

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

ANALYSE COMPARATIVE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL
DES GOUVERNEMENTS ROOSEVELT ET KING ENTOURANT
LEUR PARTICIPATION À LA CONFÉRENCE D'ÉVIAN DE 1938

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN HISTOIRE

PAR

KARINE TREMBLAY

DÉCEMBRE 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je voudrais d'abord remercier parents, amis, et confrères du Département d'histoire qui m'ont apporté leur soutien au cours des trois dernières années. Je n'aurais pu rédiger ce mémoire sans la précieuse contribution de mes directeurs de recherche, José E. Igartua, professeur d'histoire économique et sociale du Canada, et Greg Robinson, professeur d'histoire politique et de politique étrangère des États-Unis. Leur perspicacité, leurs suggestions critiques et leurs encouragements m'ont appris à devenir une meilleure historienne. J'aimerais remercier le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture dont le soutien financier m'a permis de me consacrer entièrement à la rédaction de ce mémoire. Je désire souligner l'aide des membres du personnel de la Bibliothèque et des Archives nationales, à Ottawa, et de la Franklin D. Roosevelt Library, à Hyde Park. Leur collaboration a grandement facilité mon dépouillement des sources. Je tiens également à remercier Pauline Léveillé, assistante à la gestion de programme au Département d'histoire, pour son soutien moral et ses sages conseils. J'aimerais finalement remercier chaleureusement ma chère amie, Andrea Dzialowski. Sa patience, son humour et, plus que tout, sa présence quotidienne m'ont permis de trouver la détermination nécessaire à l'achèvement de ce projet.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABBRÉVIATIONS	vii
RÉSUMÉ	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
HISTORIOGRAPHIE.....	10
1.1. Gouvernement et bureaucratie : la décennie 1930 et les relations extérieures	11
1.1.1. États-Unis	11
1.1.2. Canada	15
1.2. « Intentionnalisme » et « fonctionnalisme »	19
1.3. Immigration et crise des réfugiés	21
1.3.1. Ouvrages généraux	21
1.3.2. États-Unis	24
1.3.3. Canada	34
1.4. Les limites de l'historiographie présentée	37
1.5. La problématique	39
CHAPITRE II	
ÉTATS-UNIS : ACTEURS ET TRAITEMENT DE L'INFORMATION	41
2.1. Contexte historique	42
2.2. Description des acteurs principaux	46
2.2.1. Le service diplomatique.....	47
2.2.2. Le Département d'État	53
2.2.3. Le Président Franklin D. Roosevelt.....	56
2.2.4. La dynamique d'ensemble	58
2.3. Analyse de l'information fournie par les diplomates américains	62
2.3.1. Information fournie par William Dodd.....	62

2.3.2. Information fournie par Hugh Wilson	66
2.3.3. Information fournie par George Messersmith	70
2.3.4. Information fournie par John Wiley	73
2.4. Traitement de l'information.....	78
2.4.1. Traitement général de la correspondance des quatre diplomates	79
2.4.2. Traitement de l'information envoyée à propos du III ^e Reich.....	85
2.5. Conclusion	90
CHAPITRE III	
ÉTATS-UNIS : PRISE DE DÉCISION.....	93
3.1. Convocation de la conférence	94
3.1.1. Les raisons expliquant la convocation.....	97
3.1.2. Les pays invités.....	101
3.1.3. Une conférence internationale, puis intergouvernementale.....	104
3.1.4. Le type de réfugiés.....	106
3.1.5. Les limites de la conférence proposée	108
3.2. Préparation de la conférence	110
3.2.1. Le choix des membres du PACPR.....	110
3.2.2. Le choix des représentants américains à la Conférence d'Évian	115
3.2.3. La préparation du PACPR et de la délégation américaine	117
3.2.4. L'information transmise aux pays convoqués.....	120
3.2.5. L'absence de discussion des lois d'immigration	122
3.3. Participation à la conférence	124
3.4. Analyse : le processus décisionnel du gouvernement Roosevelt.....	128
3.4.1. Rôle du Département d'État.....	128
3.4.2. Rôle de l'exécutif : le Président Franklin Roosevelt.....	129
CHAPITRE IV	
CANADA : ACTEURS ET TRAITEMENT DE L'INFORMATION	132
4.1. Contexte historique	132
4.2. Description des acteurs principaux	136

4.2.1. Le ministère des Affaires extérieures	137
4.2.2. Le ministère des Mines et Ressources	142
4.2.3. La dynamique d'ensemble	145
4.3. Analyse de l'information disponible	148
4.3.1. La représentation diplomatique du Canada en 1938.....	148
4.3.2. Mackenzie King, Hitler et les Juifs.....	150
4.3.3. Information fournie par les diplomates canadiens	154
4.3.4. Information fournie par les ambassadeurs britanniques	157
4.3.5. Traitement de l'information	163
CHAPITRE V	
CANADA : PRISE DE DÉCISION.....	167
5.1. Acceptation de l'invitation américaine	167
5.1.1. Perceptions de l'initiative américaine	168
5.1.2. Information fournie par le Programme d'immigration	172
5.1.3. Les raisons expliquant l'acceptation du Canada	177
5.1.4. Texte d'acceptation	180
5.2. Préparation à la conférence	183
5.2.1. Préparation du Programme d'immigration.....	183
5.2.2. Préparation du ministère des Affaires extérieures	186
5.3. Participation à la Conférence d'Évian	191
5.3.1. Le texte du discours	192
5.3.2. Les échanges entre Wrong et Ottawa pendant la conférence	193
5.4. Analyse : rôle de l'appareil bureaucratique	195
5.4.1. Rôle du principal fournisseur d'information : Frederick Blair	195
5.4.2. Rôle du relayeur d'information : Oscar Skelton	196
5.4.3. Rôle de l'exécutif : le Premier Ministre Mackenzie King	197
5.5. Conclusion	199

CHAPITRE VI	
ANALYSE COMPARATIVE ET CONCLUSION.....	201
6.1. Traitement de l'information reçue	202
6.2. Convocation américaine et acceptation canadienne.....	203
6.3. Préparation en vue de la conférence.....	205
6.4. Participation à la Conférence d'Évian	206
6.5. La Conférence d'Évian : convocation d'un échec prémédité ?.....	206
6.6. Modèles américain et canadien de prise de décision	207
BIBLIOGRAPHIE	211

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

BAC	Bibliothèque et Archives Canada, Ottawa
CE	Conférence d'Évian, RG-25-4, vol. 1870, dossier 327
CIG	Comité intergouvernemental
FDRL	Franklin Delano Roosevelt Library, Hyde Park
FOP-All.	Foreign Office Prints, Allemagne 1938, RG-25-87, vol. 2988
FOP-Aut.	Foreign Office Prints, Autriche 1938, RG-25-87, vol. 2980
<i>FRUS</i>	<i>Foreign Relations of the United States</i>
JCW	Fonds de John Cooper Wiley
HHW	Fonds de Hume H. Wrong, MG-30-E101, Genève, novembre 1937 – décembre 1938, vol. 3, dossier 16
LPC	<i>Likely to become a public charge</i>
MAE	Fonds du ministère des Affaires extérieures, RG-25
MCT	Fonds de Myron C. Taylor
ODS	Fonds de Oscar D. Skelton, MG-30-D33
OF 133	Official Files, Immigration 1933-1945
OF 3186	Official Files, Political Refugees
OIT	Organisation internationale du Travail
PACPR	<i>President's Advisory Committee on Political Refugees</i>

PI	Sous-fonds du Programme d'immigration, RG-76
SDN	Société des Nations
SW	Fonds de Sumner Welles

RÉSUMÉ

Ce mémoire étudie les processus décisionnels des gouvernements américain et canadien entourant la Conférence intergouvernementale d'Évian de 1938 convoquée par Franklin D. Roosevelt pour venir en aide aux réfugiés juifs du III^e Reich. La pertinence scientifique de cette recherche s'explique par l'absence d'analyse de l'information envoyée par les membres des corps diplomatiques, et de prise en compte des modèles américain et canadien de prise de décision. Nous présentons donc d'abord l'information que les diplomates postés en Allemagne, en Autriche et à Genève envoyèrent à leur gouvernement respectif. Ceci nous permet de tracer le portrait dont les gouvernements Roosevelt et King disposaient à propos des persécutions nazies commises à l'endroit des communautés juives allemande et autrichienne. À la lumière de ces portraits, nous analysons par la suite les processus décisionnels des gouvernements américain et canadien au cours des mois précédant la conférence. Cette conférence nous sert d'exemple pour comparer les modèles de prise de décision des gouvernements Roosevelt et King. Nous démontrons que le refus des États-Unis et du Canada de s'engager à participer au-delà de leur acte de présence à Évian résulte directement des décisions prises personnellement par Franklin Roosevelt et par Mackenzie King. En effet, Roosevelt délégua les responsabilités reliées à la conférence au Département d'État américain qu'il savait opposé à l'immigration juive aux États-Unis. De son côté, King se plaça lui-même au cœur de la prise de décision pour s'assurer d'une participation passive du Canada à Évian. Roosevelt et King étaient tous deux motivés par des intérêts avant tout politiques. Ainsi, une participation sans engagement à la conférence leur permit de se prétendre préoccupés par le sort des réfugiés politiques, tout en refusant d'accepter un nombre indéterminé de Juifs qu'ils ne désiraient pas à l'intérieur de leurs frontières.

Mots-clés : Franklin Roosevelt
William Lyon Mackenzie King
Conférence d'Évian (1938)
Juifs
Émigration – Immigration

INTRODUCTION

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les pays alliés avaient établi un consensus en faisant porter à l'Allemagne la responsabilité d'avoir mené l'Europe vers un conflit d'envergure jusque-là inégalée. La signature du Traité de Versailles, en 1919, officialisa ce blâme. À cette occasion, les Alliés imposèrent à la République de Weimar une série de sanctions – notamment la démilitarisation de la Rhénanie, le retour à la France de l'Alsace-Lorraine, l'octroi à la Pologne du couloir de Dantzig qui divisait dorénavant en deux parties le territoire allemand, une limitation de la puissance militaire allemande, et l'imposition de lourdes réparations. Ces sanctions, croyaient les Alliés, contrôlèrent tout dessein belliqueux qu'un prochain gouvernement allemand pourrait avoir. Pour superviser la mise en place de ces sanctions, mais également pour promouvoir la paix à l'échelle internationale, les pays réunis à Versailles concrétisèrent le projet initié par le Président américain Woodrow Wilson en créant la Société des Nations (SDN).

La signature du Traité de Versailles mit la fierté du peuple allemand à rude épreuve, ce que dénonça Adolf Hitler dès 1924 dans son autobiographie, *Mein Kampf*. À l'heure où les pays occidentaux jouissaient pleinement des années folles, Hitler rageait de l'abatement de la République de Weimar et de sa population. Il suggérait d'utiliser le Traité de Versailles à des fins de propagande : « *this instrument of boundless extortion and abject humiliation might, in the hands of a willing government, have become an instrument for whipping up the national passions to*

fever heat », ajoutant que « *in [...] the shamelessness of its demands, lies the greatest propaganda weapon for the reawakening of a nation's dormant spirits of life* ». ¹

À la tête du parti national socialiste (ou nazi) depuis 1920, Hitler dut cependant attendre jusqu'en 1933 pour faire son entrée en politique. Entre-temps, le Krach boursier de 1929 avait fait sombrer le monde capitaliste dans une crise économique sans précédent. Chaque pays tentait difficilement de combattre le chômage et la pauvreté. L'Allemagne n'y échappa pas. La République allemande luttait toujours pour rétablir son économie nationale lorsque Hitler fut nommé chancelier en janvier 1933. Deux mois plus tard, son parti remporta les élections du 11 mars 1933, permettant ainsi à Hitler de prendre la tête de l'Allemagne. ²

L'intention du Führer était claire : il se proposait de redonner à l'Allemagne sa dignité perdue à Versailles en établissant le III^e Reich. Pour ce faire, il rétablit d'abord l'économie nationale, notamment en donnant un souffle nouveau à l'industrie militaire. Par la suite, il entreprit de reconquérir les territoires que le Traité de Versailles avait enlevés à l'Allemagne. Parallèlement, le programme de son parti exaltait les vertus d'une population aryenne qu'il croyait génétiquement parfaite, exempte des impuretés dénoncées par l'idéologie nazie, à savoir la criminalité, l'homosexualité, les handicaps physiques et mentaux, la vie bohème, le bolchevisme, le marxisme, le communisme, et particulièrement la religion juive. ³ Dès l'arrivée au pouvoir du parti nazi, en 1933, les citoyens juifs furent donc ostracisés et persécutés. Les lois de Nuremberg de 1935 précisèrent d'ailleurs le statut « inférieur » des Juifs du III^e Reich, dont la citoyenneté allemande était dorénavant révoquée. ⁴

¹ Adolf Hitler, *Mein Kampf*, New York, First Mariner Books edition, 2001, p. 632.

² Robert Gellately, *Avec Hitler. Les Allemands et leur Führer*, Paris, Flammarion, 2003, p. 24-28.

³ Hitler, *Mein Kampf*, p. 284-329.

⁴ Voir Gellately, *Avec Hitler*, p. 127-165 et 167-202.

Alors qu'une minorité dans la communauté juive d'Allemagne banalisait l'importance donnée aux propos antisémites d'Hitler, nombreux étaient les Juifs allemands qui fuirent le III^e Reich aussitôt le Führer élu chancelier. L'urgence apparente de la situation amena la Société des Nations SDN à nommer un Haut Commissaire pour aider les réfugiés provenant d'Allemagne. La SDN disposait pourtant du Bureau de Nansen, un organisme qui avait été mis sur pied en 1921 par le Norvégien Fridtjof Nansen afin de résoudre les problèmes internationaux liés à l'émigration des réfugiés.⁵ Deux facteurs contribuèrent cependant à limiter les succès potentiels de l'un ou l'autre de ces organismes : l'absence de coopération entre le Bureau de Nansen et le Haut Commissaire, et leur manque de fonds. S'ajoutait à cela le fait que les pays occidentaux se montraient fermés à la possibilité d'accueillir des réfugiés politiques à l'intérieur de leurs frontières.

La promulgation des lois de Nuremberg de 1935 créa une nouvelle vague de Juifs voulant quitter le III^e Reich, inquiets du sort qu'un avenir en Allemagne leur réservait. Lorsque Hitler procéda à l'annexion de l'Autriche à l'Allemagne (communément appelée l'*Anschluss*), en mars 1938, il imposa les lois du III^e Reich à la population autrichienne, forçant ainsi les Juifs autrichiens à renoncer à tous leurs droits civiques. Un sentiment de panique se répandit tant chez les Juifs allemands que chez les Juifs autrichiens. La vague des réfugiés⁶ qui fuyaient le III^e Reich depuis 1933 s'aggrava au lendemain de l'*Anschluss*, se transformant bientôt en une crise d'envergure internationale. Dans cette optique, dix jours après l'annexion

⁵ Dévoué à la cause des réfugiés, Fridtjof Nansen s'est d'ailleurs mérité le Prix Nobel de la paix en 1922 pour avoir créé le Passeport Nansen, un document permettant aux réfugiés sans passeport ou autre pièce d'identité d'immigrer. Voir Nagendra Singh, *The Role and Record of the UN High Commissioner for Refugees*, Delhi, MacMillan India, 1984, p. 1-4.

⁶ Tout au long de ce mémoire, nous utilisons le terme « réfugiés » pour désigner les Juifs qui voulaient fuir l'Allemagne et, après l'*Anschluss*, l'Autriche, et que le gouvernement américain regroupa sous l'appellation « réfugiés politiques ». Nous utilisons donc de façon interchangeable les termes « réfugiés », « réfugiés juifs » et « réfugiés politiques ».

autrichienne, le Président Franklin D. Roosevelt convoqua 33 nations à une conférence intergouvernementale afin de trouver des endroits de refuge potentiels et des façons de « faciliter l'immigration » d'un certain nombre de « réfugiés politiques ». Cette initiative allait à l'encontre de l'habituelle attitude américaine de non-ingérence dans les affaires européennes, et rompait avec la tradition isolationniste des États-Unis depuis la fin de la Grande Guerre.

Cette invitation spécifiait également qu'aucune nation ne serait forcée d'assister les réfugiés au-delà de ce que lui permettaient ses propres lois d'immigration, et que les coûts inhérents devraient être défrayés par des organismes privés. Réunis du 6 au 15 juillet 1938, les 32 nations ayant accepté l'invitation – l'Italie a refusé d'y assister – ont rapidement signifié leur sympathie pour lesdits réfugiés politiques, tout en refusant poliment de leur offrir un refuge. Malgré cette aura de doutes entourant les résultats potentiels de la conférence, tous les participants approuvèrent la création du Comité intergouvernemental (CIG) pour continuer à Londres le travail commencé à la Conférence d'Évian.⁷

La Conférence d'Évian a été un échec et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, en dépit de la création du CIG, les gouvernements participants n'avaient pas résolu le principal problème de la crise des réfugiés, soit de trouver des pays qui accepteraient un nombre indéterminé de réfugiés juifs du III^e Reich. Deuxièmement, aucun des représentants réunis à Évian-les-Bains n'avait abordé la question fondamentale, bien que délicate, des persécutions nazies, acceptant ainsi de discuter des symptômes sans pour autant traiter des causes inhérentes à la crise des réfugiés. L'Allemagne n'avait d'ailleurs pas été invitée. En troisième lieu, les gouvernements participants déclaraient haut et fort leur peu d'intérêt pour la cause des réfugiés du III^e Reich. Plusieurs journalistes allemands interprétèrent les résultats de la conférence comme

⁷ FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, *Verbatim Record of the Plenary Meetings of the Committee, Resolutions and Reports*, Évian, 6 au 15 juillet 1938.

un feu vert provenant des participants, pas plus intéressés que les Nazis par le sort des Juifs, attitude qui, selon ces journalistes, justifiait les politiques antisémites du gouvernement allemand.⁸

Peut-être parce qu'elle n'a pas donné les résultats escomptés, cette conférence n'a pas suscité l'intérêt de bien des historiens. L'inaction des gouvernements participants pendant la Conférence d'Évian mérite pourtant que le chercheur s'y attarde pour tenter de la comprendre. Compte tenu du cadre limité de la présente recherche, il est impossible d'analyser le processus décisionnel des 32 pays participants. Ce travail se limitera donc à l'étude des politiques décisionnelles de deux d'entre eux, à savoir le Canada et les États-Unis.

Le choix de ces deux pays a d'abord été motivé par leur volonté respective de participer à la conférence. En effet, alors que le gouvernement américain en était lui-même l'initiateur, le gouvernement canadien fut l'avant-dernier à répondre à l'invitation lancée par Washington⁹, ayant longuement hésité avant de confirmer sa présence. Ainsi, nous pourrions analyser la prise de décision d'un gouvernement apparemment si dévoué à la cause des réfugiés qu'il choisit de convoquer une conférence pour les aider, et celle d'un gouvernement réfractaire à la seule idée de participer, même passivement, à cette conférence.

De plus, des considérations spatio-temporelles nous obligent à limiter nos recherches aux pays dont les centres d'archives sont les plus accessibles. Pour les sources canadiennes, conservées à Bibliothèque et Archives Canada à Ottawa, nous utiliserons d'abord et avant tout le fonds du ministère des Affaires extérieures. En effet, les documents relatifs à la Conférence d'Évian, soit les mémorandums, les

⁸ Irving Abella et Harold Troper, *None is Too Many: Canada and the Jews of Europe, 1933-1948* (3^e éd.), Toronto, Key Porter, 2000, p. 32. Voir aussi Arthur Morse, *While Six Million Died: A Chronicle of American Apathy*, New York, Random House, 1968, p. 214.

⁹ La dernière confirmation qui parvint à Washington provenait de la République dominicaine.

télégrammes, les communications interdépartementales, les préparatifs et les discours s'y trouvent. Ce fonds contient également les dépêches provenant du Foreign Office de Londres traitant des développements politiques tels que décrits par les ambassadeurs et consuls britanniques postés en Allemagne et en Autriche. Dans un deuxième temps, le sous-fonds du Programme d'immigration du ministère des Mines et Ressources contient des documents touchant à la Conférence d'Évian et à la crise des réfugiés, mais cette fois dans une optique spécifiquement nationale, soit celle des lois canadiennes d'immigration. Le fonds privé de Hume H. Wrong, à la fois délégué permanent à la SDN et délégué canadien à Évian, inclut les nombreuses dépêches qu'il a envoyées de Genève décrivant la situation européenne, tout comme les lettres et télégrammes qu'il a rédigés au sujet de la conférence intergouvernementale. Finalement, nous citerons abondamment les propos que Mackenzie King colligea dans son journal personnel.

Quant aux sources américaines, disponibles à la Franklin D. Roosevelt Library à Hyde Park, nous avons utilisé la collection de 13 boîtes Holocaust/Refugee. Celle-ci comprend les documents provenant des principaux fonds du gouvernement Roosevelt (*Official Files, President's Personal Files, President's Secretary Files*), de même que de certains fonds privés dont les plus pertinents pour la présente recherche sont ceux de John C. Wiley et Sumner Welles. Les sources provenant de ces fonds traitent de plusieurs sujets et ce, à la fois au niveau national et international : l'immigration de 1933 à 1945, les gouvernements allemand et autrichien, et les réfugiés politiques (dossier qui inclut la préparation à la conférence). Ils contiennent également la correspondance diplomatique des ambassadeurs et consuls américains en Allemagne et en Autriche de même que les communications interdépartementales et présidentielles. Le fonds de Myron C. Taylor, représentant américain à Évian, regroupe tous les documents directement reliés à la préparation de la conférence. Nous avons également parcouru les rapports diplomatiques publiés dans *Foreign Relations of the United States*, de 1933 à 1938.

Nous avons volontairement omis de notre recherche l'analyse de l'information véhiculée dans les journaux lus par les politiciens et fonctionnaires de l'époque et ce, pour deux raisons. D'abord, le sujet a déjà été traité extensivement par Deborah Lipstadt dans *Beyond Belief: The American Press and the Coming of the Holocaust, 1933-1945*. Dans cet ouvrage, Lipstadt démontre qu'au cours des années 1930 et 1940, les journaux américains ont exposé à leurs lecteurs les persécutions dont les Juifs du III^e Reich étaient victimes. Dès l'arrivée d'Hitler au pouvoir, de nombreux journalistes décrivent l'atmosphère antisémite qui régnait en Allemagne, les mesures discriminatoires mises de l'avant par le gouvernement nazi, et les actes de violence commis à l'endroit des Juifs. Ils signalèrent même l'existence des camps de concentration et d'extermination, une fois ceux-ci créés. Parmi ces journalistes, notons William Shirer et Dorothy Thompson, deux fervents opposants et dénonciateurs du régime nazi et de la dictature hitlérienne.¹⁰ Lipstadt blâme cependant le lectorat américain qu'elle condamne pour son incrédulité devant les atrocités rapportées quotidiennement, soulignant qu'une réaction de sa part aurait peut-être poussé le gouvernement Roosevelt à intervenir davantage pour venir en aide aux Juifs du III^e Reich.¹¹

Dès le début de son ouvrage, Lipstadt précise la ferveur avec laquelle Roosevelt lisait de 11 à 16 journaux par jour.¹² Elle n'analyse pas, au fil des chapitres, la

¹⁰ Bannie de l'Allemagne pour ses propos anti-nazis, Thompson continua d'écrire sa chronique dans le *New York Herald Tribune* d'après les témoignages de Shirer, journaliste au *Washington Post*, qu'elle considérait comme l'une des seules sources crédibles vivant au sein du III^e Reich. Voir Peter Kurth, *American Cassandra: The Life of Dorothy Thompson*, Boston, Little, Brown, 1990, p. 163 et 201. Voir également Marion Sanders, *Dorothy Thompson: A Legend in her Time*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, p. 220, 225 et 229. Voir aussi William L. Shirer, *Berlin Diary: The Journal of a Foreign Correspondent, 1934-1941*, New York, A.A. Knopf, 1942.

¹¹ Deborah E. Lipstadt, *Beyond Belief: The American Press and the Coming of the Holocaust, 1933-1945*, New York, Free Press, 1986.

¹² Lipstadt, *Beyond Belief*, p. 4.

réaction ou la compréhension du président américain aux nouvelles qu'il lut de 1933 à 1945. Nous supposons cependant qu'elle inclut ce dernier dans le lectorat informé mais pourtant sceptique. Nous pouvons également appliquer ses constats au gouvernement de Mackenzie King puisque les fonctionnaires et politiciens canadiens lisaient les grands journaux américains. En effet, le dossier relatif à la Conférence d'Évian des archives du ministère des Affaires extérieures nous a notamment permis de constater que les hauts fonctionnaires ont souvent porté à l'attention de leurs collègues des articles du *New York Times* sur les Juifs allemands.¹³ Le journal personnel de Mackenzie King démontre également qu'il lisait, entre autres journaux américains, le *Times*.¹⁴ Nous pouvons donc conclure que, tout comme le gouvernement américain, le gouvernement canadien de Mackenzie King avait accès à l'information fournie par les journalistes américains au sujet des conditions de vie des Juifs du III^e Reich.

La deuxième raison expliquant notre choix d'exclure de notre recherche l'information fournie par les journaux de l'époque est une contrainte de temps. Nous désirons nous consacrer exclusivement à l'information fournie par les canaux diplomatiques. Comme nous le démontrerons dans le premier chapitre, l'historiographie traitant de la crise des réfugiés a négligé d'analyser en profondeur l'information véhiculée par les diplomates et la façon dont les hauts fonctionnaires de Washington et d'Ottawa ont perçu et interprété ladite information. Nous avons préféré combler cette lacune plutôt que de retravailler un sujet déjà exploré, tout au moins pour les États-Unis.

Nous poursuivrons deux objectifs dans ce mémoire. Le premier consistera à comprendre les processus décisionnels de chaque gouvernement. Pour ce faire, nous

¹³ Voir BAC, MAE, CE, Christie à King, 25 mars 1938 et Skelton à Blair, 11 avril 1938.

¹⁴ William Lyon Mackenzie King, *Le journal personnel de William Lyon Mackenzie King*, « 12 mars 1934 », « 10 avril 1935 », et « 20 novembre 1935 », en ligne, <king.collectionscanada.ca>.

étudierons d'abord l'information envoyée à Washington et Ottawa par les diplomates postés en Allemagne, en Autriche et à Genève. Dans le cas du gouvernement canadien, nous analyserons également le journal personnel de Mackenzie King, dans lequel le premier ministre colligea ses impressions d'Adolf Hitler, du nazisme et des Juifs. Nous présenterons ainsi le portrait des conditions de vie des Juifs du III^e Reich tel que tracé par les diplomates américains, canadiens et britanniques, et dont disposaient les gouvernements américain et canadien. Ceci nous permettra par la suite d'analyser les processus décisionnels du gouvernement américain, puis du gouvernement canadien, entourant leur préparation à la Conférence d'Évian. Le deuxième objectif consistera à comparer les processus décisionnels des gouvernements américain et canadien afin d'en analyser les différences et similitudes.

Notre mémoire comportera donc six parties. En premier lieu, nous présentons un tour d'horizon historiographique de la production historique américaine et canadienne au sujet de l'appareil gouvernemental et bureaucratique de chaque pays, de la crise des réfugiés juifs du III^e Reich, et de la réaction des gouvernements américain et canadien lorsque confrontés à ladite crise. Le deuxième chapitre analyse l'information dont disposait le gouvernement américain au sujet des persécutions nazies à l'égard de la communauté juive du III^e Reich. Dans le troisième chapitre, nous étudions le processus décisionnel du gouvernement Roosevelt entourant la convocation et la préparation de la Conférence d'Évian. Le quatrième chapitre traite du portrait que le gouvernement King se faisait de la situation des Juifs du III^e Reich. Le cinquième chapitre analyse le processus décisionnel du gouvernement canadien qui a suivi la réception de l'invitation américaine à participer à la conférence. Finalement, dans la conclusion, nous comparons les processus décisionnels des gouvernements Roosevelt et King. Nous démontrons ainsi que Franklin Roosevelt et Mackenzie King ont tous deux utilisé, bien que différemment, l'appareil gouvernemental afin de centraliser le pouvoir autour d'eux et, ainsi, diriger les processus décisionnels au sujet de la Conférence d'Évian.

CHAPITRE I

HISTORIOGRAPHIE

Ce chapitre présente un tour d'horizon des débats historiographiques américains et canadiens pertinents pour notre recherche. Nous analyserons d'abord les ouvrages traitant des institutions gouvernementales, de l'appareil bureaucratique, et de la conduite des relations internationales aux États-Unis et au Canada pendant les années 1930. Cette première partie facilitera la lecture des prochains chapitres en fournissant une description simplifiée des structures gouvernementales américaines et canadiennes. En deuxième lieu, nous exposons les deux grandes tendances historiographiques qui divisent les historiens spécialistes du nazisme et de l'Holocauste juif, soit l'intentionnalisme et le fonctionnalisme. À la lumière de ce débat, nous présentons les historiens américains et canadiens qui étudient les réactions de leur gouvernement respectif face à la crise des réfugiés juifs.

Ce bilan nous permet de relever trois importantes lacunes de l'historiographie. Premièrement, la Conférence d'Évian a été négligée par les spécialistes de la crise des réfugiés qui ne lui ont consacré, en moyenne, que quelques pages. Deuxièmement, les historiens n'ont pas suffisamment analysé la façon dont les fonctionnaires et politiciens de Washington et d'Ottawa ont interprété l'information qui leur était envoyée par les diplomates postés en Allemagne et en Autriche au sujet des conditions de vie des Juifs du III^e Reich. Troisièmement, les historiens ne se sont pas questionnés sur les rouages des processus décisionnels au sein des gouvernements américain et canadien entourant la Conférence d'Évian. Plus généralement, aucune

comparaison entre les processus décisionnels des États-Unis et du Canada n'a été faite. En comblant ces trois lacunes, notre recherche apportera à la connaissance historique une meilleure compréhension du processus décisionnel ayant mené au refus des gouvernements américain et canadien d'aider les Juifs du III^e Reich.

1.1. Gouvernement et bureaucratie : la décennie 1930 et les relations extérieures

Nous présentons d'abord le cadre constitutionnel de l'appareil gouvernemental et bureaucratique des États-Unis, puis du Canada. Par la suite, nous analysons le fonctionnement concret des gouvernements de Franklin Roosevelt et de Mackenzie King. En dernier lieu, nous étudions la conduite des relations internationales de chaque pays à la lumière des explications des rouages administratifs des gouvernements américain et canadien.

1.1.1. États-Unis

Le gouvernement américain est régi par un système présidentiel qui prend sa source dans la Constitution de 1787. Cette constitution octroie au président élu l'entière des pouvoirs exécutifs, ce qui inclut notamment la nomination des membres de son cabinet, de ses conseillers, des juges, des ambassadeurs et des hauts fonctionnaires. Il peut aussi soumettre ses projets de lois au Congrès, composé du Sénat et de la Chambre des représentants. Le système de la séparation des pouvoirs limite cependant ses prérogatives. En effet, il doit obtenir l'approbation du Sénat pour toute nomination, et l'accord des deux chambres du Congrès pour qu'un projet devienne loi. De plus, la Cour suprême peut déclarer « anticonstitutionnelle » toute loi ayant déjà obtenu l'aval du président.¹

Le président bénéficie donc d'une marge de manœuvre considérable pour nommer les conseillers dont il désire s'entourer. En effet, son pouvoir discrétionnaire

¹ « The Presidency », dans James Q. Wilson, *American Government: The Essentials* (8^e éd.), Boston, Houghton Mifflin Co., 2001, p. 328-371.

lui permet de combler les postes les plus importants de l'appareil bureaucratique américain. La partialité des fonctionnaires hauts placés devient pour les Américains une garantie de la représentativité démocratique du gouvernement fédéral.² Tous les autres fonctionnaires, pour leur part, doivent d'abord passer un examen supervisé par l'*Office of Personnel Management* (appelé la *Civil Service Commission* jusqu'en 1978) afin d'être recruté au sein de la fonction publique pour leur mérite, et non pour leur allégeance politique.³

Les membres du cabinet, dits secrétaires, sont tous à la tête d'un département qui leur est propre. Ils ne disposent cependant pas d'un contrôle légitime sur leurs plus proches subordonnés, ces derniers ayant eux-mêmes été nommés par le président. Contrairement à une simple hiérarchie des responsabilités du bas vers le haut, ce système de nomination complique les rapports de force entre, notamment, un secrétaire et son sous-secrétaire, tous deux nommés par le même supérieur. Selon le tempérament et la personnalité des deux individus, le sous-secrétaire choisira de passer outre les consignes du secrétaire pour ne se rapporter qu'au président ou, au contraire, obéira aux ordres de son supérieur hiérarchique, le secrétaire. L'un ou l'autre des scénarios peut considérablement influencer le fonctionnement d'un département du gouvernement américain.⁴

² Voir à ce sujet Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, p. 97, 165-167. Voir aussi Gérard Conac, *La fonction publique aux États-Unis : essai sur le régime du Civil Service fédéral*, Paris, A.Colin, 1958, p. 15.

³ Wilson, *American Government*, p. 378-379. Voir aussi Ferrel Heady, « The United States », dans Donald Rowat (dir. publ.), *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*, New York, M. Dekker, 1988, p. 402.

⁴ Pour des exemples de relations différentes entre secrétaires et sous-secrétaires du Département d'État, voir Alexander De Conde, *The American Secretary of State, An Interpretation*, New York, Praeger, 1963. Voir aussi Norman Hill, *Mr. Secretary of State*, New York, Random House, 1963.

D'une façon générale, dans l'histoire des États-Unis, les présidents américains ont utilisé le cabinet comme un forum de discussion plutôt qu'un organe d'autorité exécutive. En effet, le président n'a pas l'obligation de fléchir devant un consensus du cabinet auquel il s'oppose, et préfère habituellement consulter chaque secrétaire sur les problèmes touchant leur département respectif.⁵ James Wilson ajoute même que le rôle du cabinet est ni plus ni moins fictif puisque la Constitution américaine n'en reconnaît pas officiellement l'existence.⁶

La structure de cet appareil bureaucratique doit ses principales caractéristiques modernes à Franklin D. Roosevelt. Comme le suggère Richard Neustadt, Roosevelt a centralisé le pouvoir exécutif autour de la présidence de deux façons. Tout d'abord, il préférait déléguer la résolution des problèmes aux départements concernés afin d'éviter d'y être associé, en cultivant simultanément un contact solide et personnel avec chaque secrétaire à la tête des départements. Ce faisant, il éloignait les problèmes potentiellement controversés de sa présidence, tout en supervisant étroitement les chefs des départements qui avaient été nommés responsables de leur résolution. De plus, il exigeait des sources diversifiées de renseignement et la formulation de solutions alternatives sur chaque question traitée. Cette attitude encourageait la compétition entre les hauts fonctionnaires. Roosevelt limitait ainsi les chances d'une cohésion solide entre les membres du cabinet, ou d'un même département, cohésion qui aurait pu saper son autorité. Selon Neustadt, Roosevelt voulait être le maître incontesté de son administration.⁷

⁵ Voir Heady, « The United States », p. 395-417. Voir aussi Richard Maidment et Anthony McGrew, *The American Political Process*, London, Sage, 1986, p. 73-74.

⁶ Wilson, *American Government*, p. 345-346.

⁷ Richard E. Neustadt, « Approaches to Staffing the Presidency: Notes on FDR and JFK », dans Alan A. Altshuler (dir. publ.), *The Politics of the Federal Bureaucracy*, New York, Dodd, Mead, 1968, p. 108-121.

Tout comme Richard Neustadt, Douglass Cater, Gérard Conac et Frederick Mosher décrivent l'attitude centralisatrice de Roosevelt face à l'appareil bureaucratique de son gouvernement. En effet, ils soulignent que Roosevelt s'est entouré d'individus, majoritairement des intellectuels, qui lui étaient fidèles et qui partageaient ses opinions politiques.⁸

Compte tenu du climat international tendu au cours des années 1930, les relations étrangères américaines, prérogative du Département d'État, ont pris une place prépondérante dans les relations entre Roosevelt et ses hauts fonctionnaires. Comme l'explique James McCamy, Roosevelt s'intéressait aux relations extérieures, allant même jusqu'à agir fréquemment de son propre gré, sans consulter le Département d'État à qui revenait la conduite des relations internationales américaines. Roosevelt enfreignait ainsi le protocole administratif qui lui enjoignait de passer par son secrétaire d'État, Cordell Hull. Cette entorse aux règles s'explique aisément. En effet, Roosevelt ne désirait pas déléguer la résolution des questions qui lui tenaient à cœur au Secrétaire d'État Hull. Roosevelt discutait plutôt avec le Sous-secrétaire d'État Sumner Welles, encourageant ainsi une concurrence entre les deux hommes. Pour certaines occasions, il nommait lui-même un délégué, faisant fi des diplomates sous la gouverne du Département d'État.⁹

Roosevelt tenait donc à contrôler la conduite des relations internationales de son pays. Il a notamment accordé une attention toute particulière aux relations avec l'Allemagne nazie afin de minimiser les risques de conflits. Robert Dallek, Robert Herzstein et Frederick W. Marks, tous trois spécialistes de la politique étrangère de

⁸ Voir Douglass Cater, *Qui gouverne à Washington ?*, Paris, Éditions du Seuil, 1964, p. 97-98. Voir aussi Conac, *La fonction publique aux États-Unis*, p. 36-37, 50-51, et Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 97-98.

⁹ James McCamy, *The Administration of American Foreign Affairs*, New York, Knopf, 1952, p. 162-164, 166-167.

Roosevelt, abordent le sujet dans leurs ouvrages respectifs. Selon ces auteurs, Roosevelt supervisait étroitement la façon dont le Département d'État conduisait les relations des États-Unis avec l'Allemagne. Ces historiens explorent également l'attention particulière avec laquelle Roosevelt tentait d'éviter toute controverse qui pourrait offenser Hitler. Ce faisant, Roosevelt contribuait ainsi à promouvoir la politique étrangère du premier ministre britannique, Neville Chamberlain, qui croyait pouvoir apaiser le chancelier allemand en ne s'opposant ni à son expansionnisme (remilitarisation de la Rhénanie en 1936 et annexion de l'Autriche à l'Allemagne en 1938), ni aux persécutions nazies envers certaines minorités comme les Juifs.¹⁰

Ainsi, selon ses priorités, Roosevelt donnait carte blanche aux hauts fonctionnaires de son gouvernement, ou alors passait outre à leur expertise. Dans ce dernier cas, il pouvait déléguer la résolution de questions épineuses à des représentants de son choix en dehors de la bureaucratie gouvernementale, ou, plus simplement, prendre en main un problème qui le préoccupait particulièrement.

