afin de mieux coordonner leur politique avec celle de leurs alliés.

Finalement, dans le secteur social, S. Talbott déplore que les efforts américains destinés à transformer la société soviétique n'ont que rarement été fondés sur une conception cohérente du fonctionnement du système soviétique (p. 183).

En fait, face à ces efforts, la politique soviétique n'a ni changé, ni évolué, ni reculé : « It sat there, digging in » (p. 191). Une des caractéristiques fondamentales du système est, en effet, d'être résistant au changement, immunisé aux influences externes. Par rapport à cela, la politique américaine a été trop indisciplinée, ni les carottes ni les bâtons n'ont eu beaucoup d'influence. La conclusion de l'auteur : en fait, l'évolution du régime soviétique est imperceptible, on pourrait, à la rigueur, avancer que l'URSS réagit plus positivement aux pressions en période de détente qu'en période de tension.

En conclusion – et en sautant la troisième partie de l'ouvrage dont l'argumentation est trop dense pour être résumée ici – c'est le terme de centrisme, que nous retiendrons pour définir l'ensemble du livre. Ceci, d'ailleurs, se reflète dans les conclusions générales de J. Nye qui formule trois recommandations concernant la politique américaine à l'égard de l'Union soviétique :

- la stratégie américaine devrait être guidée par des buts modestes en rapport avec les moyens dont elle dispose. J. Nye définit cette stratégie comme une « *managed balance of power approach* » ;
- la politique américaine devrait privilégier des objectifs indirects tels la consolidation

des alliances, la promotion du succès économique, le consensus national, etc. ;

- les États-Unis devraient combiner la recherche de l'équilibre des pouvoirs avec l'engagement économique (*i.e.* le commerce Est-Ouest) et l'ouverture au dialogue.

Nous laisserons au lecteur la liberté d'évaluer la richesse de ces conclusions et nous l'enjoignons à voir par lui-même si notre compte-rendu reflète fidèlement le contenu d'un ouvrage que, plus que tout autre, nous avons tenté de suivre « à la lettre ».

Michel FORTMANN

Département de science politique
Université de Montréal

THOMPSON, Kenneth W. (Ed.). *Moral Dimensions of American Foreign Policy: Ethics in Foreign Policy Series*. New Brunswick (N.J.)-London (U.K.), Transaction Books, 1984, 360 p.

Il suffit de lire quelques pages de ce nouveau recueil d'essais sur le thème moralité et politique étrangère américaine pour sentir que quelque chose ne va pas. La sensation est d'abord indéfinissable et confuse mais désagréable. Et tout d'un coup cela vous tombe dessus: l'époque n'est pas la bonne. Le langage appartient à une façon dépassée de traiter des affaires internationales: qui, dans les années 80, parle des « Satellites » ou de « l'éclatement du monde communiste »? De la même façon, les événements rapportés sont ceux d'une autre époque: il est question de la campagne électorale de 1952, le débarquement des marines américains au Liban en 1958 est longuement examiné à titre d'exemple d'intervention interétatique, la pensée du pape Pie XII est étudiée en détail et le *Peace Corps* est mentionné au chapitre de l'« aide étrangère ».

Petit à petit, le lecteur réalise qu'il n'y a aucune référence aux événements, aux personnalités politiques ou aux ouvrages spécialisés de la fin des années soixante, des années 1970 ou des années 1980. Nouvelle vérification de

la date de publication: 1984. Non vous n'êtes pas entré dans quelque *Twilight zone* savante. Tout simplement, la plupart des articles réunis dans ce volume ont bel et bien été écrits au cours des années cinquante et soixante. Malheureusement, ni le titre, ni la date de publication ne l'indique. Le professeur Kenneth Thompson, sous la direction duquel l'ouvrage a été préparé, de même que *Transaction Books*, semblent avoir grand besoin d'une leçon de transparence en matière de publicité titulaire. Le sous-titre de ce livre aurait dû être « Essais des années 1950 et 1960 ».

L'introduction de K. Thompson a été rédigée quelque part au début des années 80, mais elle est excessivement brève et désagréablement laconique. Il y est écrit que les auteurs des articles – parmi lesquels des universitaires et des hommes politiques aussi réputés que Hans Morgenthau et Paul Nitze – ont participé à un séminaire entrepris en 1957 sous les auspices du *Council on Religion and International Affairs*. Mais Thompson ne satisfait guère plus la curiosité des lecteurs. Par exemple, ceux qui voudront savoir la date à laquelle chacun des articles a été écrit devront la déduire du contexte. Et l'on ne peut que supposer, en l'absence de toute mention relative aux droits de reproduction, que ces articles n'ont jamais été publiés auparavant.

D'autres questions se posent d'elles-mêmes. Quelle était la forme de ce séminaire et quel rôle y ont joué les articles réunis dans ce volume? Quand le séminaire s'est-il terminé? Pourquoi s'est-il écoulé une décennie entre la préparation de la contribution finale – un très court texte sur les droits de l'homme par Hans Morgenthau, vraisemblablement écrit en 1973 ou en 1974, – et la publication de cet ouvrage? Il se peut que les caprices de l'impression universitaire soient à l'origine du délai: qui, dans le monde universitaire, n'a pas écrit au moins un article devant faire partie d'un ouvrage collectif qui devait sortir il y a déjà quelques années et qui ne l'est toujours pas? Mais si tel était le cas, le professeur Thompson aurait pu le dire.

Ce qui est plus grave, c'est que Thompson n'explique pas véritablement pourquoi des