1.1.2. Canada

Le système parlementaire canadien, inspiré du modèle britannique, ne correspond pas exactement à la Constitution de 1867, ou Acte de l'Amérique du Nord britannique. Comme le souligne Robert Dawson, la constitution écrite du Canada attribue les pouvoirs exécutifs à son chef d'État officiel, le gouverneur général, et ne fait aucune mention d'un premier ministre. C'est à l'aide de la constitution non écrite qu'il faut, selon Dawson, étudier le fonctionnement réel du gouvernement canadien.¹¹

¹⁰ Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, New York, Oxford University Press, 1979; Robert E. Herstein, *Roosevelt and Hitler: Prelude to War*, New York, Paragon House, 1989; Frederick W. Marks, « Six between Roosevelt and Hitler: America's Role in the Appeasement of Germany », *The Historical Journal*, vol. 28, no 4 (décembre 1985), p. 969-982.

¹¹ Robert Dawson, *The Government of Canada* (4^e éd.), Toronto, University of Toronto Press, 1966, p. 63, 153 et 180.

Cette constitution non écrite nous apprend que le pouvoir exécutif est réparti entre le premier ministre, chef du parti politique ayant recueilli le plus grand nombre de sièges au Parlement, et son cabinet des ministres, dont il contrôle la constitution par nomination. Chaque ministre, membre du Parlement, se voit attribuer un ministère, sur lequel il a pleine autorité. Il est secondé dans sa tâche par un sous-ministre, lui-même nommé par un décret du cabinet selon les recommandations du premier ministre en poste. Tous les autres individus travaillant au sein d'un ministère sont, pour leur part, membres de la fonction publique. Ils sont recrutés en tenant compte de leurs compétences et de leur expertise spécifiques, par la Commission de la Fonction publique¹²; cette institution est indépendante de tout parti politique, afin d'assurer la neutralité du choix de ses fonctionnaires.¹³

Chaque ministre doit rendre compte des actions de ses subordonnés devant le cabinet et le Parlement. Il sera félicité pour leurs succès mais blâmé pour leurs échecs. Les fonctionnaires, de leur côté, doivent démontrer la plus grande impartialité en suggérant au ministre les possibilités d'action qui, selon leur expertise, semblent les plus adéquates. Ils peuvent tenter d'influencer la décision que seul le ministre prendra, compte tenu de son impact politique.¹⁴

Dans l'histoire de la bureaucratie canadienne, les années 1930 représentent une ère particulièrement glorieuse. Comme l'explique Jack Granatstein dans *The Ottawa Men*, cette période a vu s'établir à Ottawa un groupe de fonctionnaires, surnommés

¹² Pour une histoire de cette institution, voir John Hodgetts *et al*, *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*, Montréal, McGill/Queen's University Press, 1972.

¹³ Voir à ce sujet Taylor Cole, *The Canadian Bureaucracy: A Study of Civil Servants and Other Public Employees, 1939-1947*, Durham, Duke University Press, 1949, p. 25-40; Audrey D. Doerr, « Canada », dans Rowat (dir. publ.), *Public Administration in Developed Democracies*, p. 45-66. Voir aussi Dawson, *The Government of Canada*, p. 255 et 260.

¹⁴ Dawson, *The Government of Canada*, p. 255 et 260.

les mandarins, dont l'influence collective sur le gouvernement demeure, à ce jour, inégalée. Il attribue à Oscar D. Skelton, sous-ministre au ministère des Affaires extérieures de 1925 à 1941, le mérite d'avoir réuni ce groupe de Canadiens anglais de toutes allégeances, diplômés et compétents, surnommés « *Dr. Skelton's young men* ». ¹⁵ Skelton rénovait ainsi un système souvent blâmé pour son favoritisme, c'est-à-dire l'attribution d'emplois aux amis du parti au pouvoir. Granatstein ajoute que les mandarins ont su faire usage de leur influence dans le processus décisionnel du gouvernement canadien. ¹⁶ En constituant ce groupe de collaborateurs, Skelton contribua cependant à perpétuer des préjugés déjà fortement encouragés par la Commission de la Fonction publique, soit de favoriser les Canadiens anglais pour les postes les plus importants, au détriment des Canadiens français ou des femmes. ¹⁷

Doug Owsram, dans son ouvrage *The Government Generation*, affirme que les mandarins ont redéfini le rôle de la fonction publique en promouvant l'éducation, la compétence et l'expertise au détriment de l'allégeance politique. Par leurs nombreux liens personnels et professionnels, il leur était plus facile de travailler ensemble, de façon interdépartementale. James Eayrs rappelle que l'existence d'un tel sous-cabinet (ou « *under cabinet* »), comme le groupe des mandarins, ne constitue pas une singularité du gouvernement King pendant les années 1930, mais bien une caractéristique de l'appareil bureaucratique canadien. Il admet toutefois que les mandarins de Skelton ont formé un sous-cabinet particulièrement influent auprès du

¹⁵ James Eayrs, *The Art of the Possible: Government and Foreign Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1961, p. 47.

¹⁶ Jack Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford Press University, 1982.

¹⁷ Voir à ce sujet Hodgetts *et al*, *The Biography of an Institution*, p. 482-490; voir aussi Graham Lowe, *Women in the Administrative Revolution: The Feminization of Clerical Work*, Toronto, University of Toronto Press, p. 71-74.

gouvernement canadien.¹⁸ Owram insiste sur le rôle de Skelton, non seulement en tant que haut fonctionnaire, mais également en sa qualité d'intellectuel progressiste. En choisissant la fonction publique, il a entrepris de revitaliser le ministère des Affaires extérieures, ministère qui deviendra, avec les mandarins, le plus influent du gouvernement libéral de Mackenzie King.¹⁹

Ce jugement de Doug Owram est aussi partagé par John Hilliker dans *Canada's Department of External Affairs*. Ce dernier constate la tendance de King à centraliser le pouvoir autour de lui-même, notamment en s'attribuant le poste de ministre aux Affaires extérieures. Hilliker souligne tout de même que King demandait fréquemment conseil aux hauts fonctionnaires de son ministère. De plus, la relation de King avec le Sous-ministre Skelton était cordiale malgré leurs divergences d'opinions au sujet de la conduite des relations extérieures du Canada. Selon Hilliker, cette amitié explique en partie l'influence qu'a eue Skelton à Ottawa.²⁰

Dans ses deux ouvrages, *The Art of the Possible* et *Appeasement and Rearmament*, James Eayrs se montre plus direct qu'Hilliker en décrivant la mainmise de King sur les relations extérieures du Canada. Selon Eayrs, compte tenu du climat international de paix fragile qui prévalait pendant les années 1930, King jugeait la situation trop précaire pour risquer de confier la conduite des relations extérieures canadiennes à l'un de ses ministres. De la même manière, dans ses négociations avec la Grande-Bretagne, il préférait s'entretenir avec le Haut Commissaire britannique posté à Ottawa plutôt que de confier la tâche au Haut Commissaire canadien posté à Londres. Il refusa également d'être accompagné pendant son séjour

¹⁸ Eayrs, *The Art of the Possible*, p. 33, 35, 40 et 47.

¹⁹ Douglas Owram, *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

²⁰ « Foreign Service on the Rise, 1935-1939 », dans John Hilliker, *Canada's Department of External Affairs*, Kingston, McGill/Queen's University Press, 1990-1995, 1^{er} volume, p. 176-208.

à Berlin où il rencontra le Führer. King espérait alors pouvoir contribuer activement à la politique d'apaisement mise de l'avant par Neville Chamberlain pour qui King éprouvait respect et admiration.²¹ Tout comme Eayrs, H. Blair Neatby et Brian Nolan soulignent également l'importance que King accordait à la réussite de l'apaisement dans la conduite des relations extérieures de son pays.²²

Nous constatons donc que Roosevelt et King ont tous deux porté une attention particulière aux relations internationales de leur pays respectif afin de pouvoir en contrôler étroitement la conduite. Ils ont similairement opté pour la politique britannique d'apaisement dans leurs relations avec l'Allemagne nazie.

Cette description de la constitution, de la structure et du fonctionnement des gouvernements américain et canadien pendant les années 1930 étant faite, nous pouvons maintenant présenter les débats historiographiques au sujet de la crise des réfugiés, de l'Holocauste juif, et des réactions – ou de l'inaction – des gouvernements Roosevelt et King à ces persécutions perpétrées contre les Juifs dans le III^e Reich.

1.2. « Intentionnalisme » et « fonctionnalisme »

Lorsqu'il appréhende l'analyse d'un phénomène qui touche directement ou indirectement l'histoire de l'Holocauste juif, l'historien se trouve confronté à deux interprétations des événements qui se sont déroulés de 1933 à 1945.²³ Étant donné la

²¹ Eayrs, *The Art of the Possible*, p. 24, 167-168. Voir aussi James Eayrs, *Appeasement and Rearmament*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 43-47, 60 et 80.

²² H. Blair Neatby, « The Prism of Unity, 1932-1939 », dans Robert M. Dawson (dir. publ.), *William Lyon Mackenzie King*, Toronto, University of Toronto Press, volume 3, 1958-1976; Brian Nolan, *King's War: Mackenzie King and the Politics of War, 1939-1945*, Toronto, Random House of Canada, 1988.

²³ La présente recherche exclut les interprétations négationnistes pour leur manque de rigueur et de crédibilité scientifiques.

place importante que ce débat occupe au cœur même des circonstances entourant le sujet de la présente recherche, une explication détaillée s'impose.

Les historiens intentionnalistes soulignent la volonté manifestée par Adolf Hitler dès la rédaction de *Mein Kampf* d'annihiler la communauté juive d'Allemagne, puis d'Europe, afin de recréer un Reich dépourvu de Juifs. Les politiques raciales discriminatoires formulées dans les Lois de Nuremberg, qui privaient les Juifs de leurs droits civiques, constituent pour ces historiens l'étape logique d'un processus complexe de destruction planifiée exécuté selon les décisions d'Hitler. De plus, ils décrivent l'encouragement de l'émigration juive prônée par les Nazis et l'élaboration de projets concrets de colonisation potentielle comme étant volontairement irréalistes et décevants. Les intentionnalistes démontrent cependant l'impossibilité légale et logistique pour les Juifs de sortir du III^e Reich à la fin des années 1930 en s'appuyant sur deux arguments : les restrictions monétaires imposées aux Juifs désirant émigrer, et les contraintes civiques ne permettant plus aux Juifs de se doter d'un passeport nécessaire à toute forme de migration depuis l'entrée en vigueur des Lois de Nuremberg. Leurs conclusions condamnent les Nazis qui, seuls, doivent être blâmés pour l'extermination de six millions de Juifs européens.²⁴

De leur côté, les fonctionnalistes suggèrent que les Nazis désiraient parvenir à un III^e Reich exempt de Juifs, mais que l'extermination n'était pas la première solution envisagée. Les intentions de génocide qu'Hitler a exposées dans son autobiographie ne suffisent pas à convaincre ces historiens de l'existence d'un plan d'extermination mis en œuvre dès 1933. Ils soulignent notamment les efforts des Nazis pour forcer les Juifs à émigrer avant 1939. Ils expliquent le passage de l'expulsion à l'extermination par les succès militaires qu'ont connus les Nazis en

²⁴ Parmi les historiens intentionnalistes se distinguent Raul Hilberg et Lucy Dawidowicz. Voir Raul Hilberg, *The Destruction of the European Jews* (3^e édition), New Haven, Yale University Press, 2003 ; Lucy Dawidowicz, *The War against the Jews, 1933-1945* (édition du 10^e anniversaire), Ardmore, Seth Press / New York, Free Press, 1986.

1941. Face à l'impossibilité apparente d'une émigration massive sur un court laps de temps, ces derniers auraient trouvé une solution alternative pour se débarrasser des Juifs du III^e Reich. Les décisions menant graduellement au génocide auraient été diffuses puisqu'elles provenaient de plusieurs dirigeants nazis et non pas seulement d'Hitler. Comme les intentionnalistes, ces historiens condamnent les Nazis. Ils insistent cependant sur la désorganisation, en l'absence d'un plan structuré, de leur entreprise d'extermination.²⁵

1.3. Immigration et crise des réfugiés

Les conclusions auxquelles en arrivent les historiens se distribuent donc en un éventail, des plus intentionnalistes qui blâment Hitler pour avoir planifié le génocide et saboté les tentatives de sauvetage mises de l'avant par la communauté internationale, aux plus fonctionnalistes qui blâment la fermeture des pays occidentaux à l'immigration juive pour expliquer le recours éventuel des Nazis à l'extermination. Une description de ces deux positions était nécessaire afin de comprendre la racine des débats historiographiques entourant la crise des réfugiés juifs et les lois d'immigration des États-Unis et du Canada, débats auxquels les trois prochaines sections du travail se consacreront.

1.3.1. Ouvrages généraux

William Rubinstein est l'un des historiens les plus intentionnalistes qui aient étudié le sujet. Dans *The Myth of Rescue*, Rubinstein dénonce tous les chercheurs qui critiquent les gouvernements occidentaux pour leur inaction face à la crise des réfugiés. Insistant sur la générosité de leurs offres, contrecarrée par l'attitude

²⁵ Karl A. Schleunes et Christopher Browning sont deux historiens fonctionnalistes connus, bien que Browning se proclame davantage d'un fonctionnalisme modéré. Il conclut qu'Hitler n'aurait pas planifié à l'avance, mais que ses décisions, au cours de l'année 1941, auraient mené à l'extermination des Juifs. Voir Karl Schleunes, *The Twisted Road to Auschwitz; Nazi Policy toward German Jews, 1933-1939*, Urbana, University of Illinois Press, 1970 ; Christopher Browning, *The Path to Genocide: Essays on Launching the Final Solution*, Cambridge / New York, Cambridge University Press, 1992.

obstructive des Nazis, il conclut qu'aucun effort n'aurait pu sauver les Juifs. L'auteur omet cependant de mentionner la Conférence d'Évian. Il évite donc une discussion des questions soulevées par les historiens présentés ci-après.²⁶

Raul Hilberg, dans *Perpetrators Victims Bystanders*, distribue tous les acteurs directs et indirects de l'Holocauste dans l'une des trois catégories dont le titre de son ouvrage fait état. Ainsi, les membres du gouvernement nazi et des gouvernements sympathisants constituent les criminels, les exécuteurs de l'Holocauste. Hilberg présente les victimes, c'est-à-dire tous les Juifs du III^e Reich et, plus généralement, d'Europe. Finalement, la catégorie des témoins regroupe notamment les pays neutres, les pays alliés, les journalistes et les Églises. Que ce soit par indifférence, par manque d'empathie, par souci de demeurer neutre ou par simple cruauté, ces témoins ont observé les persécutions sans venir en aide aux Juifs du III^e Reich. Ils ne doivent cependant pas être blâmés, même en partie, pour l'Holocauste.²⁷

Michael Marrus et Tommie Sjöberg ont tous deux étudié la question des réfugiés à l'échelle internationale. Marrus souligne le côté problématique pour les pays occidentaux de trouver une terre d'asile éloignée à des réfugiés juifs dont ils ne voulaient pas à l'intérieur de leurs frontières. Un manque d'intérêt, une bureaucratie lourde et une approche idéaliste des négociations avec les Nazis expliqueraient donc l'échec de la Conférence d'Évian, du Comité intergouvernemental et des autres tentatives de sauvetage qui suivirent. De son côté, Sjöberg analyse les réalisations des organismes internationaux créés afin de solutionner le problème des réfugiés avant, pendant et après la Deuxième Guerre mondiale. Ses conclusions démontrent que,

²⁶ William D. Rubinstein, *The Myth of Rescue: Why the Democracies Could Not Have Saved More Jews from the Nazis*, New York, Routledge, 1997.

²⁷ Raul Hilberg, *Perpetrators Victims Bystanders: The Jewish Catastrophe, 1933-1945*, New York, Aaron Asher Books, 1992.

malgré une raison d'être des plus humanitaires, les organismes consacrés aux réfugiés étaient principalement motivés par des considérations politiques.²⁸

Le mémoire de maîtrise de Nancy N. Jesurun s'inscrit dans un fonctionnalisme modéré. Elle souligne l'indifférence de la communauté internationale devant la persécution nazie, ajoutant qu'une attitude différente de la part des pays occidentaux pendant la Conférence d'Évian aurait pu sauver beaucoup de Juifs. Elle explique l'inaction par l'antisémitisme latent répandu en Occident.²⁹

De son côté, Marc-André Chaguéraud, dans son livre *Tous coupables?*, blâme les gouvernements occidentaux pour leur silence qu'il qualifie d'hypocrite. Il dénonce particulièrement leur conception du problème qui en limitait les prémices au III^e Reich, oubliant ainsi tous les Juifs de l'Europe de l'Est également victimes de persécutions. Tout en exemplifiant cet aveuglement, la Conférence d'Évian est également perçue comme un service rendu au régime nazi, les démocraties ayant ainsi démontré leur manque de volonté à agir pour secourir les Juifs européens.³⁰

Dans un court document intitulé *The World's Indifference* et publié par *The Holocaust Survivors of Auschwitz*, Gloria Sabin et Ernest Honig dénoncent l'attitude désengagée des pays réunis à la Conférence d'Évian. Ces deux auteurs fonctionnalistes blâment ouvertement les participants de la conférence comme étant les responsables du génocide qui a suivi. Ils en concluent que « *if every country*

²⁸ Michael R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the XXth Century*, New York, Oxford University Press, 1985; Tommie Sjöberg, *The Powers and the Persecuted: The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee of Refugees, 1938-1947*, Lund, Sweden, Lund University Press, 1991.

²⁹ Nancy N. Jesurun, *Evian Conference of 1938: A Product of its Time*, Mémoire de M. A. (histoire), University of Texas, El Paso, 1994.

³⁰ Marc-André Chaguéraud, *Tous coupables ?*, Paris, Éditions du Cerf, 1998, 1^{er} volume.

*represented at Evian had made even a slight effort to help the Jews, the Holocaust might not have occurred.»*³¹

William R. Perl, dans *The Holocaust Conspiracy*, pousse plus loin l'interprétation fonctionnaliste de G. Sabin et E. Honig. En effet, Perl décrit les pays occidentaux comme des coconspirateurs du régime nazi. Par leur silence et leur inaction, l'Occident aurait, non pas passivement, mais très activement contribué à encourager les Nazis dans leur entreprise. La Conférence d'Évian, à laquelle il consacre un chapitre, y est d'ailleurs décrite comme un complot international.³²

1.3.2. États-Unis

Les politiques américaines d'immigration ainsi que la réaction du Président Franklin Roosevelt à la crise des réfugiés ont fasciné de nombreux historiens. Nous avons sélectionné les ouvrages présentés ci-après selon leur pertinence pour le présent travail, leur apport à ce champ d'étude, et la controverse que leur publication a soulevée dans le milieu académique.

Arthur D. Morse, Sheldon Spear et David Wyman sont les premiers historiens à avoir abordé la question de la responsabilité des témoins américains, c'est-à-dire ceux qui, n'étant ni victimes ni exécuteurs, ont choisi de ne pas intervenir directement afin d'empêcher les persécutions nazies. Arthur Morse analyse divers événements comme la Conférence d'Évian qui, croit-il, auraient pu précipiter une réaction américaine et changer le cours des événements subséquents. La répartition de ces moments-clés en deux sections, respectivement intitulées « Hypocrisie » et « Complicité », démontre clairement l'intention de Morse dont l'objectif déclaré est de prouver que

³¹ Gloria Sabin et Ernest Honig, *The World's Indifference*, New York, Holocaust Survivors of Auschwitz, 1987 (citation p. 23).

³² William R. Perl, *The Holocaust Conspiracy: An International Policy of Genocide*, New York, Shapolsky Publishers, 1989.

l'Holocauste aurait pu être évité. Celui-ci soutient que dès l'*Anschluss*, les Américains, tout comme les Britanniques, auraient dû prévoir ce qui se produirait par la suite compte tenu de l'information fournie par les journaux quotidiens de leur pays. Morse blâme à la fois l'indifférence générale, l'opposition antisémite du Département d'État américain à l'immigration juive, et la lâcheté de Roosevelt, trois facteurs qui, selon lui, ont encouragé Hitler à poursuivre ses persécutions. Deux constats émergent de son ouvrage. D'abord, les politiques d'immigration américaines, ridiculisées pour leurs restrictions par Hitler, auraient pu être assouplies. De plus, il affirme que Roosevelt aurait pu intervenir, mais que personne ne se préoccupait du sort des Juifs du III^e Reich.³³

Sheldon Spear, de son côté, cherche davantage à comprendre les raisons ayant poussé le gouvernement américain et son service diplomatique à ne pas forcer une cessation des persécutions nazies par des pressions officielles et internationales. Selon lui, compte tenu des relations commerciales qui unissaient l'Allemagne et les États-Unis, le Département d'État préférait utiliser une attitude diplomatique, informelle et conciliatrice, plutôt que de condamner officiellement le régime nazi et risquer ainsi de compromettre les intérêts économiques américains en Allemagne. La même attitude aurait prévalu, selon lui, lors de la Conférence d'Évian. À cette occasion, l'isolationnisme et l'antisémitisme du peuple américain auraient, plus que tout autre facteur, forcé le gouvernement Roosevelt à encourager les pays invités à ouvrir leurs frontières à l'immigration juive pour éviter d'avoir à le faire lui-même. Spear condamne l'indifférence des autorités américaines qui auraient pu aider mais qui ont choisi d'ignorer trop longtemps la persécution. Il souligne cependant que leur erreur principale aura été de penser qu'il était possible de négocier avec les Nazis, pourtant

³³ Morse, *While Six Million Died. A Chronicle of American Apathy*, New York, Random House, 1968.

si intransigeants sur la question juive. Le gouvernement américain n'aura simplement pas compris l'urgence de la situation, et l'en blâmer serait anachronique.³⁴

La publication de *Paper Walls* en 1968, suivie de *The Abandonment of the Jews*, en 1984, devait faire de David S. Wyman l'un des historiens les plus controversés de la communauté académique américaine. Ses deux livres, qui portent sur la période 1938-1945, présentent les occasions manquées du gouvernement américain et de la communauté chrétienne en général de démontrer de la compassion envers les victimes du nazisme. Wyman leur fait ainsi porter une part de responsabilité indirecte dans l'extermination des Juifs. Le premier ouvrage souligne les efforts, bien que limités et politiquement motivés, du gouvernement Roosevelt afin de libéraliser l'interprétation des lois américaines d'immigration et ce, malgré un Congrès et une population opposés à toute forme d'immigration juive en sol américain. Par contre, il critique l'échec de tentatives d'aide, comme la Conférence d'Évian, que le gouvernement américain avait convoquée pour rediriger vers d'autres pays la vague de réfugiés désirant immigrer aux États-Unis. Selon Wyman, cette attitude montre un Roosevelt sympathique au sort des Juifs mais peu enclin à prendre un risque politique qui aurait sauvé des vies, celui d'aller à l'encontre de l'opinion publique. Le deuxième ouvrage de Wyman est plus direct dans son propos, ce qui lui a valu d'être fortement critiqué. L'auteur blâme Roosevelt et son administration pour leur abandon des Juifs, malgré leur connaissance de l'existence des camps d'extermination. En tournant le dos à ces victimes, ils auraient indirectement participé à l'Holocauste.³⁵

³⁴ Sheldon Spear, « The United States and the Persecution of Jews in Germany », *Jewish Social Studies*, vol. 30, no 4 (1968), p. 215-242.

³⁵ David S. Wyman, *Paper Walls: America and the Refugee Crisis, 1938-1941*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1968; David S. Wyman, *The Abandonment of the Jews: America and the Holocaust, 1941-1945* (2^e éd.), New York, The New Press, 1998.

Nombreuses ont été les réactions aux publications de David Wyman, tout particulièrement au cours des années 1990, par divers auteurs désireux de tempérer ses propos, voire, dans certains cas, de réfuter son argument. Lucy Dawidowicz, notamment, dans un chapitre de *What Is the Use of Jewish History?*, se dit stupéfaite de la crédibilité que reçoivent ces interprétations dites révisionnistes de l'Holocauste dans les milieux universitaires. Les exterminateurs étaient nazis, et la seule idée de diffuser la responsabilité à tous ceux qui auraient pu, à un moment ou à un autre, intervenir, lui semble loufoque et sans fondement. Dawidowicz exonère Roosevelt : elle rappelle qu'il affrontait alors un climat international des plus instables et un appareil bureaucratique complexe, rendant ainsi sa tâche difficile. De plus, elle s'oppose aux propos moralistes de Wyman au sujet du devoir de compassion des États-Unis envers des Juifs d'outremer. Elle nie la pertinence de s'interroger sur le nombre de Juifs qu'une libéralisation des lois américaines d'immigration aurait pu sauver. Elle ajoute même que l'éventuelle réussite de tentatives restées vaines ne permet pas de conclure au sauvetage d'un nombre significatif de Juifs. Rien n'aurait pu, affirme-t-elle, ébranler la détermination d'Hitler de recréer un Reich allemand dépourvu de Juifs.³⁶

La plus forte opposition aux propos de Wyman s'est produite en 1993, lorsque Verne W. Newton, alors directeur de la Franklin D. Roosevelt Library à Hyde Park, a convoqué plusieurs universitaires à un colloque sur la réponse du gouvernement Roosevelt face à la crise des réfugiés. La liste d'invités comprenait des historiens étudiant la présidence de Roosevelt et sa politique extérieure, la crise des réfugiés et l'histoire de l'antisémitisme, la possibilité pour les Alliés de bombarder Auschwitz, et l'histoire du III^e Reich en général. Opposés à une condamnation sans appel du gouvernement Roosevelt, ces historiens ont soutenu que le président américain

³⁶ « Could America Have Rescued Europe's Jews? », dans Lucy Dawidowicz, *What Is the Use of Jewish History?: Essays*, New York, Schocken Books, 1992, p. 157-178.

désirait ardemment trouver une solution au problème de l'émigration juive. Selon eux, cette volonté s'exprima, notamment, par la convocation de la Conférence d'Évian. Cependant, les participants ont tenu à ajouter qu'une réussite de la conférence et du Comité intergouvernemental n'aurait pas empêché l'Holocauste. En effet, il était alors impossible pour Roosevelt ou tout autre chef d'État de concevoir que seule une émigration rapide et ordonnée de tous les Juifs du III^e Reich sauverait ces derniers d'un génocide imminent.³⁷

Malgré le calibre des participants à la Conférence de Hyde Park, deux aspects problématiques se dégagent des différentes interventions des conférenciers. Tout d'abord, compte tenu du fait que ceux-ci se réunissaient en grande partie pour discuter de la véracité historique des conclusions de David Wyman, il est curieux de constater que ce dernier brillait par son absence lors de ces rencontres. La raison, souligne Wyman, en est fort simple : « *I was not invited* ». ³⁸ En deuxième lieu, les propos des auteurs ont été rédigés de mémoire puis publiés par V. Newton, trois ans après la conférence, avec droit de regard et approbation pour chaque historien. L'éditeur lui-même justifie ce procédé peu orthodoxe en soulignant que cette conférence n'était ouverte ni au public, ni à la presse. Elle n'a pas non plus été retranscrite ou enregistrée. L'éditeur a donc pu librement omettre certaines discussions pour en mettre d'autres en valeur. Similairement, les auteurs consultés trois ans après la conférence ont pu censurer ou tempérer leurs propos, tout comme ils ont pu vouloir en ajouter des nouveaux. Globalement, cette conférence nous semble donc avoir été une discussion entre spécialistes qui partageaient les mêmes points de vue et qui refusaient la présence d'opinions divergentes.

³⁷ Verne W. Newton (dir. publ.), *FDR and the Holocaust*, New York, St. Martin's Press, 1996.

³⁸ Wyman, *The Abandonment of the Jews*, p. 349.

Certains autres historiens ont également contribué à écrire l'histoire des réactions américaines face à la crise des réfugiés. Au cours des années 1970, trois auteurs se sont illustrés dans ce champ d'étude, soit Henry Feingold, Saul Friedman et Michael Mashberg.

Dans son ouvrage, *The Politics of Rescue*, Henry Feingold tente de fournir une explication à l'inaction américaine devant la détresse des réfugiés juifs du III^e Reich pendant les années 1930 et 1940. Il cherche parallèlement à déterminer si, plus généralement, les pays occidentaux étaient capables d'agir humainement et non politiquement lorsqu'une situation de crise comme celle des réfugiés juifs les obligeait à choisir. Bien qu'il attribue une partie du blâme au Département d'État et particulièrement à Roosevelt pour ne pas avoir tenté d'influencer l'opinion publique, Feingold voit plutôt dans l'inaction du gouvernement Roosevelt l'illustration de leur manque d'intérêt à accueillir des réfugiés juifs aux États-Unis. Il ajoute cependant que cette attitude d'indifférence au malheur des Juifs était généralisée à travers l'Occident.³⁹

Tout comme Henry Feingold, Saul Friedman, dans son livre *No Haven for the Oppressed*, attribue l'inaction des Américains à une tendance des démocraties occidentales à réagir passivement à la crise des réfugiés. Il déclare ouvertement vouloir compléter l'argumentation de Arthur Morse qui, dénonce-t-il, se limite à l'antisémitisme. Selon Friedman, plusieurs autres facteurs doivent être pris en compte pour pouvoir comprendre l'inaction américaine et internationale. Il mentionne notamment l'héritage des politiques d'immigration plus sévères laissées par la présidence d'Herbert Hoover, et une opinion populaire isolationniste, voire xénophobe. Par-dessus tout, il présente un Roosevelt sympathique au sort des Juifs mais qui, impopulaire auprès du public américain en 1938, était peu enclin à prendre

³⁹ Henry L. Feingold, *The Politics of Rescue: The Roosevelt Administration and the Holocaust, 1938-1945*, New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press, 1970.

les risques politiques qu'une libéralisation des lois pourrait lui coûter. Roosevelt a donc refusé de donner l'exemple en acceptant d'assouplir les lois américaines d'immigration pour faciliter l'entrée de réfugiés juifs aux États-Unis, attitude pourtant préalable à la réussite de la Conférence d'Évian.⁴⁰

De son côté, Michael Mashberg analyse la diplomatie américaine et son rôle dans la crise des réfugiés. Il constate avec pessimisme que la « *diplomacy is an art among professionals in which each advances the affairs of his State* ». Dans cette optique, Mashberg dit concevoir avec scepticisme toute aide humanitaire accordée par un gouvernement avec, pour seul motif déclaré, un altruisme pur. Il illustre ce point de vue en discutant de la convocation de la Conférence d'Évian par le gouvernement américain. À ce sujet, l'auteur souligne particulièrement le manque d'organisation et de planification entourant cette rencontre intergouvernementale, ce qui l'amène à deux conclusions. Selon lui, la Conférence d'Évian était d'abord et avant tout une manœuvre diplomatique inhabituelle des Américains pour convaincre vainement les autres nations de libéraliser leurs lois d'immigration. Il y voit également la preuve typique et flagrante du peu d'intérêt manifesté par le Département d'État pour le sort des réfugiés. Le refus occidental de se mobiliser pour aider les Juifs aurait par la suite forcé les Nazis à revoir leur plan d'émigration juive, puis à opter pour une solution radicale, l'extermination.⁴¹

Au cours des années 1980, outre le livre de David Wyman précédemment discuté, deux ouvrages se sont ajoutés à l'histoire de la crise des réfugiés. En 1982,

⁴⁰ Saul S. Friedman, *No Haven for the Oppressed: United States Policy toward Jewish Refugees, 1938-1945*, Detroit, Wayne State University Press, 1973.

⁴¹ Michael Mashberg, « American Diplomacy and the Jewish Refugees, 1938-1939 », *YIVO Annual of Jewish Social Sciences*, vol. 15 (1974), p. 339-365 (citation p. 363).

Barbara McDonald Stewart⁴² publie *United States Government Policy on Refugees from Nazism*. Elle explique qu'aux lendemains de l'*Anschluss*, Roosevelt craignait la mobilisation de groupes pro-réfugiés en faveur d'une politique d'immigration plus ouverte. Cette perspective l'a donc incité à convoquer rapidement une conférence intergouvernementale sans avoir auparavant consulté quelque spécialiste que ce soit sur la question. Une fois cela fait, Roosevelt a délégué le travail d'organisation et de préparation au Département d'État, puisqu'il avait d'autres priorités. Blâmant la Grande-Bretagne pour son refus de permettre le refuge en Palestine, Stewart souligne tout de même le travail du représentant américain à la conférence, Myron C. Taylor. Selon Stewart, les talents de négociateur de Taylor ont permis, plus que tout autre facteur, la création du CIG, seul résultat de la conférence. Somme toute, la Conférence d'Évian et le CIG auront été des gestes diplomatiques sans lendemain dont les réfugiés n'auront pas bénéficié.⁴³

American Refugee Policy and European Jewry, de Richard Breitman et Alan G. Kraut, publié en 1987, critique les arguments de Arthur Morse, David Wyman, Henry Feingold, et Saul Friedman, que ce soit pour avoir surévalué l'importance de l'antisémitisme individuel ou pour avoir négligé une discussion des structures institutionnelles et des perceptions conflictuelles entre hauts fonctionnaires. Selon eux, la complexité de la structure bureaucratique, dans laquelle ils incluent à la fois les lois régissant l'immigration, la personnalité des hauts fonctionnaires, et les procédés gouvernementaux d'un département ou d'une agence à l'autre, explique les décisions prises par l'administration américaine. Breitman et Kraut suggèrent tout de

⁴² Barbara McDonald Stewart est la fille de James McDonald, qui a été Haut Commissaire pour les réfugiés du III^e Reich de 1933 à 1935, président du *President's Advisory Committee on Political Refugees* (PACPR) organisé par Roosevelt, et l'un des conseillers de Myron C. Taylor lors de la Conférence d'Évian.

⁴³ Barbara McDonald Stewart, *United States Government Policy on Refugees from Nazism, 1933-1940*, New York, Garland, 1982.

même que Roosevelt, s'il avait fait de la crise des réfugiés sa priorité, aurait pu faire pencher la balance malgré un Congrès peu disposé à agir. Selon les auteurs, cet ensemble de variables interdépendantes fournit un contexte historique plus général que celui présenté par les historiens susmentionnés. Ce contexte permet ainsi de mieux comprendre les politiques américaines à l'égard des réfugiés juifs.⁴⁴

En 1995, Henry Feingold publie *Bearing Witness*, un recueil d'essais écrits après la sortie de son premier livre. L'auteur y tempère certaines positions défendues au tout début de sa carrière et qui avaient été critiquées par Breitman et Kraut. Il offre notamment quatre recommandations aux historiens qui désirent étudier les réactions des gouvernements face à la montée du nazisme et l'intensification des persécutions antisémites. Tout d'abord, il enjoint le chercheur d'étudier les témoins – c'est-à-dire ceux qui connaissaient les conditions de vie des Juifs du III^e Reich, mais qui n'ont pas apporté leur secours aux victimes du nazisme – dans une perspective historique et non dans un contexte moralisant. Il prévient également contre la tentation de qualifier d'antisémite l'inaction des autorités et l'indifférence de l'opinion publique, ajoutant que les préjugés personnels ne sont pas nécessairement indicateurs des décisions prises par ces mêmes individus. De plus, il souligne la difficulté de prouver, dans un contexte isolationniste, que l'identité juive des réfugiés, plus que tout autre facteur, suscitait l'indifférence populaire à leur endroit. En dernier lieu, Feingold dénonce l'attitude de certains chercheurs qui, selon lui, attribuent aux gouvernements une capacité d'action grandement supérieure à celle qu'ils possèdent en réalité, pour ensuite les blâmer de ne pas en avoir fait usage. Ces quelques nuances démontrent

⁴⁴ Richard Breitman et Alan M. Kraut, *American Refugee Policy and European Jewry, 1933-1945*, Bloomington, Indiana University Press, 1987.

donc une évolution de pensée depuis *The Politics of Rescue*, mais n'en changent pas les conclusions fondamentales, toujours défendues par l'auteur.⁴⁵

Le plus récent ouvrage, *In Search of Refuge*, par Bat-Ami Zucker, comble une lacune des livres précédents par un examen soutenu du rôle des consuls américains postés en Allemagne et en Autriche, seuls responsables de la distribution des visas aux réfugiés juifs désirant immigrer aux États-Unis. En effet, selon la loi établie par le Président Herbert Hoover, les consuls possédaient le pouvoir discrétionnaire d'interpréter, de manière plus ou moins stricte, la probabilité d'un immigrant de se retrouver à la charge de l'État (la clause dite *Likely to become a public charge*). Selon B.-A. Zucker, la marge de manœuvre accordée aux consuls explique la raison pour laquelle les quotas américains d'immigrants provenant d'Allemagne et d'Autriche n'avaient pas été remplis, à l'heure où la délégation américaine promettait le contraire aux représentants réunis à la Conférence d'Évian. Selon cet auteur, les consuls, davantage que le gouvernement Roosevelt, porteraient le blâme pour l'échec américain de porter secours aux réfugiés juifs.⁴⁶

Trois tendances historiographiques générales se dessinent de cette présentation des débats au sein de la communauté historienne américaine. La première blâme le gouvernement Roosevelt pour son manque de leadership dans la crise des réfugiés. Ces historiens soulignent que l'exemple américain aurait influencé les pays occidentaux à libéraliser leurs lois d'immigration pour ainsi permettre la venue d'un nombre significatif de Juifs européens à l'intérieur de leurs frontières. Les historiens de la deuxième tendance préfèrent, pour leur part, analyser l'attitude des États-Unis dans une perspective occidentale ou, dans le cas de Wyman, chrétienne : l'échec de

⁴⁵ Henry L. Feingold, *Bearing Witness: How America and its Jews Responded to the Holocaust*, Syracuse, Syracuse University Press, 1995.

⁴⁶ Bat-Ami Zucker, *In Search of Refuge: Jews and US Consuls in Nazi Germany, 1933-1941*, London/Portland, Vallentine Mitchell, 2001.

l'un est l'échec de tous. Enfin, le troisième groupe se dresse à la défense du gouvernement Roosevelt. Ainsi, pour les premiers, la Conférence d'Évian fut l'occasion pour les Américains de détourner la responsabilité de la crise des réfugiés sur les autres nations; pour les seconds, la conférence est l'exemple patent d'un échec international; et pour les autres, malgré de maigres résultats, l'intention américaine derrière la convocation de cette conférence était bel et bien de sauver des vies. Dans les trois cas, tous les historiens défendent une position plus ou moins fonctionnaliste.

1.3.3. Canada

Contrairement à la production historique américaine, les politiques canadiennes envers les réfugiés juifs n'ont suscité l'intérêt que d'un nombre limité d'historiens au Canada. Depuis les années 1960, cinq ouvrages ont pavé la voie vers un consensus condamnant, pour des raisons différentes, la fermeture du Canada à l'immigration juive. Aucune interprétation récente n'a jeté un regard nouveau sur ce phénomène.

En publiant *With Faith and Thanksgiving*, Joseph Kage fut l'un des premiers à analyser l'histoire de l'immigration juive au Canada. De portée générale, cet ouvrage couvre deux cents ans, et traite surtout des efforts de la communauté juive canadienne pour aider les Juifs européens à immigrer au Canada. L'intérêt principal de cet ouvrage pour notre sujet réside dans son interprétation de l'attitude du gouvernement et de la population face à la crise des réfugiés juifs du III^e Reich. Tout en admettant que refuser une émigration massive signifiait abandonner les Juifs à leur sort, il ajoute que l'erreur du gouvernement et de la population aura été de ne pas avoir compris l'urgence et la précarité de la situation. Le gouvernement de Mackenzie King n'aurait pas adapté ses politiques d'immigration à des besoins dont elle aurait failli à saisir

l'ampleur, ce qui explique notamment son attitude réfractaire face à la Conférence d'Évian.⁴⁷

Gerald E. Dirks se montre plus critique que Joseph Kage à l'endroit du gouvernement King. En effet, selon Dirks, ce n'est pas tant son incompréhension des persécutions de la communauté juive au sein du III^e Reich qui explique son attitude, mais bien son indifférence. Compte tenu d'une économie en crise depuis les débuts de la Dépression, la population canadienne s'opposait à l'immigration des Juifs allemands et autrichiens, attitude que le gouvernement, à l'affût de l'opinion publique, partageait. De plus, Dirks souligne le rôle de la structure administrative du ministère des Mines et Ressources qui supervisait notamment le Programme d'immigration. Le ministre en charge de ce ministère, Thomas Crerar, aurait délégué au directeur du Programme d'immigration, Frederick Blair, l'entière autorité pour s'occuper de toute question touchant l'immigration des réfugiés juifs du III^e Reich. Antisémitisme notoire, Blair aurait par la suite choisi d'interdire l'entrée à la plupart des réfugiés juifs qui désiraient immigrer en sol canadien.⁴⁸

L'ouvrage-clé de l'historiographie canadienne sur la question de la crise des réfugiés juifs, *None Is Too Many*, d'Irving Abella et Harold Troper, souligne l'échec du gouvernement et de la population à compatir avec les victimes du régime nazi. Allant bien au-delà des conclusions de Joseph Kage et Gerald Dirks, Abella et Troper mettent en lumière le rôle actif du gouvernement King, bien décidé à suivre les penchants antisémites de l'opinion publique, et ainsi à fermer les frontières aux réfugiés juifs. Selon ces auteurs, le gouvernement de Mackenzie King aurait agi de la sorte malgré les informations dont il disposait au sujet des conditions de vie des Juifs

⁴⁷ Joseph Kage, *With Faith and Thanksgiving: The Story of Two Hundred Years of Jewish Immigration and Immigrant Aid Effort in Canada, 1760-1960*, Montréal, Eagle Publishing Co., 1962.

⁴⁸ Gerald E. Dirks, *Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism?*, Montréal, McGill/Queen's University Press, 1977.

du III^e Reich. Leurs hésitations devant la perspective d'une participation canadienne à la Conférence d'Évian démontreraient donc à la fois (1) l'indifférence de l'administration face au sort des Juifs du III^e Reich, (2) l'opportunisme politique de Mackenzie King qui, advenant la venue de réfugiés juifs en sol canadien, craignait les protestations de ses concitoyens, particulièrement dans la province de Québec dont il considérait la population comme antisémite, (3) et l'antisémitisme de Frederick Blair et, à un moindre niveau, celui de Mackenzie King. Les auteurs décrivent d'ailleurs les résultats de la Conférence d'Évian comme une « carte blanche » donnée aux Nazis, les encourageant à trouver leurs propres solutions à une crise des réfugiés qu'aucune nation ne voulait aider à régler.⁴⁹ Cette interprétation de l'attitude canadienne devant la crise des réfugiés n'a pas à ce jour été remise en question.

Au cours des dix dernières années, deux ouvrages se sont ajoutés à cette littérature. Dans *Strangers at our Gates*, Valérie Knowles parcourt quatre siècles de politique canadienne d'immigration. Son analyse du gouvernement King et, notamment, de sa participation à la Conférence d'Évian insiste sur l'indifférence du Canada face au sort des Juifs du III^e Reich. Selon Knowles, ce gouvernement a particulièrement démontré son manque d'empathie pour les réfugiés juifs en confiant la direction du Programme d'immigration à un antisémite comme Blair.⁵⁰

Pour leur part, Ninette Kelley et Michael Trebilcock mentionnent également l'influence de l'opinion publique et de l'antisémitisme québécois sur la politique canadienne en matière d'immigration. Ils soulignent cependant le rôle central de Frederick Blair dans l'octroi parcimonieux de visas et la fermeture des frontières canadiennes aux réfugiés juifs. Malgré l'opposition de certains mandarins du ministère des Affaires extérieures comme Hume Wrong et Norman Robertson, la

⁴⁹ Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 32.

⁵⁰ Valerie Knowles, *Strangers at our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-1997*, Toronto, Dundurn Press, 1997.

prérogative de Blair sur tout ce qui touchait l'immigration au Canada aurait été inébranlable et ce, jusqu'à sa mort, en 1943.⁵¹

Ces principaux ouvrages sur l'histoire de l'immigration juive au Canada démontrent un consensus de l'historiographie canadienne qui diffère grandement des débats et controverses entre historiens aux États-Unis. Nous tirons trois conclusions générales de ce consensus. En premier lieu, tous les historiens dénoncent le manque de volonté du gouvernement canadien d'ouvrir ses frontières aux réfugiés juifs du III^e Reich qu'il savait persécutés. En deuxième lieu, ils démontrent que l'opinion publique s'opposait à une immigration qui ne soit pas britannique ou américaine, et qui modifierait la composition de la société canadienne. Le gouvernement King partageait également ces préjugés xénophobes. En outre, ils soulignent que l'antisémitisme latent de la population canadienne et de son gouvernement compliquait la situation des réfugiés juifs désirant immigrer au Canada. En troisième lieu, au-delà des considérations politiques du cabinet canadien, Frederick Blair constituait l'obstacle principal à l'immigration des réfugiés juifs au Canada. La nomination de ce fonctionnaire à la direction du Programme d'immigration expliquerait non seulement le peu de visas distribués parmi les réfugiés juifs, mais également le refus canadien de s'engager lors de la Conférence d'Évian.

1.4. Les limites de l'historiographie présentée

Les historiens évoqués dans le présent travail n'accordent généralement qu'une attention limitée à la Conférence d'Évian de même qu'aux processus décisionnels ayant poussé les gouvernements américain et canadien à refuser d'ouvrir leurs frontières aux réfugiés juifs. Pourtant, l'inaction du Canada et des États-Unis à cette occasion, tous deux inflexibles devant la possibilité de modifier leurs lois

⁵¹ Ninette Kelley et Michael Trebilcock, *The Making of a Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1998.

d'immigration respectives, revêt une importance capitale. En effet, compte tenu du fait que les Juifs pouvaient encore, malgré divers problèmes logistiques, émigrer du III^e Reich en 1938, nous pouvons conclure qu'une plus grande coopération des délégations participantes aurait pu, à tout le moins, alléger la crise des réfugiés. La Conférence d'Évian mérite donc que l'historien s'y attarde plus longuement afin de comprendre les raisons de cette inaction.

De plus, les historiens présentés dans ce bilan historiographique disent tous vouloir comprendre les raisons qui ont poussé le Canada et les États-Unis à ne pas modifier leurs lois d'immigration malgré le fait qu'ils connaissaient l'existence des persécutions nazies contre les Juifs. Or, ces historiens ne présentent pas aux lecteurs les preuves qui leur permettraient de conclure que les autorités de Washington et d'Ottawa savaient et comprenaient ce qui se passait au sein du III^e Reich dans les mois précédant la Conférence d'Évian. Nous croyons qu'il est impératif d'étudier, dans un premier temps, l'information dont disposaient les gouvernements américain et canadien sur les conditions de vie des Juifs allemands et autrichiens, et, dans un deuxième temps, la façon dont les fonctionnaires et politiciens ont interprété ladite information. Une telle analyse permettra par la suite un examen des processus décisionnels des gouvernements Roosevelt et King au cours des mois précédant la Conférence d'Évian à la lumière du portrait que chaque pays avait des persécutions antisémites au sein du III^e Reich.

Il est nécessaire d'ajouter que certains historiens mentionnés précédemment concluent à la connaissance, à la fois à Washington et à Ottawa, des persécutions nazies compte tenu de l'information fournie par certaines sources comme des journalistes, des citoyens américains, et des associations juives. Arthur Morse, notamment, présente divers éditoriaux du *New York Times* dénonçant la situation des Juifs en Europe et qui lui paraissent être la preuve d'un génocide annoncé à laquelle Roosevelt n'aura simplement pas porté attention. Plusieurs, tels Irving Abella,

Harold Troper et Henry Feingold soulignent les appels répétés lancés par les communautés juives à leur gouvernement respectif.⁵²

Nous croyons que la véracité des propos de ces sources a pu être mise en doute par les fonctionnaires et politiciens de Washington et d'Ottawa. Par contre, il aurait été intéressant que les historiens susmentionnés fassent mention des sources diplomatiques de renseignements disponibles, comme les ambassadeurs, les consuls, les hauts commissionnaires, les délégués et les représentants.

De tous les historiens étudiés dans ce travail, seul Bat-Ami Zuker mentionne certaines dépêches envoyées par les ambassades et consulats d'Allemagne et d'Autriche, et reçues par le Département d'État au cours des premiers mois de l'année 1938. Il ne cherche cependant pas à comprendre la façon dont l'information a été interprétée par les hauts fonctionnaires, pas plus qu'il n'analyse les liens entre l'information connue du gouvernement américain et ses décisions relatives à toute entreprise pour venir en aide aux Juifs du III^e Reich, comme la Conférence d'Évian.

1.5. La problématique

Le présent travail se propose donc de combler ces lacunes en se questionnant sur le processus décisionnel des gouvernements canadien et américain au sujet de leur participation à la Conférence d'Évian de juillet 1938. Pour ce faire, il est d'abord nécessaire d'analyser l'information que les diplomates ont fait parvenir aux fonctionnaires de Washington et d'Ottawa afin de déterminer le portrait des conditions de vie des Juifs du III^e Reich dont chaque gouvernement disposait. Une fois cette information présentée, nous examinons la façon dont les fonctionnaires et politiciens l'ont interprétée. Nous analysons les échanges de mémorandums entre les départements, analyse qui devra être faite à l'aide de critères tels le vocabulaire

⁵² Morse, *While Six Million Died*, p. 199-201 ; Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 20-26 ; Feingold, *Politics of Rescue*, p. 33.

employé par l'expéditeur, l'importance de la question à l'agenda par les départements et ministères concernés, les relations des expéditeurs avec les récepteurs, de même que les tâches, l'influence et les préjugés des fonctionnaires travaillant sur la crise des réfugiés.

Dans un deuxième temps, nous analysons chaque prise de décision des gouvernements américain et canadien entourant la Conférence d'Évian. Nous suivons ainsi le processus décisionnel à travers les rouages de l'appareil administratif. À la lumière de la première partie du travail, nous pourrions établir l'impact de l'information connue sur les prises de décision. De plus, nous étudions le rôle des fonctionnaires et politiciens concernés, en démontrant la façon dont leur interprétation de la situation a ou non influencé la prise de décision finale de leur gouvernement respectif au cours des mois précédant la Conférence d'Évian.

CHAPITRE II

ÉTATS-UNIS : ACTEURS ET TRAITEMENT DE L'INFORMATION

Ce chapitre analysera la réception, l'interprétation et la transmission de l'information dont disposait le gouvernement américain à propos des conditions de vie des Juifs allemands et autrichiens au cours de la décennie 1930. Nous divisons cette analyse en quatre volets. En premier lieu, nous présenterons le contexte historique des lois d'immigration américaines. En deuxième lieu, nous donnons une brève description des acteurs principaux impliqués dans ce processus d'interprétation de l'information. En troisième lieu, nous étudions l'information envoyée au Département d'État par les diplomates américains postés en Allemagne et en Autriche. En dernier lieu, nous analysons l'attitude des hauts fonctionnaires du Département d'État face à l'information reçue en examinant leur traitement des renseignements envoyés. Ceci nous permet de démontrer que les hauts fonctionnaires du Département d'État connaissaient la situation politiquement délicate des Juifs d'Allemagne et d'Autriche. Ces fonctionnaires ont cependant choisi de taire les rapports les plus alarmants en les discréditant, ou en transmettant une version édulcorée au président qui, pour sa part, n'en fit pas de cas. Le gouvernement Roosevelt prouva ainsi son désir d'ignorer autant que possible l'existence des problèmes vécus par les Juifs du III^e Reich sauf lorsque ceux-ci touchaient des intérêts américains.

2.1. Contexte historique

Au début des années 1930, la crise économique qui secouait les États-Unis depuis le Krach boursier de 1929 continuait d'affecter une population américaine appauvrie et chômeuse. Lorsque Franklin D. Roosevelt devint président en 1933, son gouvernement démocrate promettait de prioriser le rétablissement de l'économie américaine. L'attention accordée à cette préoccupation nationale présageait que le gouvernement accorderait une place limitée aux relations internationales. Pourtant, alors que les politiques du *New Deal* rooseveltien prenaient forme, le parti nazi d'Adolf Hitler imposait progressivement son joug à l'Allemagne. L'attitude du dictateur allemand inquiétait les pays européens limitrophes qui se remettaient lentement de la Première Guerre mondiale. De son côté, le peuple américain observait la situation européenne avec détachement. Il se rappelait qu'en 1917 un conflit européen avait précipité les États-Unis dans la Grande Guerre. De plus, de nombreux problèmes nationaux commandaient une attention immédiate. La population voulait un président au leadership national, qui l'aiderait à améliorer ses conditions de vie, déplorables depuis les débuts de la crise. Aux yeux des Américains, les événements politiques en Europe ne regardaient donc que les Européens.

L'intérêt personnel de Roosevelt pour la conduite des relations internationales américaines l'empêchait d'ignorer la vague d'événements ayant eu cours depuis l'élection d'Hitler au Reichstag. Par contre, son ambition d'être réélu le forçait également à conformer sa présidence et son gouvernement aux attentes de la population américaine. De 1933 à 1938, le gouvernement Roosevelt adapta donc son attitude envers le gouvernement du III^e Reich aux circonstances nationales. Il oscilla entre quatre positions différentes dans ses relations avec l'Allemagne hitlérienne: l'isolationnisme, la neutralité, l'apaisement et l'intervention directe. Frederick Marks affirme que Roosevelt privilégia l'apaisement. Étant donné qu'Hitler semblait déterminé à enfreindre les conditions du Traité de Versailles, la politique d'apaisement devait calmer les desseins potentiellement belliqueux du dictateur

allemand. Selon Marks, Roosevelt aurait activement contribué à cette politique, allant même jusqu'à déclarer: « *FDR [...] was intimately involved in the patronage of Nazi Germany* ». ¹ Sheldon Spear souligne également l'aspect non négligeable des relations commerciales que les États-Unis entretenaient avec l'Allemagne. Outre de calmer Hitler, l'idée d'apaisement profitait donc également aux intérêts économiques nationaux. ²

Les relations américaines avec la communauté internationale étaient aussi ambivalentes. Le refus du Congrès américain de joindre la Société des Nations témoignait d'un certain isolationnisme dès la fin de la Grande Guerre. Après la crise économique de 1929, cette tendance s'intensifia. Jusqu'en 1938, le gouvernement américain préféra éviter les responsabilités internationales à long terme, ce qui démontra son désir de continuer sur cette lancée. Selon Manfred Jonas, une telle politique étrangère libre de tout engagement envers des nations étrangères caractérisa principalement l'isolationnisme américain des années 1930. ³ Yves-Henri Nouailhat ajoute également que cet isolationnisme se concrétisa lorsque le Congrès vota les lois de neutralité (*Neutrality Acts*) en 1935, 1936 et 1937. ⁴ José del Pozo souligne cependant que cette attitude du gouvernement américain était avant tout typique des relations avec le continent européen. En effet, del Pozo rappelle les interventions

¹ Marks, « Six between Roosevelt and Hitler », p. 969-982 (citation p. 982).

² Spear, « The United States and the Persecution of the Jews in Germany », p. 215-242.

³ Manfred Jonas, *Isolationism in America, 1935-1941*, Ithaca, Cornell University Press, 1966, p. 5-6, 14-17, 25.

⁴ Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au XX^e siècle*, Paris, Armand Colin / Masson, 1997, p. 130-131.

multiples des États-Unis en Amérique centrale et en Amérique du Sud de 1914 à 1934.⁵

Cette attitude allait de pair avec l'opinion publique américaine inquiète des retombées nationales de la crise économique, mais indifférente, voire antipathique, à la situation internationale. En effet, plusieurs sondages effectués de 1935 à 1938 révélèrent que le taux de chômage constituait la préoccupation principale de la population américaine, suivi de près par la neutralité du pays. Un sondage datant de novembre 1936 démontra notamment que 95 % des répondants s'opposaient à une intervention américaine advenant le déclenchement d'une autre guerre mondiale. Questionnés en octobre 1937 sur la meilleure manière d'éviter ce genre d'intervention, 69 % des répondants disaient avoir foi en leur Congrès, comparativement à 31 % qui accordaient plutôt leur confiance aux décisions du président.⁶ L'opinion populaire s'identifiait donc davantage à l'isolationnisme du Congrès qu'à la politique d'apaisement du Président Roosevelt lorsqu'il était question des relations étrangères et de la responsabilité que devraient avoir les États-Unis à l'échelle internationale. Par contre, Roosevelt connaissait l'opinion populaire et savait concilier ses positions et celles de la majorité, comme le démontre une déclaration qu'il fit en août 1936 : « *We shun political commitments which might entangle us in foreign wars; we avoid connection with the political activities of the League of*

⁵ Del Pozo affirme que ces interventions se sont plusieurs fois transformées en occupation, que ce soit au Mexique (1914), en Haïti (1915-1934), en République Dominicaine (1916-1924), Nicaragua (1909-1910, 1912-1925, 1926-1933). Voir José del Pozo, *Histoire de l'Amérique latine et des Caraïbes, 1825 à nos jours*, Sillery, Septentrion, 2004, p. 86.

⁶ George Gallup et Claude Robinson, « American Institute of Public Opinion-Surveys, 1935-1938 », *The Public Opinion Quarterly*, vol. 2, no. 3 (juillet 1938), p. 381 et 388.

*Nations [...] We are not isolationnists except in so far as we seek to isolate ourselves completely from war ».*⁷

Cette propension à se refermer sur soi dès la fin de la guerre eut de nombreuses conséquences, notamment sur l'immigration en sol américain. Alors qu'il y avait eu, au tout début du XX^e siècle, une vague importante d'immigrants européens venus s'installer aux États-Unis, deux modifications aux politiques d'immigration au cours des années 1920 diminuèrent radicalement ce flot. En effet, un système de quotas instauré par le *Johnson Act* de 1921 réglementa le nombre total d'individus pouvant immigrer aux États-Unis en déterminant un quota spécifique pour chaque pays d'origine. Ce système exerçait une discrimination contre les immigrants d'Europe centrale et de l'Est, au profit des immigrants provenant des dominions britanniques et des pays de l'Europe de l'Ouest. L'*Immigration Act* de 1924, complément du *Johnson Act*, établit le quota pour chaque nationalité à 2 % du nombre total d'individus d'une nationalité donnée vivant en territoire américain en 1890. Ces nouvelles politiques d'immigration constituaient un tournant dans l'histoire des États-Unis, pays autrefois connu comme une terre de refuge. Elles traduisaient cependant la volonté d'une opinion populaire dorénavant plus nativiste, raciste et xénophobe.⁸

Malgré une atmosphère isolationniste et des réglementations strictes, David Wyman souligne tout de même qu'avant 1929, immigrer aux États-Unis était un processus relativement aisé pour un Européen. En effet, si le candidat passait avec succès un examen médical et prouvait qu'il subviendrait à ses besoins une fois aux États-Unis, il pouvait espérer immigrer sans problème. La crise économique provoqua, plus que tout autre facteur, une fermeture évidente envers l'immigration

⁷ Richard N. Current, T. Harry Williams et Frank Friedel, *American History: A Survey*, New York, Knopf, 1964, p. 761.

⁸ Zucker, *In Search of Refuge*, p. 28-35.

non anglo-saxonne.⁹ Dès les débuts de la Dépression, le Président républicain Herbert Hoover renforça les lois déjà restrictives en enjoignant les consuls américains, postés à travers l'Europe, de refuser la distribution de visas à ceux qui pourraient devoir vivre aux crochets de l'État (*Likely to become a public charge*, règle surnommée *LPC clause*).

Lorsque Roosevelt fut élu, il ne proposa pas de changement à ces lois. À la suite des Lois de Nuremberg, établies par Hitler en 1935, et des persécutions subséquentes, Roosevelt encouragea cependant une interprétation plus généreuse des procédures d'application des réfugiés politiques, juifs ou autres, provenant d'Allemagne.¹⁰ Il lui était impossible de suggérer une ouverture plus grande des frontières sans subir les foudres d'un Congrès isolationniste et d'une population opposée à la venue des réfugiés en sol américain ou à toute libéralisation des lois d'immigration.¹¹ Le gouvernement Roosevelt n'avait donc apporté aucun changement aux lois, aux quotas ou au contrôle officiel exercé par les consuls sur la distribution des visas lorsque le président annonça, le 22 mars 1938, la convocation d'une conférence pour aider les réfugiés politiques d'Allemagne et d'Autriche.

2.2. Description des acteurs principaux

Nous présentons d'abord les membres du service diplomatique américain postés en Allemagne et en Autriche pendant les années 1930, soit William Dodd, Hugh Wilson, George Messersmith et John Wiley. Par la suite, nous présenterons les hauts

⁹ Wyman, *Paper Walls*, p. 3-4.

¹⁰ Wyman, *Paper Walls*, p. 4.

¹¹ Dans un sondage effectué en juillet 1938 par le périodique *Fortune*, à la question « *What is your attitude toward allowing German, Austrian, and other political refugees to come into the U.S.?* », 5 % des répondants ont suggéré d'encourager les réfugiés à immigrer aux États-Unis et de modifier les lois. 67 % préférèrent l'option « *we should try to keep them out* ». Cité dans Charles Herbert Steiner (dir. publ.), *Jews in the Mind of America*, New York, Basic Books Inc., 1966, p. 145. Voir aussi Wyman, *Paper Walls*, p. 5.

fonctionnaires du Département d'État, soit le secrétaire d'État, Cordell Hull, le sous-secrétaire, Sumner Welles, et le président, Franklin Roosevelt. La dernière partie de cette section décrira les relations entre les individus et les institutions, pour comprendre la manière dont ils communiquaient et interagissaient.

2.2.1. Le service diplomatique

Au cours des années 1930, le service diplomatique américain était déjà fort développé, avec son lot d'ambassadeurs, de consuls, de ministres et de chargés d'affaires postés aux quatre coins du continent européen. Ces diplomates furent des acteurs centraux à titre d'émetteurs d'information transmise au Département d'État sur la condition des Juifs allemands et autrichiens.

2.2.1.1. Diplomates américains en Allemagne

De l'élection d'Hitler en 1933 au rappel de l'ambassadeur américain par Washington en novembre 1938 en réponse à la *Kristallnacht*, le Département d'État a posté en Allemagne deux ambassadeurs, William Dodd, de 1933 à 1937, puis Hugh Wilson, de mars à novembre 1938.

L'ambassadeur d'allégeance républicaine Frederic Sackett, qui avait été nommé à l'ambassade berlinoise par le Président Hoover en 1930, démissionna dès l'élection de Franklin Roosevelt à la présidence. Compte tenu des changements importants, rapides et imprévisibles qui avaient sans cesse cours en Allemagne, il incombait au gouvernement Roosevelt de faire un choix judicieux afin d'assurer, à tout le moins, une certaine constance des relations germano-américaines.

William E. Dodd n'était pas le premier choix de Roosevelt pour combler le poste laissé vacant. Né en Caroline du Nord, en 1869, Dodd fut élevé sur une ferme du Sud des États-Unis. Après avoir d'abord étudié en Virginie, il se dirigea ensuite vers l'Université de Leipzig, en Allemagne, où il obtint son doctorat en histoire. De

retour aux États-Unis, il fut engagé à titre de professeur d'histoire par l'Université de Chicago, où il travaillait lorsque Roosevelt lui proposa le poste d'ambassadeur.¹²

Comme l'explique Arnold Offner, « *Dodd was a scholar, not a politician, and decidedly not an optimist* ». ¹³ S'ajoutait à cela le fait qu'il n'avait pas été adéquatement préparé par Roosevelt au tumulte d'événements chaotiques qui le submergeraient une fois à Berlin. Le président lui avait simplement expliqué sa principale tâche, soit d'améliorer les relations commerciales entre les deux pays. Dodd se retrouva donc en territoire allemand avec le mandat de contribuer activement à l'établissement de bonnes relations entre les États-Unis, dont il chérissait les valeurs libérales, et l'Allemagne nazie, dont il abhorrait les politiques antisémites. Selon sa fille Martha, ses prises de position auraient insulté les dirigeants nazis, poussant éventuellement Hull et Roosevelt à exiger sa démission.¹⁴ Julius Pratt maintient que ni Hull ni Roosevelt n'étaient satisfaits des relations plutôt tendues que Dodd avait établies avec les dirigeants nazis alors qu'il devait renforcer les contacts entre les deux gouvernements.¹⁵ Il fut rappelé en décembre 1937 et remplacé par Hugh Wilson.

Originaire d'Evanston, en Illinois, Hugh R. Wilson naquit en 1885. Il reçut son diplôme de Yale en 1906 et choisit une carrière diplomatique. Après avoir étudié à

¹² Pour plus de renseignements sur l'ambassadeur Dodd, voir Robert Dallek, *Democrat and Diplomat, the Life of William E. Dodd*, New York, Oxford University Press, 1968. Voir aussi William E. Dodd, *Ambassador's Dodd Diary, 1933-1938* (William E. Dodd Jr. et Martha Dodd, éd.), New York, Brace and Company, 1941.

¹³ Arnold A. Offner, *American Appeasement, United States Foreign Policy and Germany, 1933-1938*, Cambridge, Harvard University Press, 1969, p. 133.

¹⁴ Martha Dodd, *Through Embassy Eyes*, New York, Harcourt/Brace, 1939, p. 360.

¹⁵ Julius Pratt, *Cordell Hull, 1933-1944*, New York, Cooper Square Publishers, 1964, dans Samuel F. Bemis, *The American Secretaries of State and their Diplomacy*, vol. 12, New York, Pageant Book Co., 1958-1965, p. 186.

Paris en 1910 et 1911, il revint aux États-Unis passer son examen d'entrée au sein du corps diplomatique en 1912. Jusqu'en 1924, il occupa divers postes aux ambassades américaines de Guatemala City, Buenos Aires, Berne, Berlin et Tokyo, pour ensuite être nommé chef de la Division des Affaires courantes du Département d'État, à Washington. De 1927 à 1937, il fut ministre délégué en Suisse. Au tout début de l'année 1938, Roosevelt offrit la direction de l'ambassade berlinoise à Wilson, qui était de retour au Département d'État à titre d'assistant, après avoir d'abord essuyé le refus de l'ambassadeur Hugh Gibson. Wilson considérait ce poste « *a grim duty* » qu'il accepta à contrecœur.¹⁶ Selon l'ambassadeur américain Joseph Davies, Roosevelt aurait choisi Wilson, un diplomate professionnel, afin de rendre cette nomination « *distinctly formal* », et donc « *of no special significance* ». Le gouvernement allemand ne devait pas y voir une résultante de leurs plaintes à l'endroit de Dodd.¹⁷ Wilson conserva son poste à Berlin jusqu'en novembre 1938, mois au cours duquel le gouvernement américain, en réaction aux démonstrations de violence de la *Kristallnacht*, le rappela à Washington pour consultation.¹⁸

Roosevelt n'aurait pu choisir candidat plus diamétralement opposé à Dodd que Wilson. Alors que Dodd était démocrate et universitaire, Wilson était républicain et diplomate de profession. De plus, ils représentaient les deux extrêmes d'un éventail de points de vue au sein du Département d'État sur la meilleure attitude à adopter dans la conduite des relations internationales des États-Unis. Les uns, dits « idéalistes » et auxquels Dodd était identifié, croyaient que les États-Unis devaient

¹⁶ Jesse H. Stiller, *George S. Messersmith: Diplomat of Democracy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1987, p. 102.

¹⁷ Cité dans Offner, *American Appeasement*, p. 214.

¹⁸ Pour plus de renseignements sur la vie et la carrière de l'ambassadeur Wilson, voir Hugh Wilson, *The Education of a Diplomat*, London Longmans, Green, 1938; Hugh Wilson, *Diplomat Between Wars*, New York Longmans, Green, 1941; Hugh Wilson, *A Career Diplomat, The Third Chapter: The Third Reich* (Hugh R. Wilson Jr., éd.), New York, Vantage Press, 1961.

s'opposer fermement, économiquement d'abord puis militairement si nécessaire, aux politiques nazies. Les autres, surnommés « réalistes » tels Wilson, désiraient négocier, discuter et « apaiser » les dictatures. Wilson tolérait les politiques et la dictature nazies. Martha Dodd et George Messersmith soutinrent même que Wilson admirait le nazisme de façon peu commune.¹⁹ Au cours de son mandat, l'ambassadeur ne cacha pas son désir de voir les relations germano-américaines s'améliorer. Il blâma la presse américaine, qu'il accusait d'être sous contrôle juif, pour ses attaques envers les dirigeants nazis.²⁰ À son retour aux États-Unis, il fut engagé par l'*Office of Strategic Services*, où il travailla durant la Deuxième Guerre mondiale.

2.2.1.2. Diplomates américains en Autriche

Comme pour l'Allemagne, deux représentants diplomatiques américains se sont distingués en Autriche. De 1934 à 1937, George Messersmith était ministre délégué à la Légation américaine de Vienne. John Wiley, pour sa part, y a été nommé consul général en 1937 et a conservé son poste pendant la première moitié de l'année 1938, alors que l'Autriche vivait les mois les plus difficiles de son histoire.

George S. Messersmith naquit en 1883, à Fleetwood, en Pennsylvanie. Après avoir étudié au Delaware State College, il devint professeur de civisme dans une école secondaire du Delaware, pour ensuite y être nommé directeur. En 1914, il passa l'examen d'admission au sein du corps diplomatique. À titre de consul, puis de consul général, il travailla notamment au Canada, en Belgique, en Argentine, et en Allemagne, de 1930 à 1934. Au cours de ces quatre années au cœur du III^e Reich, il se familiarisa avec les lois américaines d'immigration et la distribution de visas.²¹

¹⁹ Dodd, *Through Embassy Eyes*, p. 360-361; Stiller, *George S. Messersmith*, p. 129.

²⁰ Wilson à Hull, 11 mars 1938, 23 mars 1938, 10 mai 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 432-441.

²¹ Zucker, *In Search of Refuge*, p. 65-66.

Transféré à Vienne en 1934, il y exerça la fonction de ministre, avant d'être rappelé à Washington en 1937 afin de combler un poste d'assistant du secrétaire d'État. Même s'il s'agissait là d'une promotion, la déception était grande pour Messersmith, qui aurait préféré succéder à Dodd à l'ambassade de Berlin. De 1940 à 1947, il joignit une fois encore les rangs du corps diplomatique en tant qu'ambassadeur à Cuba, au Mexique et au Brésil, pour ensuite prendre sa retraite.²²

Plusieurs historiens soulignent l'attitude ambiguë de Messersmith envers le nazisme et la crise des réfugiés. Ils décrivent un individu entêté, un diplomate manquant de diplomatie et prêt à défendre ses idées, mais également un homme ambitieux et opportuniste. Arnold Offner et Jesse Stiller soutiennent qu'il fut l'un des premiers à véritablement comprendre les dangers du nazisme, notamment pour les Juifs d'Allemagne. Richard Breitman et Alan Kraut présentent ce même diplomate comme étant prompt à obéir sans discuter aux ordres du Département, contrairement à Dodd, notamment, qui n'hésitait pas à exprimer son désaccord. Alors que Messersmith était consul à Berlin et ministre à Vienne, Breitman et Kraut soulignent qu'il appliqua la clause LPC (*Likely to become a Public Charge*) avec rigueur, refusant ainsi la possibilité à de nombreux réfugiés juifs d'immigrer aux États-Unis en raison de leur situation financière précaire. Revenu à Washington, il s'opposa à une libéralisation des quotas d'immigration qui aurait favorisé l'entrée au pays d'un plus grand nombre de réfugiés juifs et ce, même s'il avait observé les conditions précaires dans lesquelles ces Juifs vivaient.²³ Sans offrir d'explications précises à cette question épineuse, Kenneth Moss souligne toutefois la rigueur avec laquelle

²² Pour plus de renseignements sur Messersmith, voir Jesse H. Stiller, *George S. Messersmith: Diplomat of Democracy*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1987.

²³ Offner, *American Appeasement*, p. 166; Stiller, *George S. Messersmith*, p. xi; Richard D. Breitman et Alan M. Kraut, « Anti-Semitism in the State Department, 1933-1944: Four Case Studies », dans David Gerber (dir. publ.), *Anti-Semitism in American History*, Urbana, University of Illinois Press, 1986, p. 178-183. Voir aussi Zucker, *In Search of Refuge*, p. 68.

Messersmith respectait les règles et lois. Par le fait même, il savait les appliquer, et désirait voir tout le monde s'y conformer. Il aurait donc priorisé le respect des lois américaines d'immigration plutôt que d'aider les réfugiés juifs à fuir les persécutions dont ils étaient victimes.²⁴ Quelle que fût la raison de son intransigeance face à une immigration juive de masse, Messersmith était le seul haut fonctionnaire du Département d'État qui, en 1938, pouvait témoigner des mesures antisémites prises contre les populations juives allemande et autrichienne.

Contrairement à Messersmith, dont la carrière diplomatique a été maintes fois analysée, celle de John C. Wiley n'a fait l'objet d'aucune étude historique. Il est né en 1893, à Bordeaux en France, d'un père américain alors consul général à Paris. Après plusieurs années de tutorat privé, il fréquenta la Georgetown University Law School. Il travailla d'abord à l'ambassade américaine à Paris, pour ensuite se voir offrir plusieurs postes diplomatiques en Europe et en Amérique latine. Il devint conseiller à l'ambassade américaine en U.R.S.S. en 1933. C'est également à ce titre qu'il se dirigea vers l'Autriche en 1937, ayant comme responsabilité additionnelle celle de consul général à Vienne. Quelques mois après l'*Anschluss*, il devint ministre en Estonie et en Lettonie, puis fut ambassadeur dans les années d'après-guerre en Colombie, au Portugal, en Iran et au Panama, pour prendre sa retraite en 1954.²⁵

Même si Wiley était la principale figure diplomatique américaine à Vienne au moment de l'*Anschluss*, aucun historien n'a jusqu'à présent étudié l'attitude de ce consul et ambassadeur face à la crise des réfugiés et au régime nazi. Bat-Ami Zucker a cependant brièvement déclaré à son propos qu'il fut l'un des seuls consuls à être

²⁴ Kenneth Moss, « George S. Messersmith and Nazi Germany: The Diplomacy of Limits in Central Europe », dans Kenneth Paul Jones (dir. publ.), *U.S. Diplomats in Europe, 1935-1941*, Oxford, Clio Press Limited, 1981, p. 114.

²⁵ Pour plus de renseignements sur la vie professionnelle de John Wiley, voir FDRL, JCW (ce fonds fournit une notice biographique).

profondément touchés par la détresse des nombreux Juifs qu'il rencontrait quotidiennement au consulat américain de Vienne.²⁶ La deuxième partie du présent chapitre éclaircira davantage cet aspect de sa carrière.

2.2.2. Le Département d'État

Organe intermédiaire entre le corps diplomatique, qui en dépend, et l'exécutif de la Maison blanche, le Département d'État était, dans les années 1930, le département-clé du gouvernement américain. Il exerçait un rôle fondamental dans la formulation des politiques extérieures et dans la conduite des relations internationales des États-Unis.²⁷ Les deux individus les plus importants hiérarchiquement du Département d'État en 1938 étaient Cordell Hull, secrétaire d'État, et Sumner Welles, sous-secrétaire d'État.

Né en 1871 dans le comté d'Oberton, au Tennessee, Cordell Hull se destina très tôt à la politique. Il entreprit des études de droit à la Cumberland Law School, pour ensuite participer activement à la campagne électorale de candidats démocrates comme William Jennings Bryan. Fervent partisan des idées du Président Woodrow Wilson, il appuya la création de la Société des Nations. D'abord juge de 1903 à 1907 dans une cour du Tennessee, il devint représentant au Congrès en 1907, puis sénateur en 1931, avant d'être nommé secrétaire d'État par Roosevelt en 1933. Au cours de ses douze années à ce poste, Hull s'intéressa particulièrement aux relations américaines avec l'Amérique latine. Il s'impliqua également dans la planification de l'Organisation des Nations Unies, ce qui lui valut le prix Nobel de la paix, en 1945, soit un an après s'être retiré de la vie politique.²⁸

²⁶ Zucker, *In Search of Refuge*, p. 142-143.

²⁷ McCamy, *The Administration of American Foreign Affairs*, p. 41, 84-87.

²⁸ Pour plus de renseignements sur la vie de Cordell Hull, voir la biographie de Julius Pratt, *Cordell Hull, 1933-1944*, New York, Cooper Square Publishers, 1964.

Trois raisons expliquent la nomination de Hull à la tête du Département d'État. Hull et Roosevelt avaient déjà collaboré au sein du parti démocrate, et Hull avait participé à la campagne électorale de Roosevelt en 1932. Sa nomination ne peut cependant s'expliquer par cette seule aide en temps électoral. Deux facteurs politiques ont prédominé, soit ses origines sudistes, qui fournissaient au président la visibilité dont il avait besoin dans les États du Sud, et ses relations cordiales avec un Congrès parfois réfractaire face aux pouvoirs de la présidence.²⁹

Tout au long de sa carrière, Hull aborda les relations internationales avec idéalisme. En effet, il croyait possible une paix durable selon certaines conditions, qu'il appela les Piliers de la Paix (*Pillars of Peace*), notamment la baisse des tarifs douaniers, le désarmement, la non-ingérence, le respect du droit international et les règlements pacifiques.³⁰ Selon Frank Graff, Hull ne savait cependant pas traduire ses principes en idées concrètes. De plus, il résolvait trop lentement les problèmes qui se présentaient puisqu'il prônait la consultation et refusait de prendre des risques. Ces traits de personnalité, qui irritaient Roosevelt, le placèrent aux antipodes de son subordonné hiérarchique, le Sous-secrétaire Sumner Welles.³¹

Le choix de Sumner Welles au poste de sous-secrétaire souleva une controverse qui révéla au grand jour l'influence limitée du Secrétaire Hull auprès de Roosevelt. Alors que Hull avait fait état de sa préférence pour son ami le juge Robert W. Moore, Roosevelt lui imposa Welles, tant en raison de ses qualifications professionnelles supérieures à Moore, que de l'amitié qui unissait Welles et Roosevelt.³² Ainsi

²⁹ Pratt, *Cordell Hull*, p. 8-13. Voir aussi Frank W. Graff, *Strategy of Involvement: A Biography of Sumner Welles*, New York, Garland, 1988, p. 34.

³⁰ Pratt, *Cordell Hull*, p. 29-30.

³¹ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 34.

³² Graff, *Strategy of Involvement*, p. 159-160; Pratt, *Cordell Hull*, p. 18 et 284.

commençait donc de façon houleuse une collaboration forcée entre deux individus que tout opposait.

Sumner Welles est né à New York City, en 1892, d'une famille financièrement aisée. Dès son jeune âge, il s'intégra aux cercles les plus en vue de la société new-yorkaise. Il évoluait d'ailleurs dans les mêmes milieux sociaux que Roosevelt, où ils firent connaissance. Après avoir étudié à Groton, il s'inscrivit à Harvard en 1910. En 1915, ayant choisi de faire carrière au sein du corps diplomatique, il passa l'examen d'entrée, fut assigné à l'ambassade de Tokyo comme première mission, puis se dirigea vers Buenos Aires en 1917. En 1920-1921, il se vit offrir la position d'assistant-chef puis de chef de la Division des Affaires d'Amérique latine au Département d'État. Au cours des années 1920, il participa à diverses conférences traitant des relations entre les Amériques. En 1933, Roosevelt le nomma assistant au secrétaire d'État. En 1937, lorsque le Sous-secrétaire William Phillips demanda son transfert à l'ambassade d'Italie, Roosevelt offrit à Welles le poste laissé vacant. Il demeura sous-secrétaire jusqu'en 1943 alors qu'un scandale doublé de mésententes entre Hull et lui le forcèrent à se retirer de la vie politique et diplomatique.³³

Bien qu'il ait été un spécialiste de l'Amérique latine, Welles développa un intérêt pour les affaires européennes dès qu'il fut nommé sous-secrétaire. Alors que Hull vantait les mérites de ses Piliers de la Paix, Welles encourageait Roosevelt à rechercher une solution pour retarder un conflit qui paraissait déjà inévitable. Il désirait voir les États-Unis s'illustrer davantage, mais l'isolationnisme américain, que Hull gardait toujours à l'esprit, ne leur permettait pas de prendre d'engagement à l'échelle internationale. Welles se percevait lui-même comme un réaliste qui voyait

³³ Pour de plus amples renseignements sur la vie de Sumner Welles, voir la biographie de Frank Graff, *Strategy of Involvement: A Diplomatic Biography of Sumner Welles*, New York, Garland, 1988.

l'avenir de la paix mondiale à travers la coopération – et non les conflits armés – entre les nations.³⁴

Ayant de nombreux liens avec les diplomates américains postés à travers le monde, et compte tenu de son amitié de longue date avec Roosevelt, Welles pouvait exercer une influence importante au sein du Département d'État dans ses relations avec la Maison blanche. Il discutait fréquemment de problèmes en contactant directement le président ou les diplomates concernés, faisant ainsi fi des procédures qui l'enjoignaient plutôt de passer d'abord par le secrétaire d'État. Cet accroc aux procédures administratives frustra Hull.³⁵ Ainsi, alors que Hull était issu d'un milieu rural sudiste, avait fait carrière en politique, et n'avait que peu de contacts avec la Maison blanche ou le corps diplomatique, Welles pour sa part était issu d'une ville nordiste, était diplomate de profession, et entretenait des liens influents avec le Président Roosevelt et de nombreux diplomates. Selon Frank Graff, Welles connaissait mieux que Hull les relations internationales américaines. Son approche, empreinte de cette conviction que tout pouvait être réglé par une diplomatie active, était cependant tout aussi idéaliste que celle de Hull.³⁶

2.2.3. Le Président Franklin D. Roosevelt

L'exécutif du gouvernement américain se divise officiellement entre le président et son cabinet, bien que les pouvoirs du cabinet dépendent entièrement de l'importance que le président désire lui conférer. Pour ce 32^e président des États-Unis, le cabinet constituait un groupe de simples conseillers dont il respectait les opinions. Il ne ressentait pas l'obligation de se conformer à un consensus du cabinet

³⁴ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 167-169, 214-217.

³⁵ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 410-414.

³⁶ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 414 et 425-427.

s'il divergeait de ses propres positions.³⁷ Cette section présentera donc seulement le Président Roosevelt en laissant de côté les membres de son cabinet, puisque ceux-ci n'ont pas participé au processus décisionnel menant à la Conférence d'Évian.

Franklin D. Roosevelt est né à Hyde Park, New York, en 1882. Après avoir fait des études à Groton, et reçu son baccalauréat en histoire de Harvard, en 1903, il se dirigea vers le droit et passa ses examens du barreau en 1907. Il pratiqua en tant qu'avocat pendant quelques années, pour ensuite se faire élire sénateur sous la bannière démocrate dans l'État de New York en 1910. Lors de la campagne présidentielle de 1912, Roosevelt offrit son soutien à Woodrow Wilson, qui le remercia une fois élu en le nommant assistant du secrétaire de la Marine, de 1913 à 1920. Il fut élu gouverneur de New York en 1928, puis réélu en 1930. Deux ans plus tard, le parti démocrate le choisit candidat à la présidence. En mars 1933, Roosevelt devint officiellement président, le seul à l'être pour quatre mandats consécutifs, puisqu'il fut réélu en 1936, 1940 et 1944.³⁸

Tant d'historiens se sont consacrés à comprendre Roosevelt qu'il serait ici trop long de faire l'exposé de toutes les interprétations véhiculées à son sujet. Généralement, il était perçu comme un homme brillant, qui s'est révélé bien souvent maître dans l'art de contrôler les conversations. Selon Emanuel Celler, représentant démocrate, Roosevelt « *talked with seeming frankness, and when I left, I found that he had committed himself to no point of view. At the end of each visit I realized that I had been hypnotized* ». ³⁹ Frank C. Walker ajoute que Roosevelt ne semblait jamais

³⁷ Maidment et McGrew, *The American Political Process*, p. 73-74.

³⁸ Pour plus de renseignements sur la vie de Roosevelt, voir Alonzo L. Hamby, *For the Survival of Democracy: Franklin Roosevelt and the World Crisis of the 1930s*, New York/Londres, Free Press, 2004; Conrad Black, *Franklin Delano Roosevelt: Champion of Freedom*, New York, Public Affairs, 2003; Robert E. Herzstein, *Roosevelt & Hitler: Prelude to War*, New York, Paragon House, 1989.

³⁹ Robert Beir, *Roosevelt and the Holocaust: A Rooseveltian Examines the Policies and Remembers the Times*, Fort Lee, Barricade Books, 2006, p. 58.

approuver ou désapprouver les idées de ses collègues, lui qui s'afférait plutôt à colliger les opinions pour ensuite prendre une décision qui serait finale. Walker décrit également un côté de la présidence de Roosevelt rapporté maintes fois par plusieurs historiens, soit son manque d'intérêt pour la structure administrative. Il consultait lui-même toute personne avec laquelle il souhaitait s'entretenir, sans égard pour les procédures. Il utilisait notamment cette forme de communication directe avec les diplomates américains plutôt que de passer par le Département d'État, intermédiaire normal pour ce genre de correspondance.⁴⁰ De plus, Roosevelt démontra son peu d'égard pour les procédures administratives en créant une foule de nouveaux comités pour pallier divers problèmes que d'autres organisations déjà en place tentaient de résoudre. Il adopta un style qu'Arthur Schlesinger Jr. a surnommé « *administrative improvisation* » plutôt que d'améliorer les institutions existantes et, ainsi, bénéficier de leur expertise.⁴¹

2.2.4. La dynamique d'ensemble

La dernière étape de cette présentation des acteurs principaux consiste à analyser leur dynamique d'ensemble, soit la façon dont ils interagissaient les uns avec les autres.

2.2.4.1. Le Département d'État et la présidence

La dynamique des relations entre Cordell Hull, Sumner Welles et Franklin Roosevelt expliqua et parfois même détermina le type d'interactions entre les

⁴⁰ Frank C. Walker, *FDR's Quiet Confidant: The Autobiography of Frank C. Walker* (Robert H. Ferrell, éd.), Niwot, Colorado, University of Colorado Press, 1997, p. 83-89 et 152. Voir aussi De Conde, *The American Secretary of State*, p. 103-107; McCamy, *The Administration of American Foreign Affairs*, p. 158, 162-165.

⁴¹ Arthur M. Schlesinger Jr., « Administrative Improvisation and Bureaucratic Competition in the New Deal », dans Altshuler (dir. publ.), *The Politics of the Federal Bureaucracy*, p. 108-121.

fonctionnaires du Département d'État, tant ceux travaillant à Washington que les membres du corps diplomatique en poste à l'étranger.

L'incompatibilité des tempéraments de Hull et Welles s'illustrait particulièrement dans leur traitement des problèmes auxquels ils étaient confrontés. Hull affichait des principes idéalistes et un conservatisme prudent qui l'encourageaient à rechercher la consultation de ses pairs pour ensuite prendre une décision réfléchie. De son côté, Welles proposait rapidement et de façon concise des solutions concrètes et efficaces. Frank Graff souligne que cet aspect de la relation entre le secrétaire et le sous-secrétaire plaisait à Roosevelt. En effet, il se voyait offrir deux approches radicalement différentes, et par le fait même des solutions diverses à des problèmes donnés, ce qui lui permettait ensuite de choisir entre plusieurs alternatives.⁴²

Le fossé entre Hull et Welles s'élargit davantage en raison des liens étroits qu'entretenaient Roosevelt et Welles. Tout rapprochait ces derniers. Ils avaient fréquenté les mêmes écoles, les mêmes milieux sociaux, et Welles avait même participé financièrement à la première campagne présidentielle de Roosevelt. De plus, son expérience en tant que diplomate en Amérique latine promettait d'être utile pour le gouvernement Roosevelt. Une fois en poste, il devint un proche conseiller du président, au grand détriment de Hull. Alors que Roosevelt recevait fréquemment Welles, Hull devait bien souvent se contenter de conversations téléphoniques. Roosevelt semblait ainsi vouloir saper l'autorité de son secrétaire d'État.⁴³ Selon James McMamy, cependant, ce comportement de Roosevelt ne découlait pas tant de ses sentiments pour Hull que de sa méfiance envers le Département d'État. En effet, il

⁴² Graff, *Strategy of Involvement*, p. 427.

⁴³ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 405; De Conde, *The American Secretary of State*, p. 20, 24-25; Hill, *Mr. Secretary of State*, p. 34-36 et 67.

croyait ce département capable de miner son pouvoir exécutif qu'il désirait centraliser autour de sa personne.⁴⁴ Les historiens et politicologues s'accordent pour affirmer que Welles possédait une plus grande influence que Hull, tant au sein du Département d'État qu'auprès du Président Roosevelt. Quant à Hull, il partageait la plupart des positions défendues par le président, ou alors il choisissait simplement de ne pas rendre public son désaccord afin d'éviter l'humiliation de se voir ignoré.⁴⁵

Cette antipathie entre les deux hommes créa deux clans distincts qui divisaient les fonctionnaires du Département d'État, soit le clan « idéaliste » qui partageait la façon de faire de Hull, et le clan « réaliste » qui croyait davantage en celle de Welles. Cette division amena des frictions à Washington, mais s'illustra particulièrement dans les relations du Département avec les membres de son corps diplomatique.

2.2.4.2. Le Département d'État et son service diplomatique

Hull et Welles ne traitaient pas les relations entre fonctionnaires de la même façon. Hull voulait appliquer avec rigueur les règles hiérarchiques alors que Welles, tout comme Roosevelt, ne se préoccupait pas des protocoles administratifs et préférait communiquer directement avec un individu au besoin. Deux problèmes se posaient donc pour Hull. D'une part, Welles ne respectait pas son autorité en enfreignant les procédures qui enjoignaient le sous-secrétaire de passer par le secrétaire pour communiquer avec un diplomate. D'autre part, Roosevelt lui-même minait la crédibilité de Hull en communiquant directement avec les diplomates dont il souhaitait obtenir une information spécifique. Le président alla même jusqu'à

⁴⁴ Schlesinger, « Administrative Improvisation and Bureaucratic Competition in the New Deal », p. 109-113.

⁴⁵ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 162, 406-407, 414-415; De Conde, *The American Secretary of State*, p. 24-25 et 30; Hill, *Mr. Secretary of State*, p. 36.

suggérer à certains de passer par Welles et non par Hull s'ils voulaient qu'un problème soit traité efficacement et surtout rapidement.⁴⁶

Comme le rapporte Frank Graff, cette situation entraîna confusion et frustration pour plusieurs membres du corps diplomatique qui ne savaient trop avec qui communiquer au Département d'État. En écrivant à Welles, ils s'attiraient les foudres de Hull, mais Welles était tout aussi mécontent s'ils correspondaient d'abord avec le secrétaire d'État.⁴⁷ Plusieurs d'entre eux savaient cependant qu'un contact direct et rapide avec le président était plus facile à obtenir en cultivant de bonnes relations avec Welles. L'exemple de William E. Dodd permet d'illustrer les conséquences de ce climat conflictuel. Même si l'insatisfaction générale sur sa performance à l'ambassade de Berlin explique son départ précipité, son rappel à Washington coïncida avec l'arrivée de Welles au Département d'État. Dodd avait, aux dires de sa fille Martha, de bonnes relations avec le Président Roosevelt et le Secrétaire Hull, mais n'appréciait pas Welles qui le lui rendait bien.⁴⁸ L'ambassadeur blâma l'influence de Welles auprès de Roosevelt pour expliquer son retour forcé, soulignant que le sous-secrétaire s'était maintes fois opposé à ses opinions depuis son entrée en fonction.⁴⁹ Que cette affirmation soit ou non véridique, il est indiscutable que Welles souhaitait le remplacement de Dodd.⁵⁰

⁴⁶ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 219. Voir aussi Stiller, *George S. Messersmith*, p. 117.

⁴⁷ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 413-414.

⁴⁸ Dodd, *Through Embassy Eyes*, p. 353, 361 et 364; Offner, *American Appeasement*, p. 210.

⁴⁹ Dodd, *Ambassador Dodd's Diary*, p. 427, 434, 443-444.

⁵⁰ Pratt, *Cordell Hull*, p. 285.

2.3. Analyse de l'information fournie par les diplomates américains

Examinons maintenant le contenu de l'information envoyée par les ambassadeurs et consuls américains postés en Allemagne et en Autriche au Département d'État à propos de la situation des Juifs du III^e Reich. Ce faisant, nous exposerons les divergences d'interprétations entre les diplomates mêmes. Nous démontrerons ainsi, d'une part, que l'inquiétude exprimée par Dodd, Messersmith et Wiley dépeignait avec justesse la précarité de l'avenir du peuple juif d'Allemagne et d'Autriche, mais que, d'autre part, le ton prudent et conciliant des rapports de Wilson atténua la portée des propos alarmants de ses confrères.

2.3.1. Information fournie par William Dodd

Comme nous l'avons souligné précédemment, Dodd s'opposait fermement aux politiques antisémites nazies. Washington gardait cependant un silence prudent et refusait de condamner directement la politique allemande à l'égard des Juifs.⁵¹ Roosevelt lui avait d'ailleurs clairement spécifié que la discrimination à l'endroit des Juifs n'était pas une affaire gouvernementale. Dodd ne devrait donc intervenir auprès du gouvernement allemand que dans le cas de citoyens américains vivant temporairement dans le III^e Reich.⁵² Robert Dallek souligne que la frustration éprouvée par Dodd face à l'inaction de son gouvernement au cours des années 1930 n'empêcha nullement l'ambassadeur d'informer régulièrement le gouvernement Roosevelt des développements politiques en Allemagne. Au contraire, Dodd espérait beaucoup de son poste à Berlin, le seul endroit d'où il croyait pouvoir être d'une aide quelconque dans la lutte contre le nazisme.⁵³

⁵¹ Offner, *American Appeasement*, p. 146.

⁵² Dodd, *Ambassador Dodd's Diary*, p. 5.

⁵³ Dallek, *Democrat and Diplomat*, p. viii, 299, 307 et 316.

En poste depuis 1933, c'est en 1935 que Dodd se fit le plus alarmant à propos de la persécution des Juifs en Allemagne. Malgré une réticence toute diplomatique à condamner Hitler ou son parti directement, il rapporta explicitement au Département d'État l'intensification des discours antisémites et des mesures discriminatoires approuvées par le parti. Il souligna également la notoriété de certains auteurs allemands tels Julius Streicher qui, prévenait alors Dodd, prêchaient l'annihilation des Juifs.⁵⁴ Il dénonça les propos antisémites tenus en Allemagne et ailleurs – propos qui, par exemple, établissaient un lien direct entre le communisme et les Juifs, ou qui soutenaient que la « Juiverie internationale » préparait une révolution à l'échelle mondiale. Il les qualifia de balivernes, tout en soulignant leur popularité auprès du parti nazi et de la population allemande.⁵⁵

Dodd analysa cette intensification de la discrimination antisémite dans les journaux et les discours politiques au cours des mois précédant l'officialisation des Lois de Nuremberg qui redéfinissaient la citoyenneté allemande pour en exclure les « non-aryens ». À quelques reprises, il envoya des dépêches au Département d'État afin de prévenir Washington de projets de loi qui, s'ils devenaient loi, redéfiniraient la citoyenneté allemande et marqueraient un précédent en excluant de cette définition certaines minorités nationales.⁵⁶ Pendant l'été, il ponctua l'un de ses textes d'un vocabulaire plus direct; le régime nazi avait selon lui amorcé « *a particularly ugly phase* », caractérisé notamment « *by its brutality and ruthlessness* ». De l'expression « *anti-semitic movement* » qu'il utilisait fréquemment auparavant, il passa à « *the degradation of the Jew* ».⁵⁷

⁵⁴ Dodd à Hull, 1^{er} avril 1935, *FRUS 1935*, vol. II, p. 392-395.

⁵⁵ Dodd à Hull, 1^{er} avril 1935, *FRUS 1935*, vol. II, p. 392-395.

⁵⁶ Dodd à Hull, 30 avril 1935, *FRUS 1935*, vol. II, p. 395-396.

⁵⁷ Dodd à Hull, 17 juillet 1935, *FRUS 1935*, vol. II, p. 401-403.

Dodd envoya au Département de nombreux rapports traitant des conséquences de ces lois sur les Juifs allemands. Ainsi, particulièrement au cours de l'année 1936, il discuta longuement de l'exclusion progressive et apparemment irréversible des Juifs de la vie politique, économique et culturelle du III^e Reich. Il fit également état des problèmes liés à l'émigration compte tenu du fait non négligeable que seuls les citoyens allemands, statut dorénavant refusé aux Juifs, pouvaient obtenir un passeport.⁵⁸

Selon sa fille Martha, la dernière année de Dodd à Berlin fut pénible. En raison de son opposition aux politiques du III^e Reich, les nazis évitaient tout contact avec lui.⁵⁹ Les quelques dépêches qu'il envoya au cours de l'année 1937 témoignèrent d'un changement notable dans sa façon de décrire les événements politiques d'Allemagne. Alors qu'il tentait auparavant de prévenir et d'avertir le Département d'État des dangers potentiels du régime nazi, il prit un ton plus blasé pendant sa dernière année en poste, déclarant que « *the present action is not so much a new departure as a logical evolution of a policy of anti-semitism which we consider permanent* ». ⁶⁰ Il semblait désillusionné face à ce phénomène dont la communauté internationale n'avait pas compris à temps la gravité pour en empêcher l'évolution. Il quitta Berlin au mois de décembre mais son successeur, Hugh Wilson, n'arriva dans la capitale allemande qu'en mars 1938.

⁵⁸ Dodd à Hull, 15 janvier 1936, 30 janvier 1936, 12 septembre 1936, 14 octobre 1936, *FRUS 1936*, vol. II, p. 192-193, 197-199, 202-203, 204-205.

⁵⁹ Dodd, *Through Embassy Eyes*, p. 348.

⁶⁰ Dodd à Hull, 29 avril 1937, *FRUS 1937*, vol. II, p. 320-322.

Pendant les mois de janvier et février, période pourtant politiquement agitée précédant l'*Anschluss*, il incombait au chargé d'affaires Prentiss Gilbert⁶¹ d'informer le Département d'État de l'actualité allemande. Ayant déjà remplacé Dodd par le passé, Gilbert se distinguait de l'ambassadeur par sa tendance à vouloir plaire aux dirigeants nazis, même s'il n'admirait pas leurs politiques pour autant.⁶² Il avait, par exemple, accepté de participer à la Convention du Parti nazi à Nuremberg en 1937, alors que Dodd avait refusé d'y assister au cours des années précédentes. Il avait obtenu pour ce faire l'aval du Département d'État. Roosevelt ne sembla pas intervenir dans ce processus. Par contre, l'acceptation de participer au Congrès de Nuremberg en septembre 1937 fut suivie d'une seconde invitation, en mai 1938. Pour cette occasion, le Département d'État interrogea Roosevelt, qui suggéra d'y participer.⁶³ Cet appui du gouvernement américain à une attitude plus conciliatrice de la part de ses diplomates permet d'expliquer pourquoi, dans un climat de relations internationales instables, le Département d'État choisit de garder temporairement en poste un chargé d'affaires à la tête de l'ambassade berlinoise au lieu de nommer en urgence un ambassadeur pour succéder à Dodd.

Gilbert produisit peu de rapports. Il informait Washington des événements politiques en Allemagne et en Autriche dans une langue prudente. Cette prudence se manifesta dans ses textes par des explications édulcorées de la discrimination nazie envers les Juifs allemands. De plus, il évita le langage plus direct de Dodd pour y

⁶¹ Pour plus d'information sur Prentiss Gilbert, voir J. B. Donnelly, « Prentiss Bailey Gilbert and the League of Nations: The Diplomacy of an Observer », dans Jones, *U. S. Diplomats in Europe, 1935-1941*, p. 395-109.

⁶² Dodd, *Through Embassy Eyes*, p. 356.

⁶³ Pour l'invitation de septembre 1937, voir Gilbert à Hull, 25 août 1937, mémorandum de Pierrepont Moffat, 7 septembre 1937, *FRUS 1937*, vol. II, p. 378-381. Voir aussi Offner, *American Appeasement*, p. 207-208. Pour l'invitation de mai 1938, voir FDRL, SW, Wilson à Roosevelt, 12 mai 1938, Welles à Roosevelt, 7 juin 1938 et 10 juin 1938.

préférer des expressions plus vagues telles « *tendency towards the exclusion of the Jews* ». ⁶⁴ Globalement, l'inquiétude qui imprégnait les textes de l'ambassadeur Dodd ne se retrouvait plus dans les textes de Gilbert. Lorsque Hugh Wilson arriva à Berlin, c'est avec un ton aussi fade qu'il entreprit d'informer le Département d'État de l'évolution du régime nazi.

2.3.2. Information fournie par Hugh Wilson

Contrairement à Dodd, Wilson n'avait jamais caché son admiration pour les politiques du III^e Reich et l'idéologie nazie qui, soutenait-il, bénéficieraient un jour au monde entier. ⁶⁵ À son départ pour Berlin, il déclara à George Messersmith qu'il s'engageait, en tant qu'ambassadeur, à promouvoir les aspects positifs de l'Allemagne nazie. Cette attitude laissait supposer qu'il en minimiserait les aspects négatifs, ce qui inquiéta d'ailleurs Messersmith. ⁶⁶

Dès son entrée en fonction en mars 1938, Wilson chercha à rétablir le contact avec les dirigeants nazis. Cette tâche était d'ailleurs partie intégrante de la mission que lui avait confiée Roosevelt, soit d'améliorer les relations entre les États-Unis et l'Allemagne. La lecture des nombreux rapports qu'il envoya au Département d'État révèle que, pour accomplir cette mission, Wilson désirait avant tout changer la perception américaine de l'Allemagne. Il décrivit les événements dont il était témoin d'un ton conciliant tout en expliquant, parfois même en justifiant, les raisons ayant poussé le III^e Reich à agir ainsi. Il présenta au Département d'État une Allemagne nazie qu'il respectait, soulignant les justifications des politiques antisémites et ignorant leurs conséquences néfastes sur la population juive du III^e Reich.

⁶⁴ Gilbert à Hull, 17 janvier 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 355.

⁶⁵ Offner, *American Appeasement*, p. 215 et 245.

⁶⁶ Stiller, *George S. Messersmith*, p. 128-129.

L'ambassadeur déplorait la perception américaine du « problème juif » en Allemagne, perception devenue un véritable enjeu diplomatique. En effet, la presse américaine dénonçait les dirigeants nazis qui, pour leur part, n'appréciaient nullement cette mauvaise publicité. Wilson argumenta à plusieurs reprises auprès de son propre gouvernement et des hauts placés nazis comme le Ministre de la Propagande Joseph Goebbels et le Ministre des Affaires étrangères Joachim von Ribbentrop, que tout était dans la façon d'aborder et de comprendre l'Autre. De fait, alors que les Allemands avaient peine à concevoir la liberté d'expression de la presse américaine, les Américains ne pouvaient comprendre la discrimination nazie envers les Juifs. Wilson s'excusa à plusieurs reprises auprès des dirigeants nazis d'avoir à discuter encore une fois du « problème juif ». Il alla jusqu'à dire qu'il regrettait la controverse suscitée dans son pays par cette délicate question.⁶⁷ De la même façon, lorsqu'il communiquait avec le Département d'État, il tentait d'expliquer, voire de défendre, l'attitude allemande en discréditant l'opposition des Juifs du III^e Reich. Après l'*Anschluss*, notamment, il envoya au secrétaire d'État un rapport de la situation. Tout en mentionnant l'approbation de la population allemande en général face à cet événement, il ajouta que, pour certains « *underprivileged groups* », les opinions étaient partagées; « *for the Jews, of course, the annexation of Austria is regarded as a catastrophe* ». ⁶⁸ Deux éléments du discours habituel de Wilson transparurent ici. Dans un premier temps, il refusa d'admettre la singularité des mesures discriminatoires, pourtant violentes et drastiques, dirigées contre les Juifs. Il se contentait de classer les victimes juives dans une même catégorie que les catholiques et les intellectuels. Dans un deuxième temps, son exaspération face à l'opinion juive s'inscrivit dans ses prises de position concernant l'*Anschluss*. En effet, lorsque les Allemands marchèrent en Autriche, Wilson dénonça leur brutalité tout en soulignant

⁶⁷ Wilson à Hull, 11 mars 1938, 23 mars 1938, 10 mai 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 432-441.

⁶⁸ Wilson à Hull, 23 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 462-464.

avec admiration leur efficacité. Il fut cependant surpris d'apprendre, une semaine plus tard, que la reconnaissance américaine des nouvelles frontières du III^e Reich tardait à lui parvenir, ce qui le perturba : « *I sincerely hope we do not take the stultifying policy of non-recognition in this connection. [...] There is nothing but bitterness to be gained from it* ». ⁶⁹

La question juive constituait l'un des principaux contentieux entre l'Allemagne et les États-Unis, ce qui contraria Wilson. Dans son journal, il exprima son opinion sur le sujet : « *I fear we are going through a period of suffering for the Jews which will maintain international exasperation against Germany at a high pitch* ». ⁷⁰

—Le ton avec lequel Wilson fit part au Département d'État des conditions de vie des Juifs allemands et autrichiens démontre également ses positions sur la question. Wilson essayait de banaliser l'attitude nazie à l'égard des Juifs en la comparant à celle d'autres pays où l'antisémitisme était chose courante. En exposant les mesures antisémites, c'est à contrecœur qu'il en admettait le caractère discriminatoire : « *nevertheless deplored as discriminatory* ». ⁷¹ Même s'il ne dépeignait pas la situation des Juifs du III^e Reich comme étant enviable, il utilisait un vocabulaire ambigu pour décrire leur réalité quotidienne. Ses descriptions du phénomène antisémite en Allemagne comme en Autriche demeuraient euphémiques : « *anti-*

⁶⁹ Wilson, *A Career Diplomat*, p. 63-64, (entrées du 12 et du 17 mars 1938), citation p. 64.

⁷⁰ Wilson, *A Career Diplomat*, p. 66 (entrée du 24 avril 1938).

⁷¹ Wilson à Hull, 5 avril 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 360-361.

Jewish campaign »⁷², « *racial complications* »⁷³, « *seriously harassed Jewish Gemeinde* [peuple] ». ⁷⁴

Le 26 avril 1938, soit plus d'un mois après l'*Anschluss*, les dirigeants nazis demandèrent aux Juifs vivant en Autriche (de nationalité autrichienne ou autre) de déclarer tous leurs biens auprès du gouvernement du III^e Reich, sous peine d'amende. Le gouvernement américain s'opposa à cette mesure en la qualifiant de discriminatoire puisqu'elle suggérait un traitement inégal des citoyens américains vivant en Autriche selon qu'ils étaient ou non juifs.⁷⁵ La réponse du gouvernement nazi à l'opposition de Washington tardant à venir, Wilson s'inquiéta des conséquences potentiellement désastreuses de ce conflit sur les relations entre l'Allemagne et les États-Unis. Il écrivit directement au Président Roosevelt pour justifier ce délai : « *I am inclined to think that it is rather favorable than otherwise and that it indicates an attempt to work out some kind of an acceptable solution* ». Il était tout de même conscient que les Allemands pouvaient décider d'ignorer les protestations américaines, auquel cas il ajoutait : « *before threat of retaliation we should offer to arbitrate* ». ⁷⁶ Il se préoccupait avant tout de mener à bien sa mission, soit d'améliorer les relations germano-américaines, et semblait tracassé par la question juive puisqu'elle alimentait l'animosité déjà bien réelle entre les deux pays.

Wilson fournit donc au Département d'État l'information qu'il croyait bénéfique aux relations germano-américaines. Bien que véridiques, les

⁷² Wilson à Hull, 22 juin 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 382.

⁷³ Wilson à Hull (incluant le mémorandum de Gilbert), 30 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 470.

⁷⁴ Wilson à Hull, 5 avril 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 361.

⁷⁵ Hull à Wilson, 7 mai 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 369-370.

⁷⁶ Wilson à Hull, 2 juin 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 375.

renseignements qu'il transmet à Washington taisaient la détresse conséquente à l'application des mesures antisémites. Ses rapports sur les conditions de vie des Juifs du III^e Reich traduisaient sa propre exaspération face à une question épineuse qui n'en finissait plus de susciter la controverse aux États-Unis.

2.3.3. Information fournie par George Messersmith

Messersmith travaillait à titre de consul général à Berlin depuis déjà trois ans lorsque le parti nazi prit le pouvoir en 1933. Les dépêches qu'il envoya au cours de cette année-là au Département d'État illustrèrent sa préoccupation face au comportement des nazis. Leur antisémitisme virulent l'inquiétait, même s'il croyait alors que les modérés du groupe prendraient le dessus et sauraient imposer au parti une manière différente de régler le « problème juif ». Il demeura cependant inflexible dans son analyse du caractère d'Hitler. Selon Messersmith, Hitler pouvait être calme et tempéré, mais devenait « *passionate and prejudiced* » dès qu'il était question des Juifs. Aux yeux du diplomate, Hitler était « *the real head of the anti-Jewish movement* ». Il ajouta qu'il y avait « *therefore no indication that the appeasement in the Jewish question will come either through initiative or direct tolerance from him* ». ⁷⁷

Messersmith rendit compte des actions perpétrées par les nazis contre les Juifs. Ses rapports fournissaient au Département de longues explications sur l'intimidation, la persécution, la violence physique et la discrimination dont les Juifs étaient victimes. Il lui semblait évident que la tolérance, voire l'encouragement, de la violence physique perpétrée à l'endroit des Juifs n'était qu'une étape dans un programme antisémite dont il ne pouvait prévoir les objectifs éventuels. Il avertissait constamment le Département d'État du danger potentiel du régime nazi. Dès la fin mars 1933, alors que le parti nazi était au pouvoir depuis à peine un mois,

⁷⁷ Messersmith à Hull, 1^{er} novembre 1933, *FRUS 1933*, vol. II, p. 362.

Messersmith écrivait : « *there is real reason to believe now that the [anti-Jewish] movement is beyond control and may have a bloody climax* ». ⁷⁸ Il décrivit également les conséquences que le licenciement de tous les Juifs pratiquant les professions libérales comme la médecine ou le droit pourrait avoir sur l'économie du III^e Reich. Il percevait dans les gestes antisémites les signes d'une vague de fond qui ne disparaîtrait pas à court terme. Par contre, Messersmith expliqua au Département d'État qu'il serait impossible pour les Nazis de continuer un tel programme sans voir l'économie allemande s'écrouler. Il croyait fermement que le III^e Reich souffrirait tôt ou tard d'avoir exclu de la sphère publique la présence juive qui était jusqu'alors bénéfique à l'économie et la société allemandes. ⁷⁹

De 1934 à 1937, il prit la direction de la légation américaine à Vienne. Cette relocalisation ne l'empêcha aucunement de continuer à commenter l'évolution du régime nazi et du III^e Reich. Ses analyses au sujet de la situation des Juifs allemands se firent cependant plus rares. En 1934, il envoya une lettre au Département d'État dans laquelle il soulignait que, selon lui, le régime nazi ne pourrait vraisemblablement pas perdurer : « *this present Germany régime is on its last legs, but it can last for some months longer* ». ⁸⁰ En 1937, Messersmith accepta finalement d'admettre que le régime nazi était dorénavant bien ancré en Allemagne. Cependant, comme en 1933, il conseillait au gouvernement américain d'atteindre le III^e Reich en attaquant son économie, qu'il jugeait toujours aussi vulnérable. ⁸¹

⁷⁸ Messersmith à Hull, 31 mars 1933, *FRUS 1933*, vol. II, p. 338.

⁷⁹ Messersmith à Hull, 1^{er} novembre 1933, *FRUS 1933*, vol. II, p. 360-365. Voir aussi Messersmith à Hull 21 mars 1933 et 31 mars 1933, *FRUS 1933*, vol. II, p. 323-326 et 338-341.

⁸⁰ Messersmith à Phillips, 1^{er} août 1934, *FRUS 1934*, vol. II, p. 44.

⁸¹ Moss, « George S. Messersmith and Nazi Germany », p. 114 et 116.

Au cours de l'année 1937, Roosevelt nomma Messersmith assistant au secrétaire d'État. En février 1938, Messersmith prit l'initiative d'écrire au Secrétaire d'État Hull afin de lui faire part de ses impressions des événements politiques européens, impressions que Hull communiqua par la suite à Roosevelt. Dans ce rapport, Messersmith reprit d'abord certaines idées qu'il défendait en 1933 comme l'impossibilité de discuter ou de négocier avec Hitler. Il mit l'accent sur l'inutilité de croire à un éventuel apaisement, s'opposant donc aux idées d'un « *certain group in England* » qui préférait cette voie à toute autre dans ses rapports avec l'Allemagne. Messersmith rappelait également le caractère évolutif du programme nazi, qu'il percevait comme ayant été planifié depuis ses débuts, et qui progressait selon une trajectoire bien déterminée. Dans ce long rapport, rédigé près d'un mois avant l'*Anschluss*, Messersmith ne consacra qu'un seul paragraphe à la situation interne en Autriche, alors politiquement explosive, sans discuter du sort des Juifs qui semblait tant le préoccuper en 1933.⁸²

En poste à Berlin, puis à Vienne, Messersmith se familiarisa avec les conditions de vie des Juifs du III^e Reich, et il exposa au Département d'État les mauvais traitements dont ceux-ci étaient victimes. Une fois devenu assistant au secrétaire d'État, il se plia aux politiques prônées par le Département d'État. Son attitude reflétait l'ordre de ses priorités. Ainsi, bien que préoccupé par le sort des Juifs et dénonçant le nazisme, il aspirait à gravir les échelons du corps diplomatique. Contrairement à Dodd, il n'aurait pas mis sa carrière en jeu pour défendre les Juifs allemands et autrichiens, particulièrement lorsqu'il était question de redéfinir les lois américaines d'immigration pour permettre l'entrée au pays de milliers de réfugiés juifs provenant du III^e Reich.

⁸² Messersmith à Hull, 18 février 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 17-24.

2.3.4. Information fournie par John Wiley

Les dépêches que Wiley envoya au Département d'État au début de l'année 1938 révèlent à la fois un diplomate alarmé par les développements entourant les conditions de vie des Juifs du III^e Reich, un témoin dégoûté par la façon nazie d'accroître les mesures antisémites, mais aussi un représentant du gouvernement américain peu désireux de prêter son concours à une intervention ayant pour but d'accélérer l'immigration juive aux États-Unis.

Wiley décrivit la situation des Juifs du III^e Reich en utilisant un langage clair et direct qui traduisait son opposition aux politiques allemandes. À plusieurs reprises, il dénonça les mesures prises contre les Juifs, qualifiées de « *utterly lunatic* »⁸³, « *persecution* », « *violent pogrom* », « *a degrading and disgusting example of what German culture is capable of* ». Il tenta également de convaincre l'un de ses correspondants, l'ambassadeur William Bullitt, que les rumeurs et histoires véhiculées à ce sujet étaient « *in all probability not in the slightest exaggerated* ».⁸⁴

Lorsque qu'il apprit la nouvelle de l'*Anschluss*, événement qu'il redoutait depuis qu'il était en poste, « *John Wiley was standing before his desk [...], a queer smile on his face – the smile of someone who has just been defeated and knows it. [...] 'It's all over'* », aurait-il alors lancé.⁸⁵ Au cours des semaines suivantes, Wiley envoya de nombreux rapports au Département d'État afin de prévenir Washington de l'urgence de la situation. Il donna des exemples frappants des conditions de vie imposées aux Juifs autrichiens par les Nazis. À l'heure où les propos anti-nazis de certains journalistes américains contrariaient les autorités du III^e Reich qui les

⁸³ FDRL, JCW, Wiley à Messersmith, 8 juin 1938.

⁸⁴ FDRL, JCW, Wiley à Bullitt, 6 mai 1938.

⁸⁵ Shirer, *Berlin Diary*, p. 98.

dénonçaient comme mensongers auprès de Wilson, Wiley affirmait au Département que les « *reports of arrests and details of Nazi 'clean up' which reach the Legation are identical with those in the American press* ». Il déclara lui-même : « *This is a period of efficient terrorism. [...] Jewish department stores plundered. Suicides continue* ». Plus loin dans cette même dépêche, il souligna clairement l'urgence de la situation autrichienne en affirmant que celle-ci était « *worse than it ever was in Berlin* »⁸⁶. Dans un rapport qu'il rédigea une semaine après l'*Anschluss*, il peignit un portrait inquiétant de la tournure que prenaient les événements à Vienne en décrivant les arrestations multiples, les activités des S.A., des S.S. et de la Gestapo, et la panique générale accompagnée de suicides.⁸⁷

Wiley discuta sur un ton alarmé, voire dégoûté, des conséquences de l'*Anschluss* pour la communauté juive tout en expliquant la brutalité dont les Nazis faisaient preuve pour faire respecter les Lois de Nuremberg. Ainsi, dès le lendemain de l'annexion de l'Autriche au III^e Reich, il prévenait le Département d'État que les Juifs « *will be dealt with in German Nazi manner rather than in milder Austrian fashion. Many already arrested* ». ⁸⁸ Wiley s'inquiétait des conséquences tragiques des récents événements si les Lois de Nuremberg étaient appliquées avec force. La communauté juive, il le rappela à plusieurs reprises, constituait près du tiers de la population totale de la ville de Vienne : « *Large percentage 'non-Aryans' in Vienna implies situation of great and tragic consequences* »⁸⁹, « *[situation] of 'non-Aryans' one third of Vienna population utterly hopeless* ». ⁹⁰ Moins diplomatique que Wilson

⁸⁶ Wiley à Hull, 16 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 449.

⁸⁷ Wiley à Hull, 19 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 458.

⁸⁸ Wiley à Hull, 13 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 433.

⁸⁹ Wiley à Hull, 16 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 449.

⁹⁰ Wiley à Hull, 18 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 455.

dans le choix de ses propos, il parlait notamment de « *campaign of indignity inflicted upon the Jews [...] obliged to perform degrading and menial tasks* »⁹¹ et de « *physical violence and terrorism by the Austrian S.S., S.A. and other lawless elements* ». ⁹² Ces citations démontrent à la fois sa réprobation face aux mesures antisémites de même que son peu de respect pour les groupes policiers nazis, pourtant des organes importants du gouvernement du III^e Reich.

Wiley était inquiet du sort que le régime nazi réservait à la communauté juive du III^e Reich. Dans sa dépêche la plus alarmante, écrite à Messersmith, il dit : « *if there is war, Heaven alone knows what will happen to these unhappy and wretched people. If there is not war, the situation of those Jews who remain in Austria will by autumn become desperate* ». ⁹³ De plus, Wiley comprenait le caractère permanent de l'antisémitisme nazi : « *the treatment meted out to the Jews is not being changed. It is just a continuation of the same thing* ». ⁹⁴ Dans le même ordre d'idées, il ajouta à une autre occasion qu'il constatait « *no evidence of spontaneity* » ⁹⁵ et que la situation « *is, therefore, not a temporary emergency* ». ⁹⁶

Wiley tenta d'expliquer au Département d'État la dégradation du moral de la communauté juive. Compte tenu de la rapidité avec laquelle s'était accompli l'*Anschluss*, les Juifs d'Autriche n'avaient bénéficié d'aucune période de transition : « *The full force of the blow has come so suddenly and the measures which have been*

⁹¹ Wiley à Hull, 25 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 359.

⁹² Wiley à Hull, 29 avril 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 364.

⁹³ FDRL, JCW, Wiley à Messersmith, 8 juin 1938.

⁹⁴ FDRL, JCW, Wiley à Wilson, 14 avril 1938.

⁹⁵ FDRL, JCW, Wiley à Bullitt, 6 mai 1938

⁹⁶ FDRL, JCW, Wiley à Messersmith, 3 juin 1938.

taken against them are so drastic that within a short time a condition of great distress may be expected, if it is not already here ».⁹⁷ Il ajouta que « *practically all of the Jewish population is in a state of acute anxiety and depression. [...] Suicides have been numerous [...] Austrian Jews unable to leave* ».⁹⁸ Cette incapacité pour les Juifs autrichiens d'émigrer augmentait considérablement leur stress. À plusieurs reprises, Wiley fit d'ailleurs état du problème qui se retrouva par la suite au coeur des débats sur la crise des réfugiés : « *one obvious and tragic feature of the situation is the economic difficulty for many [...] 'non-Aryans' to remain in Austria. At the same time there seems to be an equally great difficulty [...] to find a haven of refuge abroad* ».⁹⁹ Il nota une augmentation exponentielle du nombre de Juifs qui se pressaient aux portes du consulat pour obtenir un visa américain : « *The Visa Section is in a state of siege. This will continue for protracted period* ».¹⁰⁰ Il percevait quotidiennement la détresse à travers les histoires de ceux et celles qui se présentaient au consulat américain, et rendait par la suite compte de cette détresse au Département d'État : « *The hundreds who visit the Legation each day bring in stories of grief and tragedy* ».¹⁰¹ Wiley prévenait ainsi Washington des conséquences directes pour les États-Unis de la crise des réfugiés, crise qui ne se réglerait pas à court terme.

Wiley sympathisait avec les Juifs en détresse mais refusa de s'impliquer activement pour résoudre la crise des réfugiés. En premier lieu, il justifia de ne pas prendre part à l'aide internationale qui s'organisait à près d'un mois de la Conférence d'Évian par le travail qui le submergeait au consulat : « *our situation here is difficult*

⁹⁷ Wiley à Hull, 19 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 459.

⁹⁸ Wiley à Hull, 25 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 359.

⁹⁹ Wiley à Hull, 25 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 359.

¹⁰⁰ Wiley à Hull, 22 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 460.

¹⁰¹ Wiley à Hull, 19 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 458.

[...]. *The instinct to do something for everybody is overwhelming. Our possibilities of real assistance are terribly limited* ». Dans cette même lettre à Messersmith, il énuméra également les facteurs qui compliquaient l'immigration juive, surtout en Amérique. Il exposa les multiples difficultés qu'aurait à affronter quiconque s'impliquerait dans l'aide aux réfugiés juifs.¹⁰² Il déclara plus directement à Pierrepont Moffat, chef de la Division des Affaires européennes au Département d'État : « *from a purely personal point of view there is only one thing that I am eager to avoid, namely getting involved too deeply in Jewish relief and emigration problems* ». ¹⁰³ Un peu à la manière de Messersmith, Wiley se préoccupait du sort des Juifs sans vouloir s'impliquer personnellement. Par contre, Wiley se montra plus souple que Messersmith dans l'application des procédures d'immigration. À cet égard, Bat-Ami Zucker souligne que Wiley respectait les lois d'immigration américaines, mais qu'il ferma les yeux sur certains détails techniques pour aider un nombre plus élevé de réfugiés juifs à émigrer. William Shirer témoigna d'ailleurs de la générosité de Wiley à l'égard des Juifs. En effet, Shirer expliqua qu'au cours des jours suivant l'*Anschluss*, le diplomate aida quelques familles juives à fuir le III^e Reich.¹⁰⁴

Les quatre diplomates dont nous avons étudié les rapports admettaient tous l'existence des traitements infligés aux Juifs du III^e Reich. Cependant, quatre caractéristiques permettent de distinguer les interprétations de Dodd, Wilson, Messersmith et Wiley : les descriptions des conditions de vie (très abondantes ou, au contraire, manquantes), la perception du danger potentiel du régime nazi pour la communauté juive, l'évaluation du phénomène antisémite (une vague de fond

¹⁰² FDRL, JCW, Wiley à Messersmith, 8 juin 1938.

¹⁰³ FDRL, JCW, Wiley à Moffat, 23 mai 1938.

¹⁰⁴ Voir Zucker, *In Search of Refuge*, p. 167; Shirer, *Berlin Diary*, p. 111.

permanente ou, au contraire, une campagne anti-juive temporaire), et le ton général employé pour désigner les nazis et les Juifs. Vues dans leur ensemble, ces positions divergentes donnaient au Département un éventail d'interprétations où les commentaires alarmants de Dodd, Messersmith (en tant que consul) et Wiley contrastaient avec les rapports plus conservateurs de Wilson et Messersmith (en tant qu'assistant au Département d'État).

Nous venons donc de démontrer que le gouvernement Roosevelt disposait de l'information nécessaire pour se faire un portrait juste de la situation des Juifs du III^e Reich. Nous avons également souligné l'hétérogénéité du contenu et du traitement de l'information envoyée par les diplomates étudiés au Département d'État. Alors que certains traduisaient leur inquiétude quant à l'avenir potentiel des Juifs allemands et autrichiens en tentant d'alerter Washington, d'autres n'y accordaient qu'une place négligeable dans leurs dépêches. Il faut donc maintenant s'interroger sur la façon dont le Département d'État a traité cette information hétérogène.

2.4. Traitement de l'information

Pour expliquer l'attitude du Département d'État face à l'information mise à sa disposition, nous devons d'abord étudier le traitement général qu'il accordait à la correspondance de Dodd, Wilson, Messersmith et Wiley. Par la suite, nous analyserons les questions sur lesquelles le Département d'État a demandé des précisions ou a encouragé une intervention directe auprès des autorités nazies. Ceci nous permettra de démontrer que les hauts fonctionnaires du Département d'État, loin d'ignorer les conditions de vie précaires des Juifs du III^e Reich, ont choisi d'accorder davantage de crédibilité à Wilson dont la philosophie « réaliste » se rapprochait de la leur. De plus, compte tenu de la politique de non-ingérence adoptée par le gouvernement Roosevelt pendant les années 1930, ils n'ont exigé une intervention de leurs diplomates auprès des dirigeants nazis que lorsque des intérêts américains étaient en jeu.

2.4.1. Traitement général de la correspondance des quatre diplomates

Le traitement général accordé à la correspondance des diplomates américains variait selon leur position sur l'éventail idéologique allant des plus idéalistes aux plus réalistes. Nous commencerons donc par la correspondance des idéalistes Dodd et Messersmith, pour étudier par la suite celle du réaliste Wilson. Nous analyserons celle de Wiley en dernier lieu puisqu'il ne se positionna pas ouvertement dans ces divergences de vue opposant les fonctionnaires du Département d'État.

La prise de position tranchée que Dodd adopta face à l'Allemagne et au régime nazi poussa Roosevelt et Hull à s'en éloigner afin de ne pas y être associés.¹⁰⁵ Tous deux appréciaient le travail qu'accomplissait Dodd depuis son arrivée à Berlin, mais ils ne pouvaient se rallier à son opposition aux politiques du III^e Reich sans ébranler les fondements de la neutralité américaine. L'ambassadeur sous-estimait cette considération politique. Il espérait pouvoir convaincre le président d'intervenir pour forcer les dirigeants nazis à revoir l'application de leurs politiques antisémites. L'ambassadeur Dodd cultivait sa relation avec le président et ne se préoccupait guère de la tension qui régnait entre le camp réaliste du Département d'État et lui. Cette tension lui porta cependant préjudice. En effet, deux des hauts fonctionnaires dits « réalistes », Pierrepont Moffat, chef de la Division des Affaires européennes, et William Phillips, alors sous-secrétaire d'État, ne lui faisaient aucunement confiance.¹⁰⁶ Ils jugeaient ses façons de faire peu diplomatiques et ses compétences à titre d'ambassadeur inadéquates. À leurs yeux, Dodd n'était donc pas une source fiable d'information pour le Département d'État. Ils considéraient ses rapports excessifs et sans réelle utilité.¹⁰⁷ Lorsque Welles succéda à Phillips au poste de sous-

¹⁰⁵ Dallek, *Democrat and Diplomat*, p. 322.

¹⁰⁶ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 413.

¹⁰⁷ Dallek, *Democrat and Diplomat*, p. 270-274. Voir aussi Blanche W. Cook, *Eleanor Roosevelt*, vol. II, 1933-1938, New York, Viking, 1992, p. 309.

secrétaire, il se rangea également du côté des réalistes et ne cacha pas son antipathie pour les opinions de Dodd. La lecture du journal de l'ambassadeur permet également de constater que Dodd dissociait l'attitude des fonctionnaires du Département d'État, qu'il jugeait répréhensible, de celle du président, à laquelle il s'identifiait ou qu'il excusait si elle différait.¹⁰⁸ Il sous-estima cependant les rapports cordiaux que Roosevelt cultiva avec Welles, notamment, à qui le président accordait sa confiance.

L'information qu'il envoya au Département d'État établissait un portrait juste de la réalité au cœur du III^e Reich. Par contre, comme le souligne Arnold Offner, ceux qui se sont penchés sur les dépêches de Dodd pour les analyser n'ont pas compris, ou ont refusé de comprendre, le risque réel que représentait le régime nazi. Il n'était pas question pour les États-Unis d'intervenir en Europe, quoiqu'il en coûtât.¹⁰⁹ Ainsi, à l'heure où le gouvernement américain se cantonnait dans une politique isolationniste que faisait respecter à la lettre le Département d'État, Dodd s'attira les foudres du camp réaliste en refusant de mettre en sourdine ses protestations contre l'Allemagne nazie. Les hauts fonctionnaires du Département reçurent donc pendant quatre ans ses dépêches avec scepticisme, manque de considération et, particulièrement au cours de la dernière année, discrédit.

Tout comme Dodd, Messersmith percevait dans les politiques du régime nazi un danger, tant pour la communauté juive du III^e Reich que pour l'équilibre des relations internationales. Selon Kenneth Moss, Messersmith était non seulement un analyste perspicace du régime nazi, mais aussi la meilleure source d'information sur l'Allemagne nazie dont le gouvernement américain disposait de 1933 à 1937. En effet, il inondait le Département d'État de ses rapports détaillés commentant les

¹⁰⁸ Voir notamment Dodd, *Ambassador Dodd's Diary*, p. 92-94, 209-210, 213-214, 421, 426-427, 433-434, 443 (respectivement les entrées du 22 mars 1934, 23 mars 1934, 30 mars 1934, 17 janvier 1935, 6 février 1935, 30 juin 1937, 11 août 1937, 23 novembre 1937, 23 décembre 1937).

¹⁰⁹ Offner, *American Appeasement*, p. 172-174. Voir aussi Cook, *Eleanor Roosevelt*, p. 309.

politiques allemandes. Ceci lui valut d'ailleurs le surnom de « *Forty Page George* », compte tenu de la longueur, plutôt inhabituelle pour un diplomate, de ses dépêches. Le Secrétaire d'État Hull, le Sous-secrétaire Phillips, et même le Président Roosevelt soulignèrent leur appréciation de ses analyses approfondies.¹¹⁰

La longueur des dépêches de Messersmith s'avéra cependant problématique puisque Hull prenait rarement le temps de les lire au complet. Afin d'en avoir tout de même une idée, le secrétaire d'État reléguait à la Division des Affaires européennes, dirigée par Moffat, le soin de synthétiser les rapports de Messersmith.¹¹¹ Kenneth Moss souligne la difficulté qui confrontait le lecteur des rapports de Messersmith. En effet, alors que certaines informations fournies par Messersmith dépeignaient justement les réalités du III^e Reich, d'autres étaient inutiles, illusoire, voire même trompeuses.¹¹² Moffat se chargeait de cette délicate opération qui consistait à sélectionner ce qui lui paraissait ou non pertinent. Or, comme nous l'avons vu précédemment, Moffat s'identifiait davantage à la philosophie réaliste dans son approche de l'Allemagne nazie, et n'accordait aucune crédibilité aux commentaires alarmants de diplomates idéalistes comme Dodd. Bien qu'aucun historien n'ait évalué la façon dont Moffat s'acquitta de cette tâche, nous avançons l'idée que ses synthèses gommaient le ton alarmant employé par Messersmith dans ses textes originaux. Jesse Stiller souligne que le Département d'État surveillait étroitement la transmission de la correspondance de Messersmith vers la Maison blanche en censurant ou supprimant certaines de ses dépêches. Roosevelt ne recevait donc que la version de Moffat, jugée acceptable aux yeux des hauts fonctionnaires du Département d'État. Stiller ajoute

¹¹⁰ Moss, « George S. Messersmith and Nazi Germany », p. 113 et 115. Voir aussi Stiller, *George S. Messersmith*, p. 83.

¹¹¹ Stiller, *George S. Messersmith*, p. 77.

¹¹² Moss, « George S. Messersmith and Nazi Germany », p. 114.

qu'une fois entre les mains du président, les propos de Messersmith édulcorés par Moffat n'avaient pas plus d'influence que ceux de Dodd. Au contraire, après avoir lu les rapports de Messersmith, Roosevelt les renvoyait simplement au Département d'État. Selon l'historien, de plus courts textes auraient peut-être permis à Messersmith d'exprimer ses idées plus efficacement, en évitant notamment le processus de synthèse auquel ses dépêches étaient soumises.¹¹³

Malgré le ton alarmant commun aux dépêches de Dodd et de Messersmith, ce dernier entretenait des relations de travail beaucoup plus cordiales que Dodd avec les fonctionnaires de Washington. En effet, alors que l'ambassadeur se moqua du peu de respect que le Département d'État lui témoignait durant sa carrière, l'ambition de Messersmith le poussa à agir autrement. Il cultivait des liens de bonne entente avec les hauts fonctionnaires du Département d'État, notamment en respectant les positions de ces derniers. Par exemple, tout en exposant les conditions de vie précaires des Juifs du III^e Reich alors qu'il était consul général à Berlin, il défendait parallèlement les lois d'immigration des États-Unis et s'opposait à l'immigration des réfugiés juifs en territoire américain.

Hugh Wilson, pour sa part, défendait dans ses dépêches une idée populaire au sein du Département, soit de percevoir l'Allemagne dans une optique optimiste. Ayant été assistant du secrétaire d'État pendant quelques mois au tournant de 1937 et au début de 1938, il entretenait des relations amicales avec plusieurs fonctionnaires du Département d'État. Affilié aux réalistes, Wilson était fort apprécié par plusieurs représentants de ce groupe, notamment par Pierrepont Moffat.¹¹⁴ Welles, qui s'identifiait également aux réalistes, ne dissimula pas sa satisfaction lorsque Wilson remplaça Dodd à l'ambassade berlinoise. De son côté, le Secrétaire Hull, qui refusait

¹¹³ Stiller, *George S. Messersmith*, p. 76-77 et 83.

¹¹⁴ Offner, *American Appeasement*, p. 214.

de se rallier à l'un ou l'autre des camps, percevait Wilson comme « *an experienced and capable, though not necessarily a model, diplomat* ». ¹¹⁵ Wilson adressa la grande majorité de ses dépêches à Hull, mais communiqua parfois directement avec Roosevelt. À quelques reprises, le Département d'État transmit ses rapports à Roosevelt. ¹¹⁶ Contrairement à Dodd et Messersmith cependant, Wilson ne semble pas avoir cultivé une relation particulière avec le président. Il fraternisa plutôt avec les hauts fonctionnaires du Département qui partageaient ses positions au sujet du III^e Reich. Nous constatons d'ailleurs l'absence de controverse et de conflit entre les hauts fonctionnaires et l'ambassadeur américain pendant les mois où il fut en poste à Berlin. La censure, voire la suppression des textes de Wilson par le Département d'État nous semble donc peu probable.

L'information disponible au sujet du consul Wiley indique qu'il fraternisa avec Moffat, Messersmith et Roosevelt. Sa correspondance ne suggère pas d'animosité avec le Département d'État et ses hauts fonctionnaires. ¹¹⁷ Frank Graff soutient que Welles lisait les nombreux rapports de ce diplomate. Jesse Stiller ajoute que le Sous-secrétaire Welles était sensible aux signaux d'alarme que Wiley envoyait à propos de la situation des Juifs autrichiens. ¹¹⁸ Le Secrétaire Hull, pour sa part, les décrivait comme étant « *most enlightening and extremely helpful* ». ¹¹⁹ Welles et Hull

¹¹⁵ Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, New York, Macmillan Co., 1948, p. 182.

¹¹⁶ À titre d'exemple, notons le mémorandum d'une conversation que Wilson eut avec le Dr Goebbels le 22 mars 1938, qu'il envoya au Département d'État, et que Welles crut bon de faire parvenir au président. Dans ce mémorandum, Wilson faisait état de ses sentiments à l'égard de la question juive, qu'il regrettait d'avoir à traiter à nouveau avec le dirigeant nazi. Voir Wilson à Hull, 23 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 434-438. Voir aussi FDRL, SW, Welles à Roosevelt, 22 avril 1938.

¹¹⁷ La correspondance disponible dans le fonds d'archives de ce diplomate américain suggère qu'il avait de bonnes relations avec Roosevelt, Moffat et Messersmith. Voir FDRL, JCW.

¹¹⁸ Graff, *Strategy of Involvement*, p. 218; Stiller, *George S. Messersmith*, p. 123.

¹¹⁹ Hull à Wiley, 15 février 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 396.

démontrèrent d'ailleurs concrètement la crédibilité qu'ils accordaient à ses propos au cours du mois suivant l'*Anschluss*. À la lumière des dépêches envoyées par Wiley, le Département d'État critiqua le manque d'autorité de Wilson dans ses interventions auprès des dirigeants nazis.¹²⁰ La validité des propos de Wiley – pourtant parfois alarmants – ne fut donc pas remise en question par les hauts fonctionnaires du Département d'État. À certaines reprises, ils leur accordèrent même une plus grande valeur que les rapports plus optimistes de leur ami et confrère Hugh Wilson.

Un constat clair émerge de la façon dont les hauts fonctionnaires du Département d'État traitaient l'information selon qu'elle provenait de Dodd, de Messersmith, de Wilson ou de Wiley. Bien qu'important, le contenu des dépêches n'était cependant pas le facteur déterminant dans le traitement de l'information. Le contraste entre Dodd et Wiley est probablement le plus révélateur à ce point de vue. Tous deux rapportèrent sensiblement les mêmes conditions de vie des Juifs du III^e Reich. La controverse entourant la réputation de Dodd lui a été dommageable. Certains individus du Département refusaient même de lui accorder une quelconque crédibilité. De son côté, Wiley décrivait les faits de façon détaillée, le plus justement possible. Il s'acquittait de cette tâche sans critiquer ouvertement le régime ou certains de ses dirigeants, mais en évitant également de louer les politiques allemandes. Ainsi, lorsque comparés à Wilson, dont l'idéologie plutôt clémente à l'égard des Nazis s'apparentait à celle du Département d'État, les propos de Wiley étaient utilisés afin d'enjoindre Wilson à agir plus promptement auprès des autorités nazies.

Selon nous, outre le contenu, deux autres éléments semblent donc avoir joué un rôle influent dans le traitement de l'information envoyée à Washington : l'attitude du diplomate, tant à l'égard du Département d'État que des Nazis, et sa façon de relater l'information. Seule la conjonction de ces trois facteurs – contenu, attitude et

¹²⁰ Wiley à Hull, 25 avril 1938, 26 avril 1938, 27 avril 1938, Hull à Wilson, 27 avril 1938, 4 mai 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 509-512, 514.

rédaction – permet d'expliquer la réceptivité ou la résistance du Département d'État à l'information fournie par l'un ou l'autre des quatre diplomates ici présentés.

2.4.2. Traitement de l'information envoyée à propos du III^e Reich

Nous avons démontré dans la section précédente qu'au cours des années 1930, les hauts fonctionnaires du Département d'État interprétaient différemment l'information qu'ils recevaient selon leurs impressions de l'expéditeur. Dans cette section, nous analyserons les deux lignes de conduite suivies par le Département d'État en réaction aux renseignements envoyés par Dodd, Wilson, Messersmith et Wiley. Nous verrons d'abord les occasions où le Département d'État préféra réitérer la politique américaine de non-ingérence. Par la suite, nous présenterons trois sujets à propos desquels le Département d'État a choisi d'intervenir directement auprès des autorités nazies. Ceci nous permettra de conclure que le gouvernement Roosevelt, adéquatement informé des conditions de vie des Juifs allemands et autrichiens, n'intervint auprès des dirigeants nazis que pour défendre ses propres intérêts. Il refusa de critiquer l'attitude discriminatoire du gouvernement nazi envers les Juifs du III^e Reich et ce, même lorsque la population américaine s'en indigna.

Pendant les années 1930, le gouvernement américain poursuivit une politique de non-ingérence dans les problèmes politiques européens. Il refusait catégoriquement de formuler une opinion quelconque sur les événements politiques en Europe, autre que pour souligner qu'il défendrait la paix, l'ordre et le droit international. Le gouvernement Roosevelt ne désirait pas, notamment, être associé à la politique britannique d'apaisement de l'Allemagne nazie, mais savait en apprécier publiquement les bienfaits.¹²¹ Cette politique de non-ingérence se traduisit également par l'absence d'interférence américaine dans les affaires domestiques du III^e Reich et ce, même si les persécutions antisémites soulevaient l'indignation de citoyens

¹²¹ Mémoire de Welles, 8 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 126-130.

américains. À titre d'exemple, à l'occasion des Jeux Olympiques de 1936 qui avaient lieu à Berlin, l'*American Athlete Union* organisa un boycott dès 1934 pour protester contre la discrimination dont l'Allemagne faisait preuve en refusant d'admettre des Juifs au sein de son équipe olympique. Pendant les quelques trois années que dura la controverse, le gouvernement Roosevelt refusa d'intervenir dans la dispute et ce, malgré une population américaine en faveur du boycott. Le gouvernement connaissait alors, de par les rapports de Dodd et Messersmith, les conditions de vie des Juifs allemands. Il a cependant préféré ne pas s'ingérer dans les affaires internes du III^e Reich, démontrant ainsi aux autorités nazies sa position neutre dans ce débat.¹²²

De la même façon, les nombreux rapports envoyés par le consul Wiley au Département d'État sur la situation précaire des Juifs autrichiens dans les semaines qui ont suivi l'*Anschluss* n'ont pas fait fléchir le gouvernement Roosevelt. En effet, moins d'une semaine après l'annexion de l'Autriche à l'Allemagne, l'Assistant du secrétaire d'État Messersmith déclarait au consul qu'aucun changement n'était prévu dans la politique américaine sur ce plan; les autorités américaines continueraient de respecter le principe de non-ingérence dans les affaires allemandes. Messersmith réaffirma son propos en invitant Wiley à lire, dès qu'il en obtiendrait une copie, un discours du Secrétaire d'État Hull qui contenait l'ensemble des principes desquels le gouvernement Roosevelt n'entendait pas déroger : la préservation d'un climat de paix à l'échelle internationale, le respect des accords et traités internationaux, et la non-

¹²² Voir à ce sujet Arnd Krüger, « The United States of America: The Crucial Battle », dans Arnd Krüger (dir. publ.), *The Nazi Olympics: Sports, Politics and Appeasement in the 1930s*, Urbana, University of Illinois Press, 2003.

interférence dans les affaires internes d'autres nations.¹²³ Messersmith souligna d'ailleurs fermement : « *we intend to stick to these principles* ». ¹²⁴

Le Département d'État surveillait attentivement ses ambassadeurs et chargés d'affaires, et il veillait à rectifier tout propos pouvant impliquer les États-Unis dans une discussion des questions politiques du III^e Reich. Wiley, par exemple, fut réprimandé pour avoir affirmé aux autorités autrichiennes : « *my Government maintained a deep and sincere interest in the welfare of Austria and [...] hoped earnestly that the Austrian Government would firmly resist threats against the independence of Austria* ». ¹²⁵

En respectant cette politique, le Département d'État évita soigneusement de se positionner sur la question délicate de l'*Anschluss* et de ses conséquences. En effet, il ne chercha pas à s'y opposer publiquement et choisit éventuellement d'en reconnaître la légitimité. Dans les semaines qui suivirent l'annexion autrichienne, le Département d'État se concentra davantage sur des sujets moins controversés comme les dettes de guerre de l'Autriche et la question de la validité des traités signés par les États-Unis et l'Autriche avant l'*Anschluss*. À l'heure où Wiley s'inquiétait du sort des Juifs autrichiens dorénavant sous la gouverne du régime nazi, le Secrétaire Hull, de son côté, surnommait l'*Anschluss* « *the Austrian incident* », terme diplomatique qui illustre la politique américaine de non-ingérence envers l'Allemagne. ¹²⁶

¹²³ Voir « Our Foreign Policy: Address by the Honorable Cordell Hull, Washington, March 17, 1938 », dans U.S. Department of State, *Peace and War, United States Foreign Policy, 1931-1941*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1943, p. 407-418.

¹²⁴ Messersmith à Wiley, 16 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 451-453 (citation p. 452).

¹²⁵ Wiley à Hull, 13 février 1938, Hull à Wiley, 15 février 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 392-394, 396.

¹²⁶ Hull à Wilson, 19 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 456.

Le Département d'État choisit cependant d'intervenir directement auprès des dirigeants nazis pour calmer les tensions entre l'Allemagne nazie et les États-Unis, pour s'enquérir du statut des Juifs allemands et autrichiens temporairement en sol américain, et pour défendre les intérêts des Juifs américains visitant le III^e Reich.

Parmi les sujets qui stimulèrent une réponse plus forte du Département d'État, notons d'abord la frustration du gouvernement allemand à l'égard de certains citoyens américains qui critiquaient publiquement les politiques du III^e Reich. Le Département d'État désirait avant tout apaiser l'impatience des Nazis. À cet égard, le remplacement de l'ambassadeur Dodd, à la fin de l'année 1937, fut probablement la démarche la plus importante pour rétablir de meilleures relations entre les deux gouvernements. Le remplacement de Dodd par Wilson allégea temporairement les tensions.¹²⁷ Outre Dodd, des journalistes américains s'opposaient également aux politiques antisémites du III^e Reich.¹²⁸ Les nazis étaient offensés et enjoignaient le gouvernement américain de censurer ces propos diffamatoires. Le Département d'État, pour sa part, se dit sensible à leurs protestations, tout en leur expliquant cependant le principe américain de la liberté de presse.¹²⁹

La question de la validité des passeports détenus par les Juifs allemands vivant temporairement aux États-Unis poussa également le Département d'État à intervenir promptement auprès du gouvernement nazi. De l'adoption des Lois de Nuremberg en 1935 jusqu'en 1938, l'Allemagne restreignit progressivement les droits des Juifs

¹²⁷ Pour des sources à propos de la controverse au sujet de l'ambassadeur Dodd, voir mémorandum de Hull, 5 août 1937, mémorandum de Welles, 1^{er} octobre 1937, Gilbert à Hull, 13 janvier 1938, mémorandum de Hull, 14 janvier 1938, *FRUS 1937*, vol. II, p. 377-378, 381-385.

¹²⁸ Pour plus de renseignements sur l'opposition des journalistes américains au régime nazi, voir Lipstadt, *Beyond Belief*, p. 86-88.

¹²⁹ Mémorandum de Hull, 15 août 1935, *FRUS 1935*, vol. II, p. 404-405, Wilson à Hull, 11 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 432-434, mémorandum de Welles, 14 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 442-445, mémorandum de Wilson, 23 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 434-438.

allemands. Non seulement l'émission de passeports aux Juifs se fit plus rare, mais la durée du passeport s'en trouva également raccourcie. Pour le Département d'État, cette situation signifiait que les Juifs allemands résidant temporairement aux États-Unis ne pourraient plus quitter le territoire américain (ou en être expatriés), faute de pouvoir présenter un passeport valide. Hull et Welles soulevèrent tous deux ce problème à plusieurs reprises au cours des années 1937 et 1938. Ils demandèrent à Dodd, puis à Wilson, d'éclaircir ces questions avec les autorités nazies et, le cas échéant, d'enjoindre le gouvernement allemand de prendre les dispositions nécessaires afin de permettre le retour en Allemagne de ces Juifs.¹³⁰

La détérioration des conditions de vie des Juifs américains vivant temporairement en Allemagne et en Autriche attira sans contredit, plus que tout autre sujet, l'attention du Département d'État. Les rapports que Wiley envoya au Département d'État en 1938 décrivaient les mauvais traitements infligés à des citoyens américains de religion juive. De plus, Wiley soulignait que l'application aux Juifs américains des diverses politiques antisémites nazies – notamment l'obligation pour chacun d'inventorier ses biens matériels, et le pouvoir de confiscation du gouvernement nazi – discriminait entre les citoyens américains juifs et non juifs vivant en Autriche. À la réception de ces nombreux rapports, le Département d'État demanda à l'ambassadeur Wilson de transmettre aux autorités nazies le mécontentement du gouvernement américain. Welles soulignait d'ailleurs que son gouvernement était « *greatly disturbed by the attacks on American citizens in Vienna* ». ¹³¹ Le Département d'État dénonça l'attitude du régime nazi envers les

¹³⁰ Welles à Gilbert, 21 octobre 1937 et 1^{er} novembre 1937, *FRUS 1937*, vol. II, p. 325-327, Hull à Wilson, 7 mai 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 370-371.

¹³¹ Welles à Wilson, 27 avril 1938, *FRUS 1938*, vol. II, p. 512.

Américains juifs. Il enjoignit les autorités nazies d'agir rapidement, soulignant que le gouvernement américain considérait cette situation comme une urgence.¹³²

Le gouvernement américain choisit la non-ingérence comme politique de prédilection dans la conduite de ses relations avec l'Allemagne. Ainsi, il pouvait justifier de ne pas intervenir pour s'opposer aux politiques antisémites du III^e Reich dont il connaissait pourtant les impacts néfastes sur la communauté juive. Dodd, Messersmith et Wiley avaient fourni suffisamment d'information pour permettre au Département d'État de comprendre l'ampleur des mesures discriminatoires instaurées par le régime nazi. Les hauts fonctionnaires qui traitaient l'information reçue diminuèrent cependant son impact en discréditant, en censurant ou en synthétisant à leur façon les propos des diplomates dont ils ne partageaient pas les opinions. Malgré l'information dont il disposait, le gouvernement Roosevelt a refusé de condamner l'antisémitisme institutionnalisé du régime nazi en plaidant la non-ingérence. Cette attitude se manifesta notamment par sa participation aux Jeux olympiques de 1936 et sa reconnaissance de l'*Anschluss* en 1938.

Toutefois, le Département d'État intervint auprès des dirigeants nazis pour critiquer l'application des politiques antisémites aux Juifs américains ou aux Juifs allemands vivant aux États-Unis. Le gouvernement Roosevelt prouva donc qu'il était tout de même prêt à discuter des politiques discriminatoires du régime nazi lorsque ses intérêts s'en trouvaient directement affectés.

2.5. Conclusion

Que les hauts fonctionnaires du Département d'État aient choisi de la discréditer ou de la véhiculer, l'information qu'envoyèrent ambassadeurs et consuls au Département d'État – les observations, les descriptions, les plaintes, les

¹³² Hull à Wilson, 7 mai 1938, Welles à Wilson, 27 avril 1938, Hull à Wilson, 4 mai 1938, *FRUS* 1938, vol. II, p. 369-370, 512 et 514.

suggestions, les interrogations et les doutes – révèle les connaissances que possédait le Département d'État à propos des conditions de vie des Juifs en Allemagne et en Autriche. Ces diplomates ont eu auprès de leur gouvernement à la fois un rôle conscient d'informateur en expliquant les faits comme ils les concevaient, et un rôle plus subtil de conseiller en teintant ces explications de leurs positions personnelles à propos d'une crise politiquement et diplomatiquement délicate.

Il y eut de bons et de mauvais informateurs. Les bons informateurs rendaient compte de tous les développements politiques dont ils étaient témoins sans exagérer ni censurer les faits. Nous classons dans cette catégorie Dodd, Messersmith et Wiley. Ces trois diplomates ont, différemment mais justement, décrit en détail la panique des Juifs aux portes des consulats américains, la violence des persécutions antisémites et l'intransigeance du gouvernement nazi à l'endroit des Juifs. Contrairement à ces individus, Wilson a pour sa part choisi de taire les pratiques antisémites du III^e Reich, censure qui fit de lui un piètre informateur pour son gouvernement. Cette attitude de Wilson, tout comme celle de Dodd, Messersmith et Wiley, reflétait avant tout autre chose leurs positions personnelles en regard du III^e Reich.

La qualité de l'information envoyée par les ambassadeurs et consuls nous permet de conclure que le Département d'État et le Président Roosevelt connaissaient les conditions de vie précaires des Juifs du III^e Reich. Selon que leurs positions personnelles se rapprochaient ou s'éloignaient des positions défendues par les hauts fonctionnaires du Département d'État, l'information fournie par ces diplomates était tantôt étudiée, tantôt discréditée. Ainsi, le Département d'État n'a pas accordé suffisamment d'importance aux propos pourtant pertinents et réalistes de Dodd, qu'il ne croyait pas compétent. Il était plus disposé à considérer les rapports de Wilson, rapports pourtant quasiment muets sur les mauvais traitements que les nazis faisaient subir aux Juifs. Suivant le principe de non-ingérence, le Département d'État dénonça les politiques antisémites du III^e Reich uniquement lorsque celles-ci attaquaient des intérêts américains. En accordant davantage de crédibilité aux dires de Wilson et en

refusant de s'ingérer dans les affaires internes de l'Allemagne, le gouvernement Roosevelt démontrait sa volonté d'éviter, voire d'ignorer, le « problème juif » du III^e Reich.

CHAPITRE III

ÉTATS-UNIS : PRISE DE DÉCISION

Dans ce chapitre, nous analysons les processus décisionnels du gouvernement américain entourant la convocation, la préparation, l'organisation et le déroulement de la conférence intergouvernementale qui eut lieu à Évian, en France, du 6 au 15 juillet 1938 pour venir en aide aux réfugiés juifs allemands et autrichiens. À la lumière de l'information connue à propos de la situation précaire des Juifs du III^e Reich, nous expliquons pourquoi le gouvernement Roosevelt a convoqué et préparé une conférence aux prémisses limitées pendant laquelle il s'est gardé de suggérer les États-Unis comme terre d'asile. Pour ce faire, nous présentons d'abord les processus décisionnels entourant la convocation de la conférence. Par la suite, nous analysons la préparation du gouvernement américain en tant qu'organisateur et participant. Puis, nous étudions la participation américaine à Évian en examinant le discours que le représentant des États-Unis, Myron C. Taylor, a prononcé à cette occasion. Nous démontrons que le gouvernement américain a organisé la Conférence d'Évian pour prouver son intérêt envers la cause des réfugiés en tentant de leur chercher des terres d'asile, tout en refusant de présenter les États-Unis comme une destination possible. Cette analyse met en lumière le rôle fondamental que le Président Roosevelt a joué au sein du processus décisionnel en déléguant aux hauts fonctionnaires du Département d'État la responsabilité de préparer la Conférence d'Évian.

3.1. Convocation de la conférence

Le 22 mars 1938, Roosevelt annonça à la presse qu'il convoquait les pays américains et certains pays européens à une conférence pour venir en aide aux réfugiés politiques d'Autriche et d'Allemagne. Cette nouvelle impromptue surprit la communauté internationale. Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, les États-Unis avaient refusé de s'impliquer publiquement dans les organismes de nature internationale, comme la Société des Nations, afin d'éviter toute responsabilité envers une ou des nations. La crise économique avait raffermi cet isolationnisme. Pendant les décennies 1920 et 1930, les États-Unis avaient notamment décliné les invitations pour participer aux activités des diverses organisations internationales dont le but était d'aider les réfugiés européens.¹ En 1938, l'isolationnisme américain semblait éloigner les États-Unis des problèmes sociopolitiques connus en Europe.

À l'échelle nationale, l'année 1938 s'annonçait houleuse pour Roosevelt et le parti démocrate. Des élections auraient lieu à l'automne pour la Chambre et le Sénat. Entre-temps, Roosevelt avait prévu d'effectuer une « purge » des éléments les plus conservateurs de son parti pendant l'été en appuyant la campagne de tous les candidats favorables aux politiques du *New Deal*.² Selon Saul Friedman, cette initiative de Roosevelt n'avait rien pour plaire à la population et au Congrès américains qui lui pardonnaient tout juste son *court packing scheme*³ de 1936. Friedman rappelle également que la rechute économique de 1937 avait secoué la

¹ Mentionnons notamment le Bureau de Nansen pour les réfugiés et le Haut Commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne.

² Cook, *Eleanor Roosevelt*, p. 516-517.

³ Ayant remporté une victoire écrasante lors des présidentielles de 1936, Roosevelt présenta un projet de loi afin d'augmenter significativement le nombre de juges siégeant à la Cour suprême pour nommer des juges favorables à son deuxième *New Deal*, d'où l'appellation *court packing*. Ce projet ne vit jamais le jour puisqu'une majorité de juges approuva finalement le *New Deal*, ce qui sauva la constitution originale de la Cour suprême. Voir à ce sujet Wilson, *American Government*, p. 409-410.

crédibilité du président aux yeux de la population. Depuis 1933, cette dernière comptait sur Roosevelt pour régler une crise économique qui semblait s'éterniser.⁴ En prenant la décision de convoquer cette conférence, Roosevelt s'exposait donc aux critiques d'une population isolationniste dont il pouvait potentiellement perdre le vote aux prochaines élections présidentielles.⁵

Malgré ces obstacles, le gouvernement Roosevelt affirma vouloir soulager la crise des réfugiés en organisant lui-même un forum pour discuter des solutions possibles. Cette volonté déclarée de contribuer à résoudre une situation de plus en plus critique contrastait cependant avec le contexte non officiel de la conférence de presse du 22 mars 1938. En effet, c'est assis à l'arrière d'un Ford Roadster stationné pour l'occasion sur le bord d'une route de Warm Springs, en Georgie, que Roosevelt annonça à la presse la nouvelle étape que son pays s'apprêtait à franchir dans ses relations internationales.⁶ Loin du cadre politique et officiel du bureau ovale de la Maison blanche, Roosevelt sembla préférer un décor des plus improvisés. Cette attitude illustre l'ambivalence d'un gouvernement qui manifestait son désir d'aider tout en démontrant que la question des réfugiés politiques du III^e Reich ne constituait pas l'une de ses priorités.

Dans sa déclaration, Roosevelt spécifia qu'aucun gouvernement ne se verrait dans l'obligation d'accepter plus de réfugiés que ne le permettaient leurs lois d'immigration, que l'aide s'adressait uniquement aux réfugiés « politiques » d'Allemagne et d'Autriche, et que les coûts d'une telle entreprise devaient être couverts par des associations privées, et non par des gouvernements. Ces balises déçurent notamment de nombreux journalistes qui firent part dans leurs chroniques de

⁴ Friedman, *No Haven for the Oppressed*, p. 43.

⁵ Wyman, *Paper Walls*, p. 44-45.

⁶ Beir, *Roosevelt and the Holocaust*, p. 110.

leurs désillusions face au potentiel de la conférence annoncée.⁷ Malgré ces réserves, la nouvelle soulagea tout de même la communauté juive et surprit Eleanor Roosevelt.⁸ De son côté, la journaliste du *New York Herald Tribune* Dorothy Thompson réagit à cette annonce en écrivant à la hâte un livre pour féliciter le gouvernement Roosevelt de son initiative, mais également pour le prévenir des défis futurs. Cette dernière militait depuis des années pour une immigration des Juifs allemands en sol américain, notamment en finançant elle-même l'immigration de plusieurs réfugiés juifs.⁹ Tous ne réagirent pas de la sorte. En effet, plusieurs citoyens et parlementaires américains furent choqués de voir Roosevelt faire ainsi une brèche dans la tradition isolationniste et ce, malgré les limites de la déclaration qui devaient justement rassurer les Américains quant au peu de responsabilités concrètes que leur gouvernement aurait à assumer.¹⁰

Dans cette première partie, nous analyserons donc le processus décisionnel ayant mené à ce projet de conférence. Nous étudierons d'abord les raisons justifiant la convocation. Par la suite, nous expliquerons le choix des pays invités. Pour terminer, nous présenterons le contenu du message envoyé aux pays invités. Ceci nous permettra de conclure que le gouvernement Roosevelt poursuivait deux objectifs principaux en convoquant cette conférence : une volonté d'attirer l'attention

⁷ Pour lire des exemples de journalistes qui se montrèrent désillusionnés à l'annonce de la conférence, voir Shirer, *Berlin Diary*, p. 120; Lipstadt, *Beyond Belief*, p. 86-97.

⁸ Pour consulter les remerciements de certains citoyens américains, juifs et autres, voir FDRL, OF 3186, Turner à Roosevelt, 30 mars 1938, Lehman à Roosevelt, 31 mars 1938, Kline à Roosevelt, 2 avril 1938. Voir aussi Cook, *Eleanor Roosevelt*, p. 511.

⁹ Voir Dorothy Thompson, *Refugees; Anarchy or Organisation?*, New York, Random House, 1938, p. 9-11, 93-95. Voir aussi Kurth, *American Cassandra*, p. 163, 201, 274-280.

¹⁰ Pour lire un exemple d'un groupe de citoyens américains choqués de l'initiative du gouvernement Roosevelt, voir FDRL, OF 3186, Militant Christian Patriots à Roosevelt, 12 avril 1938.

internationale sur le problème, et l'espoir de dévier le flot de réfugiés politiques des États-Unis vers les dominions britanniques et les pays de l'Amérique latine.

3.1.1. Les raisons expliquant la convocation

Le Département d'État évoqua de nombreuses raisons justifiant la convocation de la Conférence d'Évian, allant des raisons annoncées à la presse ou envoyées aux pays invités à celles que seuls certains hauts fonctionnaires divulguèrent par l'entremise de mémorandums confidentiels ou de journaux intimes.

Publiquement, le gouvernement américain évoqua des raisons tout humanitaires de convoquer cette conférence. Constatant l'urgence de la situation européenne et l'ampleur qu'avait prise la crise des réfugiés depuis l'*Anschluss*, il croyait que la création d'un comité chargé de résoudre les problèmes de migration des réfugiés politiques du III^e Reich s'imposait. Le gouvernement Roosevelt désirait venir en aide à cette masse toujours grandissante de réfugiés afin de faciliter leur émigration et de trouver les moyens de la financer. Cette crise, qui devenait rapidement un problème d'envergure internationale, nécessitait la coopération de plusieurs pays. La conférence aurait donc pour but d'alléger la souffrance et la détresse des réfugiés qui tentaient, vainement, de quitter le III^e Reich.¹¹ Dans ses mémoires, publiées en 1948, Hull s'octroya le mérite d'en avoir eu l'idée avec l'aide de ses conseillers. Il prétendit même qu'une telle conférence semblait nécessaire aux yeux de son gouvernement afin d'éviter l'extermination des Juifs, argument aussi anachronique qu'irréaliste.¹² David Wyman ajoute que certains contemporains auraient perçu cette convocation

¹¹ FDRL, OF 3186, Mémorandum de Welles, avril 1938 (date précise non spécifiée).

¹² Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, p. 578.

comme une façon diplomatique pour le gouvernement Roosevelt de s'opposer à l'*Anschluss*.¹³

Plusieurs raisons nationales expliquent également la tournure que prit l'initiative américaine. Tout d'abord, Roosevelt ne souhaitait pas voir les États-Unis travailler directement avec les institutions déjà mises en place par la Société des Nations pour venir en aide aux réfugiés du III^e Reich.¹⁴ Il voulait créer un nouveau comité, indépendant de la SDN, mais qui pourrait collaborer avec ses institutions afin d'en maximiser le rendement.¹⁵ De plus, comme il devait composer avec un Congrès et une population isolationnistes dont la désapprobation pourrait lui être coûteuse politiquement, il n'avait aucune intention de libéraliser les lois d'immigration américaines. La meilleure façon d'aider les Juifs du III^e Reich tout en respectant l'isolationnisme américain consistait donc à alarmer la population mondiale en promouvant « *a humanitarian atmosphere towards Austrian and German Jews* ». ¹⁶ Selon Pierrepont Moffat, chef de la division des Affaires européennes du Département d'État, Roosevelt poursuivait trois objectifs simultanés. En premier lieu, il désirait assouplir les procédures d'immigration, sans pour autant changer les lois américaines. Cependant, selon Bat-Ami Zucker, les consignes envoyées aux consuls américains au cours de la même période contredisent les propos de Moffat; elles spécifiaient plutôt qu'aucun changement ne serait apporté aux procédures afin de favoriser les « réfugiés » au détriment des « immigrants ». ¹⁷ En deuxième lieu,

¹³ Wyman, *Paper Walls*, p. 44.

¹⁴ Notamment l'Organisation internationale du Travail et le Haut commissaire pour les réfugiés provenant du III^e Reich.

¹⁵ FDRL, SW, Journal de Pierrepont Moffat, entrée du 21 mars 1938.

¹⁶ FDRL, SW, Journal de Pierrepont Moffat, entrée du 22 mars 1938.

¹⁷ Zucker, *In Search of Refuge*, p. 49. En 1938, les lois d'immigration américaines ne distinguaient pas les réfugiés des immigrants.

Roosevelt voulait encourager un débat sur la question des pièces d'identité pour permettre aux réfugiés sans passeport de pouvoir immigrer légalement. Cette idée n'avait rien de nouveau. Pendant les années 1920, le Norvégien Fridtjof Nansen, fondateur du Bureau de Nansen, avait élaboré l'idée d'un document qui ferait office de passeport pour aider les réfugiés sans papiers officiels à émigrer, le Passeport Nansen. Les États-Unis avaient refusé d'en accepter sa validité. Le gouvernement américain proposait donc de relancer une discussion qui avait déjà eu lieu plusieurs années auparavant.¹⁸ En troisième lieu, le président croyait pouvoir convaincre les pays d'Amérique latine non seulement d'assister à la conférence, mais également d'accepter un nombre indéterminé de réfugiés.¹⁹ Roosevelt cherchait donc des pays de refuge qu'il croyait capables et prêts à accueillir des réfugiés du III^e Reich.

Saul Friedman suggère également que Roosevelt, conseillé qu'il était par les Juifs de son gouvernement et pressé d'agir par certains groupes juifs américains, reconnaissait en convoquant la conférence la « nécessité morale » d'agir pour aider les réfugiés juifs d'outre-mer.²⁰ De son côté, Jesse Stiller souligne que Welles aurait eu l'idée d'une telle conférence après avoir été touché par les rapports inquiétants de Wiley. Ceux-ci faisaient état des nombreux Juifs qui cognaient aux portes du consulat américain pour pouvoir émigrer aux États-Unis.²¹ Nous croyons cependant que la lecture des rapports de Wiley a inquiété Welles d'abord en raison de la quantité de réfugiés juifs qui désiraient émigrer aux États-Unis. En ce sens, la conférence permettrait de trouver d'autres terres de refuge pour les Juifs qui désiraient fuir.

¹⁸ Voir à ce sujet Isabel Kaprielian-Churchill, « Rejecting Misfits: Canada and the Nansen Passport », *The International Migration Review*, vol. 28, no. 2 (Été 1994), p. 285.

¹⁹ FDRL, SW, Journal de Pierrepont Moffat, entrée du 21 mars 1938.

²⁰ Friedman, *No Haven for the Oppressed*, p. 50.

²¹ Stiller, *George S. Messersmith*, p. 123. Voir aussi Wiley à Hull, 16 mars 1938, 19 mars 1938, et 22 mars 1938, *FRUS 1938*, vol. I, p. 449-450, 457-461.

Les historiens David Wyman, Michael Marrus, Alan Breitman, Richard Kraut, et William Perl soutiennent plutôt que l'initiative américaine a principalement été élaborée pour contrer la pression constante des porte-parole pro-réfugiés comme la journaliste Dorothy Thompson, le représentant démocrate Emanuel Celler et Herbert Feist, spécialiste du commerce international au sein du Département d'État, qui encourageaient une libéralisation des lois d'immigration américaines.²² Selon eux, Hull, Welles et Messersmith désiraient détourner l'attention de ces critiques d'un projet de libéralisation auquel ils s'opposaient. À ce propos, en novembre 1938, Messersmith décrivait en rétrospective l'idée derrière la convocation : « *get out in front and attempt to guide their pressure, primarily with a view towards forestalling attempts to have the immigration laws liberalized* ». ²³ En effet, une telle initiative permettrait au gouvernement américain de déclarer publiquement son intérêt pour la question, ce qui discréditerait les critiques et satisferait les commentateurs pro-réfugiés.²⁴

En approfondissant la réflexion des trois historiens, nous pouvons conclure que le gouvernement américain désirait convoquer cette conférence non pas pour servir d'exemple en proposant d'accueillir un certain nombre de réfugiés, mais bien pour réunir des pays que Roosevelt croyait aptes à servir de terre d'asile pour les réfugiés politiques du III^e Reich. À ce propos, Deborah Lipstadt souligne que, dès le 26 mars 1938, le président américain se montra guère optimiste quant aux résultats potentiels de la conférence : « *Roosevelt told [Felix Frankfurter] that the majority of the victims*

²² L'éditeur du journal *Foreign Affairs*, Hamilton Fish Armstrong, déclara à propos de Thompson : « *There need be no secret that the State Department's action was stimulated by the article by Dorothy Thompson, which had just been published in the April 1938 issue of Foreign Affairs* ». Voir Hamilton Fish Armstrong, « Introduction », dans Thompson, *Refugees*, p. xi.

²³ Cité dans Perl, *The Holocaust Conspiracy*, p. 43.

²⁴ Wyman, *Paper Walls*, p. 44; Marrus, *The Unwanted*, p. 170; Breitman et Kraut, *American Refugee Policy and European Jewry*, p. 56-57, Perl, *The Holocaust Conspiracy*, p. 42-43.

*'won't find a haven of refuge, either here or elsewhere', but the conference would 'help sustain their souls in their material enslavement' ».*²⁵

La convocation de cette conférence devait donc fournir un signe de la sympathie du gouvernement américain pour la cause des réfugiés. Cependant, son intérêt était beaucoup moins altruiste qu'il ne voulait le faire paraître. Les hauts fonctionnaires du Département d'État désiraient aider les réfugiés avant tout afin d'éviter que ceux-ci ne demandent à immigrer aux États-Unis. Cette attitude permettait au gouvernement de gagner la confiance des pro-réfugiés et de miner la crédibilité des critiques qui dénonçaient l'inaction du gouvernement américain, tout en calmant ceux qui s'opposaient à la venue de réfugiés juifs en sol américain.

3.1.2. Les pays invités

Le Département d'État envoya 33 invitations, et 32 pays acceptèrent (seule l'Italie déclina). Cette liste fournit des indications sur les intentions du gouvernement Roosevelt et l'agenda de la conférence qui s'annonçait.

Tout d'abord, l'intérêt de Roosevelt pour l'Amérique latine comme territoire d'immigration ne fit plus aucun doute lorsque le Département d'État invita les 19 républiques latines (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Équateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay et Venezuela) à prendre part à la conférence, et toutes acceptèrent. Celles-ci formaient la majorité des pays convoqués. Roosevelt semblait espérer beaucoup de ce continent proportionnellement peu peuplé. Moffat se montra cependant plus pessimiste en doutant des possibilités réelles pour l'Amérique latine d'accueillir des réfugiés juifs. Il étaya son argument en donnant l'exemple de l'Équateur où l'immigration juive avait, soutint-il, surpassé en nombre

²⁵ Roosevelt à Frankfurter, 26 mars 1938, cité dans Lipstadt, *Beyond Belief*, p. 90.

la population équatorienne, ce qui avait créé une vague antisémite.²⁶ Moffat soulevait un point important. Au cours des décennies précédentes, plusieurs projets de colonisation juive en Amérique latine avaient effectivement échoué, notamment en raison de l'antisémitisme bien ancré dans la plupart des pays latins.²⁷ Compte tenu de l'expérience diplomatique du Sous-secrétaire Welles sur ce continent et de son rôle de chef de la Division des Affaires d'Amérique latine par la suite, nous supposons qu'il connaissait les conditions défavorables à l'immigration juive dans cette région du globe. Nous ne nous expliquons cependant pas pourquoi il n'a pas partagé ses connaissances avec le Président Roosevelt qui ne bénéficiait alors d'aucune autre opinion d'expert sur la question.²⁸

La Grande-Bretagne, les dominions britanniques (Australie, Canada et Nouvelle-Zélande), et l'Irlande reçurent également une invitation du Département d'État de participer à la conférence. Nous pouvons supposer que la perception de territoires sous-peuplés des dominions convoqués a pu motiver le gouvernement Roosevelt à croire qu'ils ouvriraient leurs portes aux réfugiés politiques en détresse. À ce sujet, Dorothy Thompson soulignait d'ailleurs que l'idée d'une immigration juive au Canada suscitait un intérêt renouvelé aux États-Unis et ce, même si les lois canadiennes en limitaient grandement les possibilités.²⁹ Quant à la Grande-Bretagne,

²⁶ FDRL, SW, Journal de Pierrepont Moffat, entrée du 22 mars 1938.

²⁷ Pour plus de renseignements au sujet de l'immigration juive en Amérique latine, deux recueils d'articles permettent une vue d'ensemble de la plupart des pays latins. Voir Ignacio Klich et Jeffrey Lesser (dir. publ.), *Arab and Jewish Immigrants in Latin America: Images and Realities*, London/Portland, F. Cass, 1998. Voir aussi David Sheinin et Lois B. Barr (dir. publ.), *The Jewish Diaspora in Latin America: New Studies on History and Literature*, New York, Garland, 1996.

²⁸ Ce n'est qu'après *Kristallnacht* que Roosevelt fit appel aux connaissances du géographe Isaiah Bowman pour l'aider à trouver des terres de refuge pour une immigration juive de masse. Pour plus de renseignements sur Bowman, voir Neil Smith, *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*, Berkeley/London, University of California Press, 2003.

²⁹ Thompson, *Refugees*, p. 83-84.

si le Département d'État l'avait invitée pour discuter d'une libéralisation de l'immigration en Palestine, alors protectorat britannique, ses espoirs s'en trouvèrent déçus. En effet, le gouvernement de Neville Chamberlain signifia rapidement à Washington que la présence britannique à la conférence était conditionnelle à la promesse américaine de ne pas aborder la question de la Palestine. Les tentatives de certains proches collaborateurs juifs du Président Roosevelt comme Benjamin Cohen pour convaincre les Britanniques d'assouplir ces conditions échouèrent.³⁰

Quant aux autres pays ayant accepté l'invitation, soit la Belgique, le Danemark, la France, la Norvège, la Suède et la Suisse, leur proximité de l'Allemagne et de l'Autriche les rendait faciles d'accès pour les réfugiés qui devraient quitter le III^e Reich. La neutralité de plusieurs d'entre eux, on peut le supposer, aiderait également à ne pas transformer la crise des réfugiés en une situation politiquement explosive. Ils constituaient cependant un groupe de pays envers lesquels le gouvernement Roosevelt semblait globalement avoir moins d'attentes qu'envers l'Amérique latine ou les dominions britanniques.

L'omission du Portugal mérite quelques explications. Compte tenu du silence des historiens à ce propos, le lecteur pourrait croire qu'il s'agissait simplement d'une erreur, d'un oubli. Avraham Milgram souligne cependant que les pays occidentaux ont négligé le Portugal comme terre de refuge pour les Juifs du III^e Reich et ce, tout au long des années 1930. Il justifie cette attitude par le peu d'attrait qu'exerçait ce pays quant à ses avantages économiques, sa capacité d'absorption, et les possibilités d'adaptation des immigrants juifs à ce territoire. Milgram indique que le gouvernement fasciste de Antonio de Oliveira Salazar, de son côté, n'était pas ouvert

³⁰ Perl, *Holocaust Conspiracy*, p. 48-51; Friedman, *No Haven for the Oppressed*, p. 59; Joseph Lash, *Dealers and Dreamers: A New Look at the New Deal*, New York, Doubleday, 1988, p. 357; Feingold, *The Politics of Rescue*, p. 29 et 33.

à la perspective d'une immigration de masse juive.³¹ Cette réticence du gouvernement portugais ne justifie cependant pas pourquoi le gouvernement américain a passé outre ce pays dont la superficie, la proximité de l'Allemagne et la neutralité en faisaient tout de même une terre de refuge potentielle.

Tout comme le Portugal, l'Allemagne ne fut pas invitée. Cette omission laissa transparaître dès le début des préparatifs que la conférence annoncée ne traiterait pas du problème fondamental de la persécution des Juifs du III^e Reich mais plutôt des symptômes apparents, soit la crise des réfugiés devenue problème international. La conférence tenterait de soulager la crise des réfugiés sans blâmer le gouvernement d'Hitler pour l'émigration massive de réfugiés politiques provenant du III^e Reich. L'absence de représentants allemands pour participer aux discussions signifiait également qu'aucune négociation ne serait entamée à Évian pour exiger du gouvernement nazi une contribution afin de faciliter une émigration plus ordonnée.

La liste des pays invités démontre donc que le gouvernement américain désirait trouver des endroits où pourraient immigrer les réfugiés qui voulaient quitter le III^e Reich. Par contre, il n'avait aucunement l'intention de s'attaquer à la raison même pour laquelle ils s'enfuyaient.

3.1.3. Une conférence internationale, puis intergouvernementale

Dès que Welles eût l'idée de convoquer ces divers pays, il suggéra l'initiative à Roosevelt qui demanda au Département d'État de rédiger en moins de 24 heures un mémorandum qui servirait à la fois d'annonce publique et d'ébauche pour le texte de la convocation officielle.³² Pour discuter de cette entreprise, Welles réunit le 21 mars

³¹ Avraham Milgram, « Portugal, the Consuls, and the Jewish Refugees, 1938-1941 », *Yad Vashem Studies*, vol. XXVII, Jerusalem, Yad Vashem Martyrs' and Heroes' Remembrance Authority, 1999, p. 123-155.

³² Les auteurs précis du texte de la convocation demeurent un sujet controversé. Pour Breitman et Kraut, il s'agit d'une composition de Welles et Moffat. Dans son journal, Pierrepont Moffat spécifia cependant que lui seul aurait rédigé le texte à la demande de Welles. Voir Breitman et Kraut, *American*

1938 plusieurs conseillers de son département dont Pierrepont Moffat, George Messersmith et George Warren. Le lendemain, Roosevelt tenait sa conférence de presse improvisée à Warm Springs.³³ Deux jours plus tard, soit le 24 mars, le Département d'État annonçait l'envoi d'un mémorandum aux 33 pays invités à se joindre aux efforts des États-Unis pour aider les réfugiés politiques d'Allemagne et d'Autriche.³⁴ L'empressement caractérisa donc la préparation initiale de la conférence. Nous croyons d'ailleurs que cet empressement explique la confusion qui régna au cours des mois qui suivirent au sujet du type de conférence que le gouvernement américain désirait organiser. En effet, l'invitation envoyée aux pays invités et l'annonce à la presse décrivaient la création d'un « *special committee* » à la suite d'un « *meeting* ». Par contre, les communications entre Messersmith, Welles, Hull et Roosevelt discutaient plutôt d'une « *international conference* », ce qui donnait à l'initiative un caractère plus sérieux et officiel. En juin 1938, à quelques semaines du début de la conférence, Hull et Welles parlaient toujours d'une « *international conference* » ou d'un « *international committee* ».³⁵ Pourtant, à son ouverture, le représentant français Henry Bérenger qualifia la conférence qu'il présidait d'« *intergouvernemental* ». Ce dernier se fit d'ailleurs un devoir de rappeler à ses hôtes que « *we are not an international conference* », puisque qu'il ne s'agissait que d'une réunion entre gouvernements invités.³⁶ Cette apparente confusion des

Refugee Policy and European Jewry, p. 58-59; FDRL, SW, Journal de Pierrepont Moffat, entrée du 22 mars 1938. Une note envoyée par Welles à Roosevelt suggère que Henry Morgenthau Jr. aurait également participé à la rédaction du texte. Voir FDRL, SW, Welles à Roosevelt, 6 avril 1937 [sic].

³³ FDRL, SW, Journal de Pierrepont Moffat, entrée du 21 mars 1938.

³⁴ FDRL, OF 3186, note pour la presse, 24 mars 1938.

³⁵ FDRL, SW, Messersmith à Hull, 4 avril 1938, Welles à Roosevelt, 6 avril 1937 [sic]. FDRL, OF 3186, Welles à Early, 11 avril 1938, Welles à Roosevelt, 26 avril 1938, Welles à Roosevelt, 9 juin 1938, Hull à Roosevelt, 10 juin 1938.

³⁶ FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 11.

termes dénote le manque d'organisation autour de la préparation de la conférence. Y aurait-il lieu de supposer que le gouvernement Roosevelt espérait que cette conférence prendrait un caractère international tout au long des mois de préparation ? Rien ne le suggère. En effet, il a convoqué un nombre limité de gouvernements sans transmettre l'invitation aux organismes privés, exclusion caractéristique d'une conférence dite intergouvernementale. Ainsi, les associations, juives ou autres, venues à Évian-les-Bains pour assister à la conférence et plaider la cause de leurs confrères allemands et autrichiens s'y présentèrent de leur propre chef.³⁷

3.1.4. Le type de réfugiés

Un bon nombre de réfugiés espéraient quitter le III^e Reich et ce, le plus rapidement possible. Selon les rapports envoyés par les ambassadeurs, consuls et chargés d'affaires américains, les politiques antisémites du gouvernement nazi et les persécutions qui en résultaient expliquaient cette vague soudaine d'hommes et de femmes se pressant aux portes des consulats pour tenter de s'enfuir. Tous les diplomates américains faisaient état de la détresse des réfugiés juifs. Pourtant, l'invitation du gouvernement américain spécifiait que la conférence aiderait les réfugiés « politiques » de l'Autriche et de l'Allemagne. Pourquoi le gouvernement Roosevelt a-t-il choisi une formule générale, sans spécifier précisément de quel groupe d'individus il était question ?

Tout d'abord, soulignons que, lors de la rédaction du mémorandum original, Welles et ses assistants avaient attribué au terme « réfugiés » les qualificatifs « raciaux » et « religieux ». Selon Richard Breitman et Alan Kraut, après avoir lu

³⁷ Pour de plus amples informations sur la différence entre les termes « intergouvernemental » et « international », voir Johann Kaufman, *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, Leyden, A.W. Sijthoff, 1968. L'auteur suggère que les conférences intergouvernementales sont avant tout des exercices diplomatiques, d'où l'expression « *conference diplomacy* », mais que leur importance ne doit pas non plus être sous-estimée, p. 15, 21-22. Voir aussi à ce sujet « Conférence », dans Union académique internationale, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 147-149.

ledit mémorandum, Roosevelt aurait supprimé ces qualificatifs pour les remplacer par l'expression « réfugiés politiques ».³⁸ Ainsi, même s'il était évident pour tous que les réfugiés dont la conférence discuterait étaient juifs, le président américain choisit de ne pas le spécifier. Plusieurs raisons expliquent une telle décision. Saul Friedman souligne d'abord que le gouvernement Roosevelt ne voulait pas identifier précisément un groupe – racial, politique, social ou religieux – lors de la conférence. Cette stratégie semblait d'abord destinée à amadouer une population américaine au sein de laquelle l'antisémitisme, si latent fût-il, était bien présent. Sans mentionner l'aspect juif de la crise, Roosevelt espérait ainsi obtenir un appui important des citoyens américains pour sa conférence. Toujours selon Friedman, le gouvernement américain ne voulait pas nuire aux Juifs d'autres pays, comme la Roumanie et la Hongrie, dont les persécutions pourraient s'aggraver.³⁹ Henry Feingold ajoute également que Roosevelt voulait éviter toute référence directe aux politiques antisémites du régime nazi afin de ne pas identifier la source du problème.⁴⁰ Ce vocabulaire volontairement vague minimisait la persécution dont les Juifs étaient victimes au sein du III^e Reich, tout en alimentant la confusion quant à l'identité des réfugiés dits « politiques » dont la Conférence d'Évian discuterait le sort.⁴¹

Lorsque la conférence débuta à Évian-les-Bains, le gouvernement américain avait défini le « réfugié politique » comme signifiant exclusivement les « *(a) persons who have not already left Germany (including Austria) but who desire to emigrate*

³⁸ Breitman et Kraut, *American Refugee Policy and European Jewry*, p. 59.

³⁹ Friedman, *No Haven for the Oppressed*, p. 54

⁴⁰ Feingold, *The Politics of Rescue*, p. 35.

⁴¹ L'ambassadeur Claude Bowers notamment croyait que la Conférence d'Évian se proposait d'aider tous les réfugiés politiques d'Europe. Voir FDRL, SW, Bowers à Roosevelt, 11 avril 1938.

[...] and (b) persons as defined in (a) who have already left Germany and are in process of migration ». ⁴²

3.1.5. Les limites de la conférence proposée

L'annonce de la conférence renfermait certaines clauses qui en limitèrent grandement la portée initiale. Ces clauses avaient pour buts de calmer l'opposition prévue des isolationnistes à toute forme d'engagement des États-Unis lors de la conférence, et de garantir la participation de plusieurs pays à l'heure où l'antisémitisme et la xénophobie étaient fort répandus à l'échelle internationale.

Tout d'abord, l'invitation envoyée stipulait que la conférence permettrait la création d'un comité dont la principale fonction serait de faciliter l'émigration des réfugiés politiques d'Allemagne et d'Autriche. Faciliter l'émigration était une chose, aider l'immigration en était une autre. De fait, l'objectif déclaré était d'organiser l'exil des réfugiés, exil que l'*Anschluss* avait rendu chaotique. Nous pouvons supposer que les pays invités comprirent le but réel de la conférence, soit de trouver des participants qui accepteraient d'accueillir un certain nombre de réfugiés politiques. Par contre, rien de tel n'était officiellement formulé dans l'invitation. ⁴³

Deux autres clauses annoncèrent aux gouvernements invités qu'ils n'auraient pas à craindre les responsabilités ou les répercussions politiques en participant à la conférence. Tout d'abord, le gouvernement américain soulignait que les organismes privés de chaque pays, et non les gouvernements, devraient défrayer les coûts de l'immigration des réfugiés. Lesdits organismes n'ayant pas été invités à participer à la conférence, l'on excluait ainsi des discussions la question fondamentale du

⁴² FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 12.

⁴³ L'agenda de la conférence, nous l'expliquerons plus loin, pallia ce problème.

financement de l'immigration.⁴⁴ En second lieu, le mémorandum stipulait qu'il n'était nullement question d'exiger des pays participants une modification de leurs lois d'immigration pour répondre à la demande sans cesse grandissante des réfugiés du III^e Reich. Tout comme le financement, une discussion des lois d'immigration de chaque pays ne serait pas à l'agenda de la conférence. Ces deux limites aux pourparlers de la conférence devaient convaincre le plus grand nombre de pays invités d'y participer. Elles minaient néanmoins la faisabilité, la crédibilité et la raison d'être du projet.

Les limites de l'invitation servirent sans doute à calmer les craintes qu'auraient pu avoir les pays convoqués, notamment celle de se voir imposer des quotas pour donner aux réfugiés juifs des permissions spéciales. À l'échelle nationale, la formulation précise et calculée de ce texte visait à convaincre les isolationnistes de ne pas s'opposer au projet en leur prouvant que cette conférence ne changerait rien aux politiques d'immigration des États-Unis. Saul Friedman et David Wyman ajoutent à ce propos que Roosevelt devait s'ajuster aux réalités de l'époque sans quoi la convocation d'une telle conférence aurait été un suicide politique à l'échelle nationale et, ajouterons-nous, un échec diplomatique à l'échelle internationale.⁴⁵

Les cinq aspects de la convocation étudiés plus haut reflètent deux réalités connexes. D'une part, l'initiative américaine illustra l'impulsion humanitaire du gouvernement américain d'agir rapidement pour aider les réfugiés politiques d'Allemagne et d'Autriche à émigrer. Compte tenu des rapports des diplomates américains postés dans le III^e Reich, le gouvernement Roosevelt connaissait les

⁴⁴ De nombreux organismes privés européens et américains se déplacèrent à Évian-les-Bains malgré tout. Un sous-comité entendit, pendant un après-midi, leurs plaidoyers, mais rien de leurs propos ne transparut dans le verbatim officiel de la conférence. Seul un rapport joint en annexe au verbatim reconnaissait leur présence à Évian et démontre le peu d'unité entre les divers organismes juifs représentés. Voir FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 49-50.

⁴⁵ Friedman, *No Haven for the Oppressed*, p. 50; Wyman, *Paper Walls*, p. 44-45.

conditions difficiles dans lesquelles vivaient ces réfugiés, et à quel point ceux-ci désiraient émigrer. Roosevelt et le Département d'État espéraient trouver des terres d'asile où ces victimes du nazisme vivraient en sécurité. D'autre part, le gouvernement américain souhaitait également éviter le courroux d'une majorité de citoyens américains qui s'opposaient à la libéralisation des lois d'immigration de leur pays. Une telle convocation encouragerait peut-être certains pays à ouvrir leurs portes aux réfugiés en détresse, diminuant ainsi le nombre d'applications dans les consulats américains. Par cette convocation, le gouvernement américain démontrait son intérêt bien réel pour la cause des réfugiés, puisqu'il prenait un certain risque en rompant avec la tradition isolationniste. Par contre, Roosevelt s'assura d'en limiter suffisamment les prémisses pour calmer les citoyens américains que cette initiative inquiétait et ainsi, satisfaire son électorat.

3.2. Préparation de la conférence

Le processus décisionnel autour de la convocation de la Conférence d'Évian a donc été marqué par l'empressement, la confusion, et par des préoccupations toutes politiques. Le gouvernement américain avait pourtant déclaré qu'il était impératif d'agir pour aider les réfugiés. Il était donc permis de croire qu'il organiserait plus adéquatement la conférence au cours des mois suivants.

3.2.1. Le choix des membres du PACPR

Une fois la conférence annoncée et les pays convoqués, Roosevelt fit savoir au Département d'État qu'il désirait créer un comité consultatif, composé d'individus provenant de divers organismes privés. Ce comité serait chargé de superviser le financement de l'immigration des réfugiés politiques aux États-Unis et de coopérer avec le Comité intergouvernemental une fois celui-ci créé.⁴⁶ Compte tenu du fait que

⁴⁶ FDRL, OF 3186, Roosevelt à Fosdick, Roosevelt à Cavert, Roosevelt à Rummel, Roosevelt à McDonald, Roosevelt à Chamberlain, Roosevelt à Morgenthau, Roosevelt à Kennedy, Roosevelt à Wise, 8 avril 1938.

seuls les organismes privés contribueraient financièrement à l'immigration des réfugiés politiques en sol américain, une centralisation des fonds charitables s'imposait. La nomination des membres s'échelonna de la fin mars jusqu'au 1^{er} mai 1938, date à laquelle Roosevelt annonça publiquement la création du *President's Advisory Committee on Political Refugees* (PACPR).⁴⁷ Nous examinerons la composition du PACPR, la première rencontre des membres à la Maison blanche, et les intentions derrière la création de ce comité.

La composition du PACPR n'était pas le fruit du hasard. Roosevelt et le Département d'État travaillèrent de concert pour élaborer une liste acceptable de membres potentiels. Au cours des deux premières semaines de préparation, le Département d'État raffina sa recherche. À la suggestion de Messersmith, l'une des premières décisions fut d'inviter des individus plutôt que des représentants officiels d'organismes privés. Même s'ils étaient actifs au sein de l'un de ces organismes, ils ne seraient membres du comité qu'en leur nom personnel.⁴⁸ Messersmith justifia cette mesure en affirmant que « *in this way there is greater prospect of the general humanitarian aspects of the problem remaining in the foreground and religious, racial and political considerations being kept in the background* ». ⁴⁹

Messersmith utilisait un argument populaire au Département d'État et à la Maison blanche. La composition finale du PACPR refléta donc leur intention commune d'exclure la question religieuse des discussions préalables à la conférence. Le comité devait comprendre des représentants de plusieurs dénominations religieuses afin de suggérer que le gouvernement américain désirait agir dans l'intérêt

⁴⁷ Spear, « The United States and the Persecution of the Jews in Germany », p. 230.

⁴⁸ Voir FDRL, SW, Messersmith à Hull, 4 avril 1938.

⁴⁹ Voir Messersmith à Hull et Welles, 31 mars 1938, dans John Mendelsohn (comp.), *The Holocaust: Selected Documents in Eighteen Volumes*, vol. 5, *Jewish Emigration from 1933 to the Evian Conference of 1938*, New York/London, Garland, 1982, p. 171-176 (citation p. 175).

de tous les réfugiés politiques sans se limiter aux réfugiés juifs. Ainsi, la composition finale du PACPR comptait cinq protestants, trois catholiques et deux juifs.⁵⁰

Le gouvernement Roosevelt choisit James McDonald pour occuper la présidence du PACPR. Pendant ses années à la SDN en tant que Haut Commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne, soit de 1933 à 1935, il s'était familiarisé avec la crise des réfugiés juifs du III^e Reich. Il avait également été confronté au peu d'intérêt manifesté par les pays occidentaux pour la cause des réfugiés juifs. Il fut l'un des premiers à dénoncer l'antisémitisme du régime nazi, qu'il percevait comme un danger imminent pour la minorité juive.⁵¹ Selon Haim Genizi, cependant, le Département d'État et la Maison blanche auraient choisi McDonald pour son peu de réalisations à la SDN, plutôt qu'en raison de son expérience. Alors qu'il était Haut commissaire, il n'avait pas réussi, malgré ses efforts, à élaborer des solutions tangibles qui résoudraient le problème des réfugiés. Sa volonté d'aider les réfugiés était indiscutable, soit, mais sa personnalité n'était pas assez résolue pour amener les gouvernements à agir. Toujours selon Genizi, le gouvernement américain prévoyait donc que le PACPR ne ferait pas de vagues s'il était présidé par McDonald, un homme trop faible pour forcer publiquement le gouvernement à libéraliser les lois américaines d'immigration.⁵²

Au cours du mois d'avril, la composition du PACPR se précisa. Le Département d'État avait sélectionné puis invité neuf individus à une réunion à la Maison blanche, le 13 avril 1938. Certains se présentèrent, pour par la suite se désister du comité. Tel fut le cas de Bernard Baruch, Henry Morgenthau Sr. et

⁵⁰ Haim Genizi, *American Apathy: The Plight of Christian Refugees from Nazism*, Ramat-Gan, Bar-Ilan University Press, 1983, p. 77.

⁵¹ Voir à ce sujet Shlomo Shafir, « Taylor and McDonald: Two Diverging Views on Zionism and the Emerging Jewish State », *Jewish Social Studies*, vol. 39, no. 4 (1977), p. 332-335.

⁵² Genizi, *American Apathy*, p. 78.

Raymond Fosdick. Lorsque Roosevelt annonça la création du PACPR, le 1^{er} mai, celui-ci regroupait James McDonald, le révérend Samuel Cavert, Joseph Chamberlain, président du *National Coordinating Committee* du Haut Commissaire pour les réfugiés provenant d'Allemagne, Hamilton Fish Armstrong, éditeur de *Foreign Affairs*, James M. Speers, vice-président du *Presbyterian Board of the Foreign Missions*, Joseph Rummel, archevêque de la Nouvelle-Orléans, Louis Kennedy, président du *National Council of Catholic Men*, Basil Harris, vice-président de *United States Lines*⁵³, le rabbin Stephen Wise, président de l'*American Jewish Congress*, et Paul Baerwald, président du *Joint Distribution Committee*.⁵⁴

La première rencontre de ce groupe eut lieu le mercredi 13 avril 1938 et réunit, outre les personnes déjà invitées, le Président Roosevelt, le Secrétaire d'État Hull, le Sous-secrétaire d'État Welles, l'Assistant du secrétaire d'État Messersmith, la Secrétaire du Travail Frances Perkins, et l'un des fonctionnaires de son département, le Commissaire au Bureau de l'Immigration et de la Naturalisation James Houghteling.⁵⁵ Le Département d'État se préparait depuis une dizaine de jours pour cette réunion. Messersmith avait d'ailleurs, dès le 4 avril, soulevé douze points qui, croyait-il, devraient être discutés lors de la première rencontre du comité. Après avoir été approuvés par la Maison blanche, ils en composèrent effectivement l'ordre du

⁵³ Nous n'avons pu établir de lien entre Harris et un quelconque organisme venant en aide aux réfugiés juifs au cours des années 1930. Nous pouvons cependant supposer que le Département d'État l'avait invité à participer puisqu'il pouvait potentiellement fournir un moyen de transport aux réfugiés qui immigreraient aux États-Unis.

⁵⁴ Genizi, *American Apathy*, p. 77. La composition du PACPR ne regroupe pas les mêmes individus d'un historien à l'autre. Voir Feingold, *The Politics of Rescue*, p. 25; Stewart, *United States Government Policy on Refugees from Nazism, 1933-1940*, p. 284. De plus, la nomination de Stephen Wise était controversée, et Welles, notamment, s'était opposé à sa présence. Voir FDRL, OF 3186, Early à Roosevelt, 11 avril 1938.

⁵⁵ FDRL, OF 3186, agenda du président pour la journée du 12 avril 1938 (liste officielle des invités à la Maison blanche pour la « Conférence on Relief for Political Refugees »).

jour.⁵⁶ Ainsi, pendant l'heure que dura cette réunion, Welles expliqua aux participants l'essence même de ces points : (1) le gouvernement américain ne pourrait faire davantage pour les réfugiés politiques du III^e Reich que ce que lui permettaient les lois d'immigration existantes, et (2) le gouvernement américain ne contribuerait pas financièrement à l'immigration des réfugiés. Selon Barbara Stewart, Welles aurait également déclaré que cette conférence était organisée dans le but précis de stimuler d'autres pays à faire davantage pour aider les réfugiés. À la suite de cette réunion, les membres du PACPR, malgré leur désir d'aider les réfugiés, ne cachèrent pas leur peu d'enthousiasme face à la conférence qui s'annonçait.⁵⁷

Pourquoi le gouvernement américain aurait-il créé un tel comité s'il ne désirait pas permettre à un nombre supplémentaire de réfugiés d'immigrer en sol américain ? Les travaux du PACPR démontraient publiquement l'intérêt d'un gouvernement soucieux de se préparer à la Conférence d'Évian, sans qu'il n'ait à dépenser le moindre argent. En effet, comme le souligne Haim Genizi, le gouvernement américain n'aidait pas financièrement le PACPR dont les dépenses étaient prises en charge par des organisations juives.⁵⁸ Ainsi, alors que Roosevelt refusait de parler de réfugiés « juifs », préférant plutôt l'expression « réfugiés politiques », et qu'il avait acquiescé à l'idée du Département d'État de rendre le PACPR aussi religieusement hétérogène que possible, il ne sembla pas troublé d'imposer tous les coûts engendrés par le comité à des groupes juifs. De plus, Roosevelt avait constitué le PACPR pour permettre un lien entre le Comité intergouvernemental et les organismes privés prêts à aider les réfugiés. De fait, il avait ainsi encouragé la création d'un intermédiaire qui

⁵⁶ FDRL, OF 3186, Messersmith à Hull, 4 avril 1938, Welles à Roosevelt, 6 avril 1938, Welles à Early, 11 avril 1938.

⁵⁷ Stewart, *United States Government Policy on Refugees from Nazism*, p. 291.

⁵⁸ Genizi, *American Apathy*, p. 19.

ne serait ni la Maison blanche, ni le Département d'État, pour s'occuper des questions relatives à la crise des réfugiés. Ceci permit par la suite à Roosevelt d'utiliser le comité comme un bouc émissaire pour détourner les critiques de ceux qui accusaient son administration de ne pas démontrer assez de compassion pour les réfugiés du III^e Reich.⁵⁹

3.2.2. Le choix des représentants américains à la Conférence d'Évian

La prochaine étape des préparatifs à la conférence consistait à nommer un représentant qui participerait à la conférence intergouvernementale au nom du gouvernement américain. Le 26 avril 1938, Roosevelt proposa cette tâche à Myron C. Taylor, qui serait désigné, pour l'occasion, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire. Taylor accepta quatre jours plus tard, après avoir conversé avec ses associés, puis avec Welles et Roosevelt.⁶⁰

Taylor avait peu d'antécédents qui le prédisposaient à représenter son gouvernement dans une conférence traitant du sort des réfugiés politiques. Depuis 1932, il était président du conseil d'administration de la *United States Steel Corporation*. Il était également membre de l'*Industrial Advisory Board* de la *National Recovery Administration*. Selon Shlomo Shafir, c'est essentiellement à ce titre que Roosevelt le connaissait.⁶¹ Il n'avait jamais fait carrière en diplomatie et n'avait aucune expérience dans les domaines de l'immigration, de la condition des réfugiés politiques ou des affaires juives. Malgré son peu de qualifications pour un tel poste, Barbara Stewart souligne qu'en tant qu'homme d'affaires, Taylor maîtrisait l'art de la

⁵⁹ Genizi, *American Apathy*, p. 78.

⁶⁰ Voir FDRL, OF 3186, Roosevelt à Taylor, 26 avril 1938, et Taylor à Roosevelt, 30 avril 1938.

⁶¹ Shafir, « Taylor and McDonald », p. 324-326.

négociation, ce qui s'annonçait un atout important pour la Conférence d'Évian.⁶² Roosevelt avait toutefois prévenu Taylor que le Département d'État lui fournirait les conseillers techniques nécessaires.⁶³ L'expérience professionnelle des conseillers choisis comblerait donc son manque de connaissances dans le domaine des réfugiés.

Au cours du mois de juin, le Département d'État suggéra à Roosevelt, qui les approuva, deux conseillers techniques pour accompagner Taylor, soit Robert T. Pell, conseiller de la Division des Affaires européennes au Département d'État, et George L. Brandt, diplomate et anciennement chef de la Division des Visas au Département d'État.⁶⁴ Bien que McDonald fût alors président du PACPR, il n'avait pas été invité à être membre de la délégation. Il proposa lui-même son nom au Département d'État en tant que conseiller auprès de Taylor pendant la conférence et ce, à ses propres frais, offre que la Maison blanche accepta. Il se joignit ainsi au groupe en compagnie de son assistant, George L. Warren.⁶⁵

La constitution de ces deux groupes avait de quoi intriguer. D'un côté, le PACPR réunissait plusieurs individus aux contacts utiles avec divers organismes privés prêts à financer l'immigration des réfugiés politiques. Ce comité était présidé par McDonald, dont les années de travail à la SDN pour la cause des réfugiés en faisaient un spécialiste particulièrement sensibilisé mais dont le peu de réalisations avait démontré une personnalité manquant de mordant. D'un autre côté, la délégation américaine avait à sa tête, en Taylor, un homme d'affaires et ardent négociateur aux

⁶² Selon Stewart, il démontra en travaillant par la suite au sein du Comité intergouvernemental issu de la conférence qu'il possédait des connaissances approfondies de l'Europe et qu'il avait une nature humanitaire, deux atouts dont les réfugiés du III^e Reich avaient besoin en un représentant américain. Stewart, *United States Government Policy on Refugees from Nazism*, p. 382.

⁶³ FDRL, OF 3186, Roosevelt à Taylor, 26 avril 1938.

⁶⁴ FDRL, OF 3186, Hull à Roosevelt, 10 juin 1938.

⁶⁵ FDRL, OF 3186, Welles à Roosevelt, 9 juin 1938.

intentions honorables mais qui n'avait aucune expérience dans le domaine des réfugiés politiques ou de l'immigration. Pourquoi le gouvernement américain a-t-il choisi d'envoyer à une conférence qu'il avait lui-même convoquée un représentant qui avait l'envergure mais non les connaissances ? Avait-il choisi Taylor compte tenu dudit manque d'expérience, ce qui en faisait un représentant docile n'ayant pas le savoir pour contredire les ordres qu'il recevrait de la Maison blanche ou du Département d'État ? L'information disponible ne nous permet pas de répondre à ces questions. Il demeure cependant certain que les choix du gouvernement Roosevelt démontrèrent, à tout le moins, un manque d'empressement à agir pour le bien des réfugiés politiques du III^e Reich.

3.2.3. La préparation du PACPR et de la délégation américaine

Après que Roosevelt eut nommé les membres de ces deux groupes, il ne s'impliqua pas davantage dans les préparatifs de la conférence. Pour sa part, le Département d'État n'envoya ses consignes que quelques semaines avant la conférence. Entre-temps, il incombait donc aux membres du PACPR et de la délégation américaine de préparer la participation américaine à la conférence tout en gardant à l'esprit les limitations imposées par le Département d'État.

Le gouvernement Roosevelt avait mis sur pied le PACPR pour trouver des moyens privés de financer l'immigration potentielle aux États-Unis de réfugiés politiques du III^e Reich. Pour ce faire, ce comité se réunit deux fois par semaine pendant les mois d'avril, de mai et de juin afin de préparer leur gouvernement à la Conférence d'Évian.⁶⁶ Or, lorsqu'il suggéra divers projets d'immigration en sol américain, le Département d'État et Roosevelt s'y opposèrent. Selon Haim Genizi, seuls les projets de colonisation loin des frontières américaines intéressaient Roosevelt qui, autrement, se montrait indifférent aux propositions du comité. Robert

⁶⁶ Rafael Medoff, *The Deafening Silence*, New York, Shapolsky, 1987, p. 44.

Pell, conseiller à la Conférence d'Évian, souligna d'ailleurs que cette « *deplorable* » attitude de Roosevelt « *offended some of the members who have come to feel that their names were being used but not their services* ». ⁶⁷ Le fait même que le président du PACPR, James McDonald, ait eu à suggérer son propre nom au Département d'État pour être membre de la délégation américaine à la conférence est révélateur du peu d'intérêt que le gouvernement Roosevelt accordait à ce comité créé pour les circonstances mais jamais réellement utilisé. Comme le souligne Melvin Urofsky, « *Roosevelt completely ignored the Committee which had to work exclusively through the State Department where it soon became embroiled in bitter controversy over the visa limits* ». ⁶⁸ Rien ne permet même d'affirmer que la présence de McDonald au sein de la délégation américaine à Évian changea quoique ce soit aux procédures déjà élaborées par le Département d'État pour la participation américaine à la conférence.

Myron C. Taylor n'avait pas l'expérience des problèmes reliés à la crise des réfugiés. En tant que représentant du pays organisateur cependant, il devait minimalement être familier avec les questions qui seraient à l'ordre du jour. Le Département d'État lui fournit deux conseillers, mais sans plus. Lesdits conseillers ne le rejoignirent à Paris que le 23 juin 1938. ⁶⁹ Taylor entreprit donc de s'informer par lui-même entre-temps. Il commanda dès le début du mois de mai (donc moins d'une semaine après sa nomination officielle) plusieurs ouvrages à propos de l'immigration juive et de la situation des Juifs au cœur du III^e Reich. ⁷⁰ Il consulta également les lois

⁶⁷ Genizi, *American Apathy*, p. 78-79.

⁶⁸ Melvin Urofsky, *A Voice that Spoke for Justice: The Life and Times of Stephen S. Wise*, Albany, State University of New York Press, 1982, p. 364.

⁶⁹ Taylor à Hull, 20 juillet 1938, dans Mendelsohn (comp.), *The Holocaust*, p. 245.

⁷⁰ American Jewish Committee, *The Jews in Nazi Germany: A Handbook of Facts Regarding their Present Situation*, New York, The American Jewish Committee, 1935. Jesse E. Sampter, *Modern Palestine; A Symposium*, New York, Hadassah, 1933. *Political Report of the Executive of the Jewish Agency Submitted to the XXth Zionist Congress and Vth Session of the Council of the Jewish Agency at*

d'immigration américaines et les documents relatifs au travail accompli jusqu'alors par les comités, commissions et conférences traitant de la cause des réfugiés.⁷¹ La correspondance de Taylor ne permet pas de savoir s'il a eu accès aux rapports diplomatiques des ambassadeurs et consuls postés dans le III^e Reich, ou même de savoir s'il en a fait la demande. Il décrit tout de même sa préparation personnelle avant l'arrivée de ses conseillers techniques : « *Previously, I had read all available material bearing upon the problem of political refugees [...], and I received at my home in Florence the representatives of numerous private organizations* ». ⁷² Il rencontra également plusieurs délégations, dont celles de la France et de la Grande-Bretagne. Il discuta notamment avec le représentant français, Henry Bérenger, pour convaincre ce dernier d'être président d'assemblée pendant la conférence. Lorsque leurs pourparlers échouèrent, Taylor ne cacha pas sa déception, mais accepta à contrecœur la présidence.⁷³

Trois remarques sont ici pertinentes à propos de la préparation de Taylor. Tout d'abord, malgré le refus du gouvernement américain de parler ouvertement de réfugiés juifs, Taylor étudia la situation des Juifs en Allemagne et en Palestine, et non la situation des réfugiés politiques d'Europe. De plus, son désir de s'informer sur le sionisme et sur les perspectives de refuge en Palestine est particulièrement révélateur compte tenu du fait que son gouvernement s'était déjà engagé envers la Grande-Bretagne à ne pas aborder cette question durant la Conférence d'Évian. Nous croyons

Zurich, August 1937, Jerusalem 1937. *Rapport de la Commission royale de Palestine, juillet 1937, Société des Nations*, Genève, 1937. Abraham Revusky, *Jews in Palestine*, New York, The Vanguard Press, 1935. Louis D. Brandeis, *The Jewish Problem, How to Solve It*, New York, Zionist Organization of America, 1919.

⁷¹ FDRL, MCT, Fitch à Taylor, 4 mai 1938, Knopp à Fitch, 7 mai 1938.

⁷² Taylor à Hull, 20 juillet 1938, dans Mendelsohn (comp.), *The Holocaust*, p. 245-246.

⁷³ Taylor à Hull, 20 juillet 1938, dans Mendelsohn (comp.), *The Holocaust*, p. 251-252.

que Taylor souhaitait aider les réfugiés juifs à trouver des terres d'asile pendant la conférence. Par contre, en acceptant la présidence de la conférence à Evian, il démontra également qu'il partageait la conception de son gouvernement sur le rôle mineur que les États-Unis devaient jouer à Evian.

La constitution de la délégation américaine à Evian prit du retard. Le Président Roosevelt avait bel et bien nommé Taylor à la tête de ladite délégation le 1^{er} mai. Par contre, le Département d'État n'annonça la nomination des conseillers techniques que le 10 juin 1938. Une fois sélectionnés, ces conseillers ne rejoignirent Taylor à Paris que le 23 juin 1938, ce qui signifiait évidemment une préparation tardive et expéditive.

Nous ne pouvons pas déterminer la date précise à laquelle Taylor reçut l'ordre du jour fixé par le Département d'État pour la conférence. Taylor affirma cependant n'avoir obtenu les instructions de Washington qu'après ses lectures et ses rencontres : « *I [...] had a clear picture of the situation when I received my letter of guidance* ». ⁷⁴ Comme nous le verrons dans la prochaine section, les pays invités ont reçu l'ordre du jour le 14 juin 1938. Nous pouvons donc supposer qu'il en fut de même pour Taylor compte tenu, notamment, de la nomination tardive de ses conseillers techniques. Ces longs délais imposés par le Département d'État traduisaient le peu d'attention que le gouvernement américain accordait à la préparation de sa délégation et ce, même si ladite délégation représentait le pays organisateur de la conférence.

3.2.4. L'information transmise aux pays convoqués

Comme Johann Kaufman le souligne, une conférence intergouvernementale doit être préparée à l'avance, sans quoi son déroulement sera chaotique, et ses résultats potentiellement médiocres. Pour ce faire, l'information pertinente doit être mise à la disposition des participants plusieurs semaines avant le début de la

⁷⁴ Taylor à Hull, 20 juillet 1938, dans Mendelsohn (comp.), *The Holocaust*, p. 246.

conférence afin qu'ils puissent se préparer adéquatement.⁷⁵ En tant qu'organisateur de la Conférence d'Évian, le gouvernement américain devait procurer aux pays invités les détails de la conférence pour pouvoir à leur tour se préparer. Une brève chronologie des missives envoyées à ces pays permet de constater la lenteur avec laquelle le gouvernement américain s'est acquitté de cette tâche.

Le 24 mars, le gouvernement Roosevelt envoyait la convocation. Le 9 mai, soit un mois et demi plus tard, le Département d'État informait les pays invités que plus de 30 pays avaient accepté l'invitation américaine, et que la première réunion de la conférence se déroulerait le 6 juillet, dans la ville française d'Évian-les-Bains. Cette missive annonçait également la création du PACPR et la nomination de Taylor comme représentant américain à la Conférence d'Évian.⁷⁶ Tous les pays convoqués durent cependant attendre jusqu'au 14 juin pour recevoir finalement l'information qu'ils attendaient, c'est-à-dire l'ordre du jour de la conférence. Cinq questions constituaient ledit ordre du jour : faciliter l'immigration des réfugiés politiques; porter assistance aux cas les plus urgents tout en respectant les lois d'immigration de chaque pays; élaborer un système de documentation pour pallier l'absence de passeports; créer un comité intergouvernemental qui assurerait la continuité du travail initié à Évian; et finalement adopter des recommandations.⁷⁷

Au-delà du fait que le Département d'État avait attendu trois mois avant d'indiquer les questions qui seraient traitées pendant la conférence, les pays invités ne reçurent cette information qu'à peine trois semaines avant le début de la conférence. Ce court délai les forçait à se préparer rapidement. Barbara Stewart souligne que cette lenteur frustra les gouvernements européens, qui ne voyaient plus d'un bon œil la

⁷⁵ Kaufman, *Conference Diplomacy*, 45-47.

⁷⁶ BAC, MAE, CE, Simmons à King, 25 mars 1938.

⁷⁷ BAC, MAE, CE, Simmons à King, 15 juin 1938.

conférence à venir.⁷⁸ Nous ne croyons pas que cette lenteur était sciemment calculée pour faire échouer la conférence. Par contre, elle reflétait tout de même l'indifférence du gouvernement américain face à une conférence qu'il avait lui-même convoquée à la suite d'une impulsion humanitaire.

3.2.5. L'absence de discussion des lois d'immigration

Dès le texte de sa convocation aux divers pays invités, Roosevelt avait été clair : aucun gouvernement ne serait amené à revoir ses lois d'immigration. Outre d'espérer convaincre un plus grand nombre de pays de participer à la conférence, Roosevelt savait que le Congrès et la population des États-Unis s'opposaient à une quelconque immigration juive de masse ou à toute libéralisation des lois, contraintes politiques qu'il ne pouvait se permettre d'ignorer.

Lorsque Welles fit part de son idée de conférence à Roosevelt, ce dernier lui confia vouloir libéraliser non pas les lois mais bien les procédures entourant l'obtention de visas.⁷⁹ Ainsi, sans pouvoir accepter un plus grand nombre d'immigrants allemands et autrichiens que le prévoyaient les quotas strictement établis dans les lois américaines d'immigration, les consuls et ambassadeurs pourraient notamment interpréter de façon plus large la *LPC clause*. L'obtention d'un visa américain deviendrait donc plus facile pour les réfugiés juifs sans le sou, que ladite clause excluait automatiquement. Depuis 1933, les procédures étaient si strictes que les quotas annuels d'immigrants, tant pour l'Allemagne que pour l'Autriche, n'étaient jamais remplis.⁸⁰ La modification des procédures que proposait Roosevelt pourrait donc permettre à un plus grand nombre de satisfaire les prérequis pour obtenir un visa américain. Ces intentions étaient peut-être nobles, mais selon Bat-Ami

⁷⁸ Stewart, *United States Government Policy on Refugees from Nazism*, p. 291-295.

⁷⁹ FDRL, SW, Journal de Pierrepont Moffat, entrée du 21 mars 1938.

⁸⁰ Voir Lipstadt, *Beyond Belief*, p. 88 et 306.

Zucker, elles ne se sont jamais matérialisées. Celui-ci souligne que les indications envoyées aux consuls ne mentionnèrent aucune libéralisation des procédures. Au contraire, le Département d'État insista plutôt pour qu'aucun traitement de faveur ne soit permis.⁸¹ Ainsi, même pour l'année 1938, les quotas annuels de l'Allemagne et de l'Autriche ne furent pas remplis et ce, malgré la détresse des Juifs du III^e Reich pour qui Roosevelt organisait la conférence.

Le gouvernement Roosevelt ne retint finalement qu'une suggestion, soit de fusionner les quotas d'immigration de l'Autriche, qui n'était plus un État souverain depuis l'*Anschluss*, et de l'Allemagne.⁸² Ce qui a pu être perçu alors comme un sursaut de générosité, voire même erronément comme une reconsidération des lois d'immigration, n'était peut-être, en fait, qu'une simple formalité diplomatique que le Département d'État aurait proposé avec ou sans la crise des réfugiés.

Notre analyse montre que l'absence de discussion des lois d'immigration américaines n'est qu'un aspect du problème et non pas sa source. En effet, il aurait été possible pour le gouvernement américain de maintenir ses lois d'immigration et ses quotas tout en travaillant activement avec les pays convoqués pour assurer le succès de la conférence. Or, à cette absence de discussion des lois d'immigration américaines s'ajouta le peu de considération accordé au PACPR, le choix plutôt douteux d'un homme totalement inexpérimenté pour représenter le pays organisateur de la conférence, et la lenteur avec laquelle le Département d'État fit parvenir à ses propres représentants et aux pays convoqués l'information nécessaire pour préparer adéquatement leur participation à la conférence intergouvernementale. Les trois premiers aspects semblent indiquer que le gouvernement américain nuisit volontairement aux préparatifs de la conférence pour ainsi garantir une implication

⁸¹ Zucker, *In Search of Refuge*, p. 49.

⁸² FDRL, OF 133, Welles à Roosevelt, 27 avril 1938.

minimale des États-Unis une fois à Évian. Pris dans leur ensemble, les quatre aspects démontrent l'indifférence et le peu d'intérêt manifestés par le Département d'État et par Roosevelt à la préparation de la conférence.

3.3. Participation à la conférence

Dès le premier jour de la conférence⁸³, Myron Taylor, élu président par l'assemblée des représentants réunis, prit la parole pour expliquer ce que le gouvernement américain espérait de la conférence, mais également ce qu'il se considérait en mesure de faire pour aider les réfugiés.⁸⁴ Son discours refléta parfaitement l'attitude que la Maison blanche et le Département d'État avaient jusqu'alors affichée envers la cause des réfugiés, tant par le contenu que par le ton.

Tout d'abord, comme Roosevelt qui avait utilisé dans son invitation le terme « réfugiés politiques » pour désigner de façon intentionnellement vague les Juifs persécutés du III^e Reich, le discours de Taylor indiquait que la conférence viendrait en aide aux réfugiés allemands et autrichiens. Il ne précisa pas la dénomination religieuse de ces hommes et femmes qui voulaient fuir le III^e Reich.⁸⁵

En deuxième lieu, le gouvernement Roosevelt avait prudemment évité toute discussion des racines mêmes de la crise des réfugiés, refusant notamment de pointer un doigt accusateur vers les politiques antisémites du gouvernement nazi. Le discours de Taylor respecta cette ambiguïté par des propos tels « *the policies of some other*

⁸³ À l'heure où la conférence débutait, Roosevelt se préparait à amorcer, le 7 juillet, une tournée des États-Unis pour aider les candidats démocrates dans leur campagne pour les élections partielles de 1938. Voir Cook, *Eleanor Roosevelt*, p. 516-517.

⁸⁴ Comme le discours se trouvait dans le fonds d'archives de Myron C. Taylor et que ledit fonds contenait notamment le premier jet de ce discours, nous en concluons que Taylor l'a rédigé selon les directives qu'il avait reçues, et probablement avec l'aval des conseillers du Département d'État. Aucune correspondance ne permet de supposer qu'une discussion à ce sujet a eu lieu entre la délégation à Évian et Washington.

⁸⁵ FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 12.

Governments » et « *compulsory migration, artificially stimulated by governmental practices in some countries which force upon the world at large great bodies of reluctant migrants* ». ⁸⁶ À quelques reprises, Taylor expliqua l'urgence de la situation, tout comme l'avait fait le président, mais justifia différemment la nécessité d'intervenir rapidement. Il n'était pas tant question d'aider les réfugiés dont la détresse les poussait à vouloir émigrer. Taylor accentua plutôt l'importance d'éviter que des masses d'immigrants tentent de pénétrer les frontières d'autres pays de façon anarchique et chaotique. ⁸⁷

Une fois présenté l'ordre du jour de la conférence, Taylor ne consacra que quelques lignes aux mesures que le gouvernement américain s'engageait à prendre pour aider les réfugiés. Après avoir mentionné la création du PACPR, il vanta la libéralité des lois d'immigration américaines tout en expliquant rapidement que Roosevelt avait approuvé la fusion des quotas allemand et autrichien. Alors que tous les autres représentants justifieraient par la suite la quasi-impossibilité pour leur gouvernement respectif d'aider les réfugiés du III^e Reich en raison des conditions économiques, sociales, politiques, religieuses et raciales qui perduraient dans leur pays, Taylor n'en éprouva pas la nécessité. Selon lui, les États-Unis étaient un exemple d'ouverture à l'immigration. Il n'élabora pas sur ce que son pays avait fait dans les dernières années pour aider les réfugiés, sur les conclusions préliminaires du PACPR, ou sur ce que le gouvernement Roosevelt envisageait pour l'aide future. ⁸⁸

Le ton optimiste du discours d'ouverture de Taylor semblait tout de même de bon augure. Au cours des jours suivants, les représentants des divers gouvernements invités se succédèrent pour affirmer chacun à leur tour qu'ils compatissaient mais ne

⁸⁶ FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 12.

⁸⁷ FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 12-13.

⁸⁸ FDRL, MCT, Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 13.

pouvaient être d'aucune aide. À l'aube du 15 juillet, la création du Comité intergouvernemental était, pour tout observateur attentif, le seul résultat de la conférence, et celui qui demandait le moins d'engagements politiques de la part de chaque gouvernement. Selon Barbara Stewart, ledit résultat n'était attribuable qu'au talent de négociateur de Taylor, sans qui la conférence aurait été ajournée sans le moindre accord entre les participants.⁸⁹ Taylor s'octroya d'ailleurs le crédit d'avoir obtenu, après des jours de pourparlers pendant lesquels il rencontra chaque délégation, un texte de recommandations approuvé unanimement.⁹⁰

Malgré le peu de résultats concrets de la conférence, le discours de clôture de Taylor exprima sa satisfaction devant le « *serious spirit of co-operation which has animated this first intergovernmental meeting* ». ⁹¹ Aucune discussion n'avait permis d'élaborer des plans pour faciliter l'émigration des réfugiés politiques ou pour trouver des terres d'immigration. Les recommandations du comité suggéraient simplement de se rencontrer à nouveau, à Londres, au début du mois d'août 1938, soit environ deux semaines plus tard.

Cinq jours après avoir clôturé la Conférence d'Évian, Taylor envoya au Département d'État son rapport final de la rencontre. Globalement, il se montra aussi optimiste que dans son discours de clôture. Cependant, de par ses explications du processus de négociation entre les participants pour en arriver à un accord, Taylor souleva des doutes au sujet des possibilités réelles de pouvoir compter sur la collaboration britannique. Quant aux espoirs placés dans les pays d'Amérique latine, Taylor cette fois exprima franchement son pessimisme : « *I find many of our Latin American colleagues extremely troublesome. They have nothing constructive to offer*

⁸⁹ Stewart, *United States Government Policy on Refugees from Nazism*, p. 307-308.

⁹⁰ Taylor à Hull, 20 juillet 1938, dans Mendelsohn (comp.), *The Holocaust*, p. 254-256.

⁹¹ FDRL, MCT, *Proceedings of the Intergovernmental Committee*, p. 41.

and enter objection after objection, in many cases for purpose of self-advertisement ». Il alla même jusqu'à questionner leur implication au sein du Comité intergouvernemental qui venait d'être mis sur pied, ajoutant « *I think it should be weighed whether their value as countries of settlement is sufficiently great to warrant our urging them to come, if it is to be merely for the purpose of blocking the progress...* ». ⁹² Or, nous avons démontré plus haut que l'un des principaux objectifs du gouvernement Roosevelt derrière la convocation de la Conférence d'Évian était de convaincre les pays d'Amérique latine d'accueillir des réfugiés juifs. En ce sens, la conférence constituait donc pour le gouvernement américain un échec.

La participation américaine à la Conférence d'Évian avait été minimale, voire décevante pour plusieurs gouvernements participants. Le gouvernement Roosevelt n'avait jamais promis que les États-Unis feraient une soudaine déclaration généreuse à la conférence, mais nombreux étaient les pro-réfuégiés de par le monde qui le souhaitaient. Le Département d'État et le Président Roosevelt espéraient pour leur part convaincre certains pays de s'offrir comme terres de refuge, mais seule une proposition de la République dominicaine émana de la litanie des discours monotones, maigres résultats qui déçurent Roosevelt. ⁹³ Nous ne pouvons déterminer si la préparation de dernière minute de la conférence par le Département d'État eut une incidence sur le peu d'aide proposée par les pays participants qui n'avaient pu concevoir des plans d'immigration acceptables. Nous croyons cependant que le gouvernement américain espérait certains résultats positifs de cette conférence, que cela fût pour le bien des réfugiés ou, plus égoïstement, pour alléger les listes de demande de visas dans les consulats américains du III^e Reich. Dans l'un ou l'autre des cas, l'échec de la conférence n'aurait pas servi ses intérêts.

⁹² Taylor à Hull, 20 juillet 1938, dans Mendelsohn (comp.), *The Holocaust*, p. 245-264 (citation p. 260).

⁹³ Friedman, *No Haven for the Oppressed*, p. 65-66. Voir aussi Wyman, *Paper Walls*, p. 51.

3.4. Analyse : le processus décisionnel du gouvernement Roosevelt

Nous avons jusqu'à présent analysé les diverses composantes des processus décisionnels ayant entouré la convocation, la préparation et la participation des États-Unis à la Conférence d'Évian. Le dernier volet de notre analyse examinera le processus décisionnel du gouvernement Roosevelt entourant cette conférence.

3.4.1. Rôle du Département d'État

Les hauts fonctionnaires du Département d'État adoptèrent deux rôles distincts au cours de la prise de décision entourant la Conférence d'Évian. Ils furent d'abord l'intermédiaire qui filtrait l'information reçue des diplomates américains pour la faire éventuellement parvenir à la Maison blanche. Cette position stratégique leur permettait d'avoir une idée précise des conditions de vie des Juifs allemands et autrichiens, comme nous l'avons démontré dans le chapitre précédent.

Le deuxième rôle des fonctionnaires du Département d'État, rôle délégué officieusement par le Président Roosevelt, consistait à élaborer la convocation, à superviser les préparatifs, à limiter les activités du PACPR, à choisir les conseillers de Taylor à Évian, et à préparer l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale. Les hauts fonctionnaires du Département d'État avaient donc la responsabilité de prendre les décisions sur la participation concrète des États-Unis à une conférence convoquée pour aider les réfugiés à immigrer. Or, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, lesdits fonctionnaires se montraient sceptiques quant aux rapports de certains diplomates expliquant les conditions de vie des Juifs du III^e Reich. Ces fonctionnaires s'opposaient également à toute libéralisation des lois américaines d'immigration. De plus, puisque l'invitation à la conférence émanait du président américain, la tâche de veiller à l'organisation d'une telle rencontre revenait donc à son gouvernement, plus spécifiquement, sur ordre du Président Roosevelt, au Département d'État. Le Sous-secrétaire Welles reprit certains conseils qu'il avait reçus de Messersmith pour rédiger l'ordre du jour de la conférence. Hull resta pour sa

part en dehors des discussions précédant la Conférence d'Évian. Welles, plus que tout autre, prit la direction des opérations en proposant l'initiative de la conférence, puis en supervisant les préparations du gouvernement américain. Au cours des mois précédant la conférence, Roosevelt se contenta d'entériner les suggestions de son sous-secrétaire.

Ayant une bonne idée de la détresse que vivaient les Juifs du III^e Reich, les hauts fonctionnaires du Département d'État ont préparé la conférence d'une façon détachée, indifférente et désintéressée. Ce faisant, ils ont nui au bon déroulement de la conférence qui, l'espéraient-ils, serait une réussite en s'assurant de minimiser l'implication de leur gouvernement pour aider les réfugiés juifs.

3.4.2. Rôle de l'exécutif : le Président Franklin Roosevelt

À l'époque où le gouvernement américain eut l'idée de convoquer une conférence pour venir en aide aux réfugiés du III^e Reich, la situation politique de Roosevelt et du parti démocrate aux États-Unis était déjà instable, notamment en raison des retombées du *court packing scheme* de 1936 et de la récession économique de 1937. En agissant ainsi, Roosevelt courait le danger de s'aliéner un Congrès et une majorité de la population, tous deux contre une immigration juive en sol américain. De fait, nous croyons qu'en approuvant le projet de conférence proposé par Welles, Roosevelt espérait effectivement aider les réfugiés juifs persécutés du III^e Reich. Par contre, ses interventions décisives, quoique limitées, au sein des processus décisionnels entourant la Conférence d'Évian démontre que ses motivations politiques primaient sur toute initiative purement humanitaire.

En convoquant la conférence, Roosevelt souhaitait encourager les autres pays à aider les réfugiés du III^e Reich afin de détourner l'attention internationale qui attendait une intervention du gouvernement américain. Une fois l'idée de la conférence lancée, il a déchargé sur le Département d'État, dont il connaissait le penchant isolationniste et l'opposition à la libéralisation des lois d'immigration, les

responsabilités liées à l'organisation de la conférence. Quant à la préparation de la participation américaine, il nomma un comité consultatif à qui il n'a jamais demandé conseil, le PACPR, et un chef de délégation qui n'avait aucune expérience dans le domaine des réfugiés, Myron Taylor, pour le représenter à Évian. En déléguant ainsi, il s'assurait d'imposer à ces deux groupes la prise de décisions potentiellement difficiles et politiquement coûteuses. Ce motif intéressé n'explique cependant pas les raisons pour lesquelles il a choisi d'ignorer l'existence du PACPR, ou de désigner un profane pour occuper un poste d'une importance capitale pour le bon déroulement de la conférence. Il voulait convoquer une conférence, soit, mais s'assurer qu'elle donne les résultats que les réfugiés en escomptaient ne faisait pas partie de ses priorités. Si cela avait été le cas, il aurait choisi un délégué alliant la maîtrise de la négociation de Taylor et la connaissance de la crise des réfugiés de McDonald.

Depuis la conférence de presse improvisée sur l'accotement d'une route de Georgie jusqu'à la rédaction des recommandations du comité intergouvernemental, Roosevelt n'intervint dans les préparatifs de la conférence qu'à deux reprises. Il souligna d'abord l'importance de garantir le maintien des lois d'immigration américaines pour ne pas impliquer les États-Unis dans l'aide internationale. Il créa également une atmosphère d'ambiguïté autour de la convocation en ne spécifiant ni la nature des persécutions, ni le gouvernement à blâmer, ni l'identité des réfugiés, tout en nommant pour le représenter un homme qui n'avait aucune expérience de la crise des réfugiés. Roosevelt était un politicien dont la situation politique suggérait un geste diplomatique à la portée humanitaire sans conséquence pour les prochaines élections présidentielles.

La décision concrète la plus importante prise par Roosevelt, une fois l'idée de la conférence lancée, fut de laisser le Département d'État organiser et préparer la conférence. Roosevelt préféra déléguer plutôt que de faire de la crise des réfugiés une priorité. Sa contribution au sein du processus décisionnel fut capitale. Compte tenu de son désir impulsif d'aider à résoudre la crise des réfugiés juifs, il approuva l'idée de

son sous-secrétaire et décida d'organiser une conférence intergouvernementale. Il se débarrassa ensuite du dossier pour le remettre entre les mains (1) d'un département dont il connaissait les divisions, les conflits, les idéaux et les priorités et (2) d'un comité, le PACPR, dont il ignora les conseils et les suggestions. En déléguant ainsi les tâches, il pouvait par la suite se permettre de déclarer publiquement avoir fait tout ce qu'il pouvait pour venir en aide aux réfugiés politiques du III^e Reich.

Roosevelt choisit de déléguer aux hauts fonctionnaires du Département d'État les décisions relatives à la convocation, à la préparation et à la participation américaine à la conférence en connaissant la façon dont les hauts fonctionnaires s'acquitteraient de ces responsabilités. Ce faisant, il a contribué à l'échec de la Conférence d'Évian tout autant que les hauts fonctionnaires du Département d'État. Sans avoir à libéraliser les lois d'immigration, ce qui aurait été politiquement suicidaire pour Roosevelt en 1938, il aurait pu accorder une plus grande importance au PACPR, participer davantage à la préparation de la conférence, ou confier l'organisation de ladite conférence à un département plus préoccupé par le sort des réfugiés juifs, comme le Département du Travail sous la direction de la Secrétaire Frances Perkins. Le gouvernement Roosevelt ne concevait pas le sort des réfugiés juifs comme une priorité. Le Département d'État tout comme le président y craignaient potentiellement une perte éventuelle de votes lors des prochaines élections. Les personnages étudiés dans ce chapitre n'étaient pas indifférents au sort des réfugiés juifs, au contraire. La crise des réfugiés les préoccupait, non pas tant pour améliorer l'existence desdits réfugiés, mais davantage pour diminuer le nombre d'immigrants qui voulaient émigrer aux États-Unis. Ne désirant pas prendre une quelconque responsabilité politique, le gouvernement américain a choisi de convoquer une conférence pour diluer cette responsabilité humanitaire à un niveau international, s'assurant de faire taire les critiques en paraissant intéressé par le sort des réfugiés tout en gagnant le cœur des isolationnistes par leur refus de coopérer.

CHAPITRE IV

CANADA : ACTEURS ET TRAITEMENT DE L'INFORMATION

Ce chapitre analyse l'information dont le gouvernement de Mackenzie King disposait au sujet des conditions de vie précaires des Juifs du III^e Reich en 1938. Pour ce faire, nous expliquons d'abord le contexte historique des politiques canadiennes d'immigration. Nous présenterons ensuite les acteurs impliqués dans les processus décisionnels, provenant du ministère des Affaires extérieures et des Mines et Ressources. Par la suite, nous étudions les trois principales sources de renseignements du gouvernement canadien au sujet du III^e Reich au cours des années 1930 : le Premier Ministre Mackenzie King lors de sa visite à Berlin en 1937, les diplomates canadiens Vincent Massey et Hume Wrong, et les diplomates britanniques Sir Nevile Henderson et Michael Palaret. Nous démontrons ainsi que le gouvernement canadien disposait d'un portrait partiel des conditions de vie des Juifs du III^e Reich, et que Mackenzie King discrédita le peu d'information fournie par les diplomates canadiens et américains au sujet des mesures antisémites discriminatoires du régime nazi.

4.1. Contexte historique

En 1935, le parti libéral de Mackenzie King remporte les élections loin devant le parti conservateur de Robert Bennett. Au pouvoir depuis 1930, les Conservateurs avaient difficilement tenté d'affronter la crise économique pendant leur mandat. Plusieurs solutions proposées, notamment une version canadienne du New Deal rooseveltien, s'étaient révélées infructueuses. Ces échecs expliquaient en partie la

victoire libérale qui traduisait le vote d'un électorat insatisfait de sa situation économique.¹ Alors que Bennett avait tenté d'introduire au Parlement des mesures innovatrices relevant de l'interventionnisme gouvernemental, le gouvernement King suggérerait plutôt de revenir aux anciens préceptes du laisser-faire économique.²

Mackenzie King prit le pouvoir pendant une période charnière de l'histoire des relations internationales canadiennes. Le Canada, devenu formellement dominion indépendant de la Grande-Bretagne par la ratification du Statut de Westminster en 1931, amorçait progressivement son entrée dans le monde des relations internationales. Fier de cet affranchissement, King désirait avant tout poursuivre une politique bien canadienne, c'est-à-dire une politique acceptable aux citoyens de part et d'autre du pays. L'unité nationale du Canada constituait d'ailleurs le fondement de sa vision politique. Il envisageait l'union canadienne comme un partenariat entre groupes socioculturels diversifiés dont la coexistence pacifique résidait dans le compromis.³ Comme les relations internationales canadiennes s'étaient souvent révélées source de conflits entre les citoyens canadiens-anglais et canadiens-français par le passé⁴, King tenta de restreindre le rôle du Canada, tant au sein du Commonwealth que de la Société des Nations, afin d'éviter les responsabilités internationales qui en découleraient.⁵

La politique extérieure de Mackenzie King jusqu'au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale se caractérisa également par sa foi inébranlable en la

¹ John H. Thomson, *Canada 1922-1939: Decades of Discord*, Toronto, McClelland and Stewart, 1985, p. 261-266 et 272-276.

² Thomson, *Canada 1922-1939*, p. 278-279.

³ Neatby, *The Prism of Unity*, p. 6-7.

⁴ Mentionnons à titre d'exemple la crise de la conscription de 1917.

⁵ Thomson, *Canada 1922-1939*, p. 38-42.

politique d'apaisement mise de l'avant en 1937 par le nouveau premier ministre britannique, Neville Chamberlain. Tout comme son homologue britannique, King désirait éviter une deuxième guerre mondiale, quitte à accommoder autant que possible le dictateur allemand Adolf Hitler. Après tout, comme le souligne son biographe H. Blair Neatby, King croyait fermement que tout conflit pouvait être résolu par la discussion, la négociation et les compromis.⁶ Sa priorité étant l'unité nationale, une politique d'apaisement lui permettait de plaire aux Canadiens anglais d'allégeance britannique qui approuvaient la politique de Chamberlain, et aux Canadiens français qui défendaient plutôt l'isolationnisme dans la conduite des relations internationales canadiennes.

Cette attitude réservée du gouvernement King s'illustra également dans sa conception des lois d'immigration, dont les changements depuis le début de la crise entraînaient une fermeture des frontières canadiennes. Au tout début du XX^e siècle, pourtant, le Canada encourageait l'immigration de fermiers et de journaliers, mais également de travailleurs qui accepteraient de maigres salaires.⁷ Dès le début du siècle, cependant, les lois en vigueur créèrent une sélection ethnique qui favorisait les immigrants britanniques et américains.⁸ Malgré tout, avant la Première Guerre mondiale, cette préférence n'empêchait pas l'immigration d'autres groupes ethniques.⁹

⁶ Neatby, *The Prism of Unity*, p. 6-7 et 10.

⁷ Barbara A. Roberts, *Whence They Came: Deportations from Canada, 1900-1935*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1988, p. 5-8.

⁸ Kelley et Trebilcock, *The Making of a Mosaic*, p. 112.

⁹ Kelley et Trebilcock, *The Making of a Mosaic*, p. 113-114. Pour quelques statistiques à ce sujet, voir Louis Rosenberg, *Canada's Jews: A Social and Economic Study of Jews in Canada in the 1930's*, Montréal, McGill/Queen's University Press, 1993, p. 131.

Parallèlement, le gouvernement instaura diverses mesures afin de contrôler ce flot d'immigrants venus s'établir au Canada, notamment par la Loi de 1906. Élaborée sous le gouvernement libéral de Wilfrid Laurier, cette loi fut la première à qualifier d'indésirables certaines catégories¹⁰, et à légaliser la déportation.¹¹ La Loi de 1910 contribua à renforcer les conditions d'exclusion en créant une nouvelle classe d'indésirables, les agitateurs politiques. Les interdictions et les déportations devinrent une affaire strictement administrative sous la seule supervision du ministère de l'immigration. Le ministre nommait un comité qui évaluait les demandes d'admission de même que les appels d'ordres de déportation. Les pourparlers et les décisions de ce comité demeuraient confidentiels. L'immigrant refusé ou contraint à la déportation n'avait donc pas accès aux preuves présentées contre lui.¹² Cette loi fut suivie d'une autre, en 1919, permettant la déportation d'un immigrant ayant été auparavant nationalisé.¹³

Bien des citoyens canadiens cherchèrent à contourner ces mesures afin d'obtenir des ouvriers à bas salaire appartenant aux classes dites indésirables, ce que le gouvernement, paradoxalement, encouragea. Des immigrants furent notamment engagés pour aider à la construction des chemins de fer canadiens.¹⁴ L'acceptation ou le refus d'un flot d'immigrants variait selon le besoin économique et social du pays.¹⁵

¹⁰ Mentionnons à titre d'exemples les handicapés mentaux ou physiques, les mendiants, les prostitués, les criminels ou toute autre personne jugée indésirable. Voir à ce sujet Kelley et Trebilcock, *The Making of a Mosaic*, p. 135-136.

¹¹ Roberts, *Whence They Came*, p. 11-12. Voir Knowles, *Strangers at our Gates*, p. 82-83.

¹² Kelley et Trebilcock, *The Making of a Mosaic*, p. 137-138.

¹³ Roberts, *Whence They Came*, p. 19.

¹⁴ Knowles, *Strangers at our Gates*, p. 114.

¹⁵ Thompson, *Canada 1922-1939*, p. 130-131.

En ce sens, la crise économique de 1929 se révéla particulièrement catastrophique pour l'immigration. Lorsque le gouvernement conservateur de Bennett fut élu, en 1930, il instaura une « politique de fer »¹⁶ alliant déportations et exclusions.¹⁷ En mars 1931, un décret du conseil des ministres limita l'immigration canadienne à quatre groupes : les citoyens britanniques et américains, les agriculteurs et fermiers qui pouvaient subvenir à leurs besoins une fois au Canada, les individus employés dans l'industrie minière ou forestière, et les conjointes et enfants de résidents canadiens.¹⁸ Le nombre d'immigrants admis jusqu'en 1935 déclina donc de façon importante, notamment ceux provenant de l'Europe centrale et de l'Est.¹⁹

Lorsque le gouvernement King arriva au pouvoir, il ne toucha pas aux lois canadiennes d'immigration. Il ne semblait pas favorable à leur libéralisation.²⁰ Une attitude d'insécurité, de xénophobie et d'isolationnisme caractérisait donc la position du gouvernement fédéral en mars 1938, lorsque l'invitation américaine à la conférence intergouvernementale parvint à Ottawa.

4.2. Description des acteurs principaux

Dans cette section, nous rappelons d'abord brièvement l'historique du ministère des Affaires extérieures, pour ensuite présenter le ministre à la tête de ce ministère, Mackenzie King, le sous-ministre, Oscar D. Skelton, et le délégué permanent du Canada à Genève, Hume Wrong. Nous procédons de la même façon

¹⁶ Roberts, *Whence They Came*, p. 190.

¹⁷ Knowles, *Strangers at our Gates*, p. 115-117. Voir aussi Erna Paris, *Jews, an Account of Their Experience in Canada*, Toronto, MacMillan of Canada, 1980, p. 55-56 et 60.

¹⁸ Knowles, *Strangers at our Gates*, p. 115.

¹⁹ Rosenberg, *Canada's Jews*, p. 130-131.

²⁰ Voir Thompson, *Canada 1922-1939*, p. 299-300; Kelley et Trebilcock, *The Making of a Mosaic*, p. 250-251; Neatby, *The Prism of Unity*, p. 251-252.

pour présenter le ministère des Mines et Ressources et ses principaux protagonistes, soit le ministre, Thomas Crerar, et le directeur du Programme d'immigration, Frederick C. Blair. Enfin, nous discutons des relations qu'entretenaient ces personnages les uns avec les autres.

4.2.1. Le ministère des Affaires extérieures

À ses débuts, en 1905, le ministère des Affaires extérieures n'avait que peu d'effectifs puisque le *Foreign Office* britannique gérait les relations internationales de son empire colonial. Au cours des années 1930, le Canada, devenu dominion du Commonwealth, développa ses propres relations internationales et, par le fait même, son ministère des Affaires extérieures. Lorsque Mackenzie King devint premier ministre en 1935, il s'attribua le poste de ministre des Affaires extérieures. Il jugeait nécessaire de diriger personnellement les relations internationales canadiennes, compte tenu de la situation européenne de plus en plus tendue. Il espérait ainsi empêcher l'émergence de toute controverse au sujet de la politique extérieure qui pourrait mettre en péril l'unité nationale.²¹

4.2.1.1. Mackenzie King, ministre et premier ministre

William Lyon Mackenzie King naquit dans la ville de Berlin (maintenant Kitchener) en Ontario, en 1874. Diplômé avec mention de l'Université de Toronto en sciences politiques en 1895, il entreprit d'abord une courte carrière journalistique, pour ensuite poursuivre son parcours universitaire avec une maîtrise d'économie politique à Harvard en 1898. Il interrompit ce cheminement en acceptant le poste de sous-ministre du Travail sous le gouvernement de Wilfrid Laurier en 1900. Son travail de fonctionnaire le frustra, puisqu'il lui était impossible de prendre des décisions politiques. Il démissionna en 1908 pour se présenter aux élections partielles qu'il remporta. Il fit donc son entrée à Ottawa dans le cabinet Laurier en tant que

²¹ Hilliker, *Canada's Department of External Affairs*, p. 176-177.

ministre du Travail. Entre-temps, King avait poursuivi ses études doctorales à Harvard pour lesquelles il avait rédigé une thèse à propos de l'immigration orientale au Canada, inspirée de son expérience en tant que ministre du Travail.²² Il obtint son diplôme en 1909. Défait en 1911, il fut réélu lors d'élections partielles en 1919, année au cours de laquelle il remporta la course à la direction du parti libéral. En 1921, il devenait premier ministre, poste qu'il conserva jusqu'en 1930.²³ En 1935, compte tenu du peu de succès du gouvernement conservateur de Bennett à rétablir l'économie canadienne, King fut réélu premier ministre. Il demeura à la tête du gouvernement canadien jusqu'en 1948, année où il démissionna pour des raisons de santé. Il mourut en 1950.²⁴

Selon H. Blair Neatby, King percevait l'unité nationale tout comme il avait perçu les relations de travail pendant son mandat sous le gouvernement Laurier : la négociation amenait à des compromis acceptables pour tous mais qui ne répondaient jamais complètement aux demandes de chacun. Les diverses régions canadiennes devaient cohabiter et travailler ensemble puisqu'elles dépendaient les unes des autres. En effet, malgré les mésententes, King croyait que le rôle du gouvernement fédéral consistait avant tout à assurer le bien commun, et non les demandes de l'une ou l'autre des régions du pays. Au sein de son cabinet, il permettait de longues discussions entre ses ministres, même si lui seul, ultimement, prenait les décisions. Toujours selon Neatby, King démontra tout au cours de sa carrière une facilité à déchiffrer l'opinion populaire, atout politique important qui lui permettait de voir

²² William Lyon Mackenzie King, *Oriental Immigration to Canada*, thèse de doctorat, Cambridge, Harvard University, 1909.

²³ À l'exception d'une courte période en 1926.

²⁴ Pour plus de renseignements sur la vie de Mackenzie King, voir les trois volumes de sa biographie par Robert Dawson, *William Lyon Mackenzie King*. Voir également Nolan, *King's War*; Jack L. Granatstein, *Mackenzie King: His Life and World*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1977.

venir les sujets potentiellement explosifs.²⁵ Cette faculté l'amenait à une prudence extrême dans la formulation d'une politique extérieure canadienne. King tenait particulièrement à diriger seul les affaires extérieures qui lui semblaient importantes, ne voyant pas l'utilité d'une consultation lorsqu'il avait déjà pris sa décision.²⁶

4.2.1.2. Oscar Skelton, sous-ministre

Originaire d'Orangeville, en Ontario, Oscar D. Skelton vit le jour en 1878 dans un milieu familial religieux et conservateur. Dès son entrée à Queen's University, il se distingua par l'excellence de son dossier académique. Il obtint son diplôme de baccalauréat avec distinction en anglais et en latin en 1899, mais poursuivit des études en grec à Queen's University et à l'Université de Chicago. Après avoir tenté sans succès de passer l'examen d'entrée du Indian Civil Service, en 1901, il devint rédacteur adjoint du *Booklover's Magazine* de Philadelphie jusqu'en 1904. Parti étudier l'économie et les sciences politiques à l'Université de Chicago en 1905, il y obtint son doctorat en 1907. Il revint au Canada au cours de la même année pour enseigner à Queen's University, poste qu'il occupa jusqu'en 1924. Pendant ces années universitaires, il rédigea notamment une biographie de Wilfried Laurier.²⁷ Il prononça également certains discours dans lesquels il affichait publiquement son penchant libéral. C'est après avoir entendu l'un de ces discours en 1922 que King, séduit par une philosophie politique se rapprochant de la sienne, invita Skelton à rejoindre les rangs des Affaires extérieures en tant que conseiller. Quelques trois années plus tard, King lui proposa le poste de sous-ministre afin de combler le poste laissé

²⁵ Neatby, *The Prism of Unity*, p. 5-11.

²⁶ Neatby, *The Prism of Unity*, p.6 et 11-12. Voir Eayrs, *The Art of the Possible*, p. 11; Eayrs, *Appeasement and Rearmament*, p. 43-45.

²⁷ Oscar Skelton, *Life and Letters of Sir Wilfrid Laurier*, New York, Century, 1922, 2 volumes.

vacant depuis la démission de Joseph Pope, en mars 1925. Skelton fut sous-ministre aux Affaires extérieures jusqu'à sa mort, en 1941.²⁸

Dès que Skelton fit son entrée aux Affaires extérieures, il entreprit de fournir à ce ministère aux maigres effectifs une plus grande visibilité en s'entourant d'une équipe de mandarins, soit des diplômés universitaires « *of all-round ability, capable of performing in widely different assignments at short notice* ». ²⁹ Pour ce faire, il imposa aux candidats un examen afin de sélectionner les meilleurs d'entre eux. À une époque où les nominations étaient rarement exemptes de favoritisme, cette initiative constituait une avancée considérable. Il fournit ainsi à ce ministère plusieurs grands noms de la fonction publique, tels Lester Pearson et Norman Robertson.³⁰ Comme le souligne John Hilliker, Skelton percevait les relations internationales du Canada de manière aussi prudente que King. Skelton et King fondaient cependant leur prudence sur des bases différentes. En effet, l'unité nationale dictait avant tout la conduite du premier ministre. De son côté, Skelton voulait plutôt pour le Canada une trajectoire indépendante de la Grande-Bretagne pour démontrer son autonomie.³¹

4.2.1.3. Hume Wrong, délégué permanent à Genève

Hume Wrong vit le jour en 1894, à Toronto. Après avoir obtenu son baccalauréat en études classiques de l'Université de Toronto en 1915, il s'enrôla dans l'infanterie britannique, l'armée canadienne l'ayant refusé pour des raisons médicales. Cette expérience de la guerre le marqua personnellement, mais également

²⁸ Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 28-36. Pour plus de renseignements sur la vie de Skelton, voir sa biographie, Terence A. Crowley, *Marriage of Minds: Isabel and Oscar Skelton Reinventing Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

²⁹ Cité dans Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 41.

³⁰ Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 41.

³¹ Hilliker, *Canada's Department of External Affairs*, p. 178. Voir aussi Crowley, *Marriage of Minds*, p. 147, 150 et 183.

professionnellement car il se découvrit un intérêt prononcé pour les relations internationales. En 1919, il retourna aux études, à Oxford University cette fois, pour y obtenir un baccalauréat en littérature. En 1921, revenu d'Europe, il accepta le poste de conférencier puis de professeur que son père et doyen du département d'histoire, George Wrong, lui offrait à l'Université de Toronto. Il y enseigna pendant six ans. Le cours de sa vie professionnelle changea cependant lorsque Vincent Massey, ami d'enfance et diplomate responsable de la légation canadienne à Washington, le recommanda aux Affaires extérieures. Massey espérait que Wrong puisse joindre les rangs de son équipe dans la capitale américaine, suggestion que Mackenzie King accepta. En 1937, Wrong fut muté à Genève, où il devint un an plus tard le premier représentant permanent du Canada à la Société des Nations.³² En 1946, il fut nommé ambassadeur à Washington. En 1953, il revint à Ottawa en tant que sous-ministre aux Affaires extérieures, poste qu'il occupait toujours au moment de sa mort.³³

Jack Granatstein ne tarit pas d'éloges sur ce diplomate et mandarin, « *probably the ablest professional diplomat External ever had* ». ³⁴ Il souligne que Wrong non seulement bouillonnait d'idées nouvelles, mais savait également les faire passer à travers les rouages administratifs du gouvernement canadien. Il se disait nationaliste, lui qui espérait voir son pays jouer un rôle significatif à l'échelle internationale. En tant que diplomate, rien ne le frustrait davantage que de représenter le Canada dans une conférence ou une commission tout en recevant comme consigne de ne prendre aucun engagement au nom de son pays. Il ne comprenait pas cette manière de faire du

³² Sa nomination à ce titre vint à la suite du scandale impliquant William A. Riddell, alors représentant canadien à la Société des Nations. L'insubordination de ce dernier lors des discussions entourant les sanctions à imposer à l'Italie à propos de la crise éthiopienne avait forcé son rappel à Ottawa en 1935. Voir Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 120; Thompson, *Canada 1922-1939*, 310-311.

³³ Voir Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 110-133.

³⁴ Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 93.

gouvernement King. Il aurait d'ailleurs exprimé son mépris de cette politique à Vincent Massey, qui relate dans ses mémoires une caricature de la représentation canadienne parfaite lors de conférences selon Wrong: « *Our delegates would have a name, even a photograph; a distinguished record, even an actual secretary – but he would have no corporeal existence and no one would even notice that he was not there* ». ³⁵ Il souhaitait pour le Canada un rôle dynamique et indépendant du Commonwealth. ³⁶

4.2.2. Le ministère des Mines et Ressources

En 1936, le gouvernement King créa le ministère des Mines et Ressources, qui regroupait plusieurs ministères autrefois indépendants, soit l'Intérieur, les Mines et Ressources, les Affaires indiennes, ainsi que de la Colonisation et l'Immigration. Cette réforme, l'espérait-on, réduirait les coûts tout en augmentant l'efficacité de chaque service du ministère. Ayant grandement contribué à l'organisation administrative de ce nouveau ministère, Thomas Crerar en devint ministre. ³⁷

4.2.2.1. Thomas Crerar, ministre

Thomas A. Crerar vit le jour dans la ville de Molesworth, en Ontario, en 1876. Ses parents déménagèrent au Manitoba alors qu'il avait cinq ans. Il grandit dans un milieu agricole, lui-même d'abord fermier, puis bûcheron. Après avoir reçu son diplôme d'enseignement de Portage La Prairie Collegiate en 1894, il se vit proposer la présidence de la Grain Growers Grain Company (GGGC) en 1907, poste qu'il occupa jusqu'en 1929. Parallèlement, il entreprit sa carrière politique en 1917. D'allégeance libérale, il fut d'abord élu sous la bannière unioniste et nommé ministre

³⁵ Vincent Massey, *What's Past is Prologue: The Memoirs of the Right Honourable Vincent Massey*, Toronto, MacMillan Co. of Canada, 1963, p. 234-235.

³⁶ Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 114-115, 119-122.

³⁷ James E. Rae, *T.A. Crerar*, Montréal, McGill/Queen's University Press, 1997, p. 175.

de l'Agriculture au sein du gouvernement de Robert Borden. Il démissionna du cabinet en 1919 pour protester contre les politiques tarifaires du gouvernement conservateur. Réélu en 1921 lors des élections fédérales, en tant que chef du parti progressiste, il démissionna à la fin de l'année 1922. Plusieurs raisons ont justifié cette décision, dont les difficultés financières de la GGGC, les divisions multiples à l'intérieur du parti progressiste et la santé de sa fille. De retour en 1929, cette fois au sein du gouvernement King, il perdit cependant son siège lors des élections fédérales de 1930. Il fut réélu en 1935, et King lui offrit les ministères de l'Intérieur, des Mines, de l'Immigration et de la Colonisation, et la superintendance des Affaires indiennes. Il démissionna cependant du cabinet en 1944 pour protester contre les programmes sociaux que le gouvernement King proposait de mettre sur pied après la guerre. En 1945, il fut nommé sénateur, fonction qu'il occupa jusqu'à ce qu'il prenne sa retraite, en 1966.³⁸

Ayant lui-même l'expérience de la vie agricole, Crerar défendit les intérêts des agriculteurs tout au long de sa carrière politique, tant au sein du parti progressiste qu'au parti libéral. Irving Abella et Harold Troper soulignent qu'au cours de sa carrière Crerar ne démontra cependant pas d'intérêt particulier pour le Programme d'immigration, dont il ne connaissait pas les rouages. Il en laissa donc l'entière responsabilité à son directeur, Frederick Blair, car le sous-ministre des Mines et Ressources, Charles Camsell, ne se préoccupa pas non plus de l'immigration.³⁹ Dans son autobiographie, Camsell admit que « *with all these diverse duties [...], my most interesting and gratifying duties were those concerned with the administration of the North West Territories* ». ⁴⁰ James Rae, biographe de Crerar, justifie le peu d'attention

³⁸ Pour plus de renseignements sur la vie de Crerar, voir la biographie de Rae, *T. A. Crerar*.

³⁹ Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 7. Voir aussi Rae, *T. A. Crerar*, p. 184.

⁴⁰ Charles Camsell, *Son of the North*, Toronto, Ryerson Press, 1954, p. 241.

que le ministre porta à l'immigration en examinant les priorités du gouvernement libéral. En effet, lorsque King annonça la fusion de quatre ministères le 2 juin 1936, il souligna la pertinence de l'appellation ministère des Mines et Ressources qui « *should not indicate the functions of the Department's [sic] which are more or less administrative, such as Indian Affairs or Immigration, but rather that it should express those activities which are more likely to contribute to the future development of the Dominion* ». ⁴¹ Comme son chef, Crerar accorda peu d'attention à l'immigration ou aux Affaires indiennes, dont il avait également la responsabilité, trop occupé qu'il était avec les portefeuilles des mines et des ressources naturelles. ⁴²

4.2.2.2. Frederick Blair, directeur du programme d'immigration

Frederick C. Blair vit le jour à Carlisle, en Ontario, en 1874. De ses années avant son entrée dans la fonction publique, nous n'avons aucune information si ce n'est qu'il était très religieux. Sa carrière de fonctionnaire débuta en 1903 au sein du ministère de l'Agriculture. En 1905, il obtint le statut d'agent à l'immigration. En 1924, il fut promu assistant du sous-ministre à l'Immigration, pour finalement devenir directeur du Programme d'immigration du ministère des Mines et Ressources en 1936. Il occupa ce poste jusqu'à sa retraite en 1943. Les historiens Irving Abella et Harold Troper soulignent sa dévotion à sa tâche, lui qui travailla jusqu'à l'âge de 69 ans, et qui accumula au cours de ses années de service plus de deux ans en congés de maladie. ⁴³

Au-delà de ces quelques faits sur sa vie, Abella et Troper tracent un portrait bien peu flatteur de Frederick Blair. Ils le décrivent comme étant un homme

⁴¹ Cité dans Rae, *T. A. Crerar*, p. 176.

⁴² Rae, *T. A. Crerar*, p. 176, 178, 181 et 184.

⁴³ Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 7.

antisémite, antipathique, dur d'approche, fermé aux idées nouvelles, xénophobe, inflexible, respectant à la lettre les lois et procédures, et contrôlant d'une main de fer le Programme d'immigration sans tolérer l'immixtion d'autres fonctionnaires. Il refusa les immigrants dont l'assimilation à la population canadienne lui semblait impossible. En tant que directeur, il passait en revue chaque demande d'immigration et refusait tous les candidats qui ne correspondaient pas à ses normes de l'immigrant « assimilable ».⁴⁴

4.2.3. La dynamique d'ensemble

La dernière étape de cette présentation des acteurs principaux consiste à analyser leur dynamique d'ensemble.

4.2.3.1. Interrelations au sein du ministère des Affaires extérieures

De tous les individus avec lesquels Mackenzie King travailla au cours des années 1930, Skelton fut sans doute le fonctionnaire qui exerça la plus grande influence sur lui. Bien qu'ils ne partageassent pas toujours les mêmes positions sur le rôle politique du Canada à l'échelle internationale, King et Skelton n'en étaient pas moins de proches collègues de travail. Selon Terence Crowley, Skelton était devenu au fil des années un conseiller indispensable pour le Premier Ministre King. De plus, puisque King était ministre des Affaires extérieures, il travaillait en étroite collaboration avec son sous-ministre pour veiller aux affaires courantes du ministère. Cette unique position procura à Skelton un rôle de choix, refusé à bien des ministres; il rencontrait le premier ministre fréquemment et pouvait donc lui exposer ses idées.⁴⁵

Les relations entre les hauts fonctionnaires du ministère pouvaient cependant s'avérer plus difficiles. Jack Granatstein souligne que Wrong, malgré ses capacités

⁴⁴ Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 7-9 et 16.

⁴⁵ Hilliker, *Canada's Department of External Affairs*, p. 178; Crowley, *Marriage of Minds*, p. 58-159, 164-165.

professionnelles et son dévouement indéniable, entretenait avec ses collègues des relations de travail tendues et difficiles. Il était un ardent travailleur qui reprochait à plusieurs de ses collègues d'être paresseux. Il exigeait beaucoup d'eux, et il pouvait parfois même se montrer arrogant. Wrong critiquait de la même façon le Premier Ministre King, qu'il qualifiait de « dangereux incompetent ». Sa correspondance personnelle révéla clairement son peu d'estime de la plupart de ses collègues des Affaires extérieures. Il se montrait cependant avenant, voire même amical, à l'endroit de Skelton qu'il semblait respecter plus que les autres fonctionnaires du ministère.⁴⁶ À propos des relations de travail à l'intérieur du ministère, John Hilliker ajoute que Skelton tenait à apaiser tous les conflits afin de créer une atmosphère de travail agréable pour tous, employés comme hauts fonctionnaires.⁴⁷ Soulignons qu'à la fin des années 1930, Wrong approchait la mi-quarantaine, alors que tous les autres acteurs étudiés dans ce travail abordaient la soixantaine. Cet écart d'âge a pu expliquer en partie le caractère tendu des relations de travail de Wrong.

4.2.3.2. Interrelations au sein du ministère des Mines et Ressources

À la tête de la structure des Mines et Ressources siégeaient Crerar et son sous-ministre, Charles Camsell. Leurs relations de travail étaient empreintes de respect. Leur intérêt commun pour les mines et les ressources naturelles du Canada y aura sans doute contribué, puisque tous deux consacrèrent plus de temps à ces services qu'aux autres. Dans son autobiographie, Camsell s'estima chanceux d'avoir travaillé sous la supervision de Crerar, qu'il décrivit comme un « *capable, understanding and sympathetic minister who was also an experienced administrator* ». ⁴⁸

⁴⁶ Granatstein, *The Ottawa Men*, p. 116-117, 119-120.

⁴⁷ Hilliker, *Canada's Department of External Affairs*, p. 123.

⁴⁸ Camsell, *Son of the North*, p. 241.

Blair, quant à lui, entretint avec ses collègues des relations qui s'avèrent plus problématiques. Selon James Gibson, un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures interviewé par Abella et Troper, Blair « *was the single most difficult individual I have had to deal with the whole time I was a civil servant. He was a holy terror!* ». ⁴⁹ Donald Avery, qui ne contredit pas les propos d'Abella et de Troper, tempère cependant leurs dires en ajoutant que les collègues et associés de Blair ne voyaient pas en lui quelqu'un de malveillant, mais plutôt un homme ayant une grande estime de lui-même, et qui était influencé par ses préjugés religieux et ethnocentriques. ⁵⁰ La description d'une discussion entre Blair et Crerar, également rapportée par Abella et Troper, illustre l'attitude de Blair comme celle d'un haut fonctionnaire qui savait s'imposer lorsque les hésitations ou le manque de connaissances suffisantes de ses supérieurs lui permettaient de prendre le dessus : « *the well-meaning and naive Crerar was no match for Blair and his 'experts'* ». ⁵¹

4.2.3.3. Interactions entre les deux ministères

Alors que le ministère des Affaires extérieures élaborait la conduite des relations internationales canadiennes, le ministère des Mines et Ressources avait des préoccupations toutes nationales. Certains dossiers, notamment les questions relatives à la crise des réfugiés juifs du III^e Reich et la Conférence d'Évian, exigeaient cependant une coopération entre ces deux ministères. John Hilliker explique que, lorsqu'un tel cas se présentait, King mandait Skelton pour agir en tant qu'intermédiaire entre lui et Crerar et Blair. Compte tenu de la facilité de Skelton à établir de bonnes relations de travail, rien ne laisse supposer que leurs interactions

⁴⁹ Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 8.

⁵⁰ Donald Avery, *Reluctant Host: Canada's Response to Immigrant Workers, 1896-1994*, Toronto, MacMillan and Stewart, 1995, p. 125.

⁵¹ Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 35.

aient été tendues.⁵² Les relations entre Crerar et King, par contre, furent très limitées. Comme le souligne James Rae, King nomma à plusieurs reprises Crerar au poste de ministre pour avoir dans son cabinet un représentant des provinces de l'ouest apprécié de ses concitoyens. Cet historien rapporte d'ailleurs les propos du sénateur Norman Lambert qui écrivait à ce sujet dans son journal en 1944 : « *T.A. Crerar was chosen [...], despite his own clear perception that King did not like him personally* ». ⁵³

4.3. Analyse de l'information disponible

Étudions maintenant l'information dont le gouvernement canadien disposait à propos des conditions de vie précaires des Juifs du III^e Reich au moment où il recevait l'invitation du Président Roosevelt, en mars 1938.

4.3.1. La représentation diplomatique du Canada en 1938

À la fin des années 1930, la représentation canadienne à l'étranger se limitait aux agents d'immigration, au Haut Commissaire posté à Londres, aux légations de Washington et de Tokyo, ainsi qu'à la délégation canadienne à la Société des Nations, à Genève. Les agents d'immigration, pourtant nombreux au début du XX^e siècle alors que le gouvernement canadien encourageait l'immigration, se faisaient plus rares avec les restrictions à l'immigration imposées durant la Crise. Outre les agents en poste en Grande-Bretagne, le Canada avait des bureaux d'immigration à Paris, à Anvers et à Hambourg. Comme l'explique Harold Skilling, cependant, leur principale fonction en cette fin de décennie consistait à sélectionner les immigrants « désirables », comme le définissaient les lois d'immigration canadiennes, et non plus à encourager l'immigration massive au Canada. Tous les agents postés en Europe travaillaient sous la supervision de William R. Little, Commissaire à l'émigration

⁵² Hilliker, *Canada's Department of External Affairs*, p. 207.

⁵³ Cité dans Rae, *T. A. Crerar*, p. 171.

européenne posté à Londres, lui-même directement supervisé par le sous-ministre du ministère responsable de l'immigration à Ottawa.⁵⁴ De plus, l'acceptation d'un immigrant par un agent en Europe ne lui garantissait pas nécessairement l'admission au Canada. En effet, le directeur du Programme d'immigration possédait un droit de veto sur tous les dossiers, droit que Frederick Blair utilisa régulièrement.⁵⁵

Le Haut Commissaire à Londres, les légations canadiennes à Washington, à Paris et à Tokyo, et le représentant canadien à la SDN constituaient les premières missions diplomatiques du Canada et les seules sources d'information directes dont le ministère des Affaires extérieures disposait en 1938, outre la visite officielle que Mackenzie King avait rendue à Hitler à l'été 1937.⁵⁶ Afin d'être adéquatement informé, le gouvernement canadien avait donc également besoin des rapports des diplomates britanniques postés en Allemagne et en Autriche pour connaître la situation politique au sein du III^e Reich. À cet effet, le *Foreign Office* acheminait ses rapports au *Dominions Office*, qui se chargeait par la suite de transmettre l'information aux gouvernements des dominions.⁵⁷ Pour saisir l'ensemble de l'information dont disposait Ottawa à propos de la situation des Juifs du III^e Reich, nous devons donc étudier les rapports des sources canadiennes comme ceux des sources britanniques.

⁵⁴ Harold G. Skilling, *Canadian Representation Abroad: From Agency to Embassy*, Toronto, Ryerson Press, 1945, p. 1-7, 10, 14-16, 32-33.

⁵⁵ Voir Kelley et Trebilcock, *The Making of a Mosaic*, p. 259-260; Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 7.

⁵⁶ Le service consulaire canadien ne fut créé qu'en 1943, voir Skilling, *Canadian Representation Abroad*, 257.

⁵⁷ Skilling, *Canadian Representation Abroad*, p. 171-174.

4.3.2. Mackenzie King, Hitler et les Juifs

Comme nous l'avons précédemment expliqué, Mackenzie King était à la fois premier ministre et ministre des Affaires extérieures. Il pouvait imposer à son cabinet les choix qu'il jugeait pertinents à partir de sa perception de la situation internationale et de ses effets possibles sur l'unité nationale. Il occupait donc une position privilégiée de contrôle dans la formulation et la conduite des relations extérieures du Canada. Pour cette raison, nous présenterons l'information contenue dans son journal personnel où il colligea ses impressions d'Adolf Hitler, du régime nazi et du III^e Reich, de même que des Juifs. Nous pourrions ainsi par la suite analyser l'impact qu'eut cette conception sur les processus décisionnels du gouvernement canadien entourant la Conférence d'Évian.

Alors que Mackenzie King était à Londres pour assister à la Conférence impériale de 1937, l'ambassadeur allemand Joachim von Ribbentrop l'invita à rencontrer Hitler à Berlin au cours de l'été. Refusant d'y être accompagné par un ministre ou un fonctionnaire de son gouvernement, King s'y rendit seul le 26 juin 1937 avec pour objectif d'appuyer la politique britannique d'apaisement. King désirait cependant faire valoir aux Allemands l'indépendance du dominion du Canada par rapport à la Grande-Bretagne. Pendant plus de deux jours, divers hauts fonctionnaires du gouvernement nazi lui présentèrent le III^e Reich. À cette occasion, comme King le relata dans son journal, il se documenta sur certaines institutions du régime, notamment les camps de travail. Hitler lui accorda par la suite une entrevue qui dura environ une heure et quart au cours de laquelle les deux dirigeants discutèrent tranquillement.⁵⁸

Mackenzie King revint de Berlin fasciné, voire même subjugué par Hitler. Il expliqua clairement dans son journal que, malgré certains aspects négatifs du régime

⁵⁸ King, *Journal personnel*, 27 juin 1938, 29 juin 1938.

et de l'idéologie nazis comme l'oppression des Juifs, il croyait tout de même qu'Hitler agissait comme il le faisait par amour pour son peuple. Les expressions choisies par le premier ministre canadien traduisaient son admiration pour le dirigeant allemand : « *he was a very nice, sweet and, one could see, how particularly humble folk would come to have a profound love for that man* », « *as I talked with him, I could not but think of Joan of Arc. He is distinctly a mystic* ». ⁵⁹ Il était convaincu de l'honnêteté d'Hitler lorsque celui-ci disait vouloir éviter la guerre. King était persuadé d'avoir fait avancer auprès d'Hitler la cause de l'apaisement, lui qui se disait maintenant rassuré : « *I really felt somewhat re-assured as a result of the conversations I had with Hitler and the different ministers* » ⁶⁰, « *I doubt if I ever had four days which were more interesting or indeed comparable in significance* ». ⁶¹ Les impressions de sympathie, de sincérité, et de bonté qu'il tira de sa rencontre avec Hitler le marquèrent à un point tel qu'au cours des mois suivant son retour, et même pendant l'année 1938, King défendit continuellement ses positions à propos d'Hitler : « *I am convinced he is a spiritual – first – that he has a vision to which he is being true* », « *I believe the world will yet come to see a very great man – mystic in Hitler* », « *His dictatorship is a means to an end – needed perhaps to make the Germans conscious of themselves* », ⁶² « *I have faith in him* » ⁶³, « *Had I not had the talk with him that I did, I should feel that war was inevitable* ». ⁶⁴

⁵⁹ King, *Journal personnel*, 29 juin 1938.

⁶⁰ King, *Journal personnel*, 1^{er} juillet 1938.

⁶¹ King, *Journal personnel*, 30 juin 1938.

⁶² King, *Journal personnel*, 27 mars 1938.

⁶³ King, *Journal personnel*, 19 avril 1938.

⁶⁴ King, *Journal personnel*, 21 mai 1938.

King retint de cette entrevue des impressions beaucoup trop optimistes. En refusant d'être accompagné par un de ses collègues canadiens à Berlin, lui seul pouvait témoigner de ce qu'il avait vu, entendu ou même compris de sa discussion avec le Führer et de sa visite des institutions du III^e Reich. Ce privilège lui permettait également de refuser d'écouter les ministres ou les fonctionnaires qui ne partageaient pas ses positions optimistes. James Eayrs ajoute que la tendance de King à prendre en charge à lui seul la conduite des relations canadiennes avec le III^e Reich sans déléguer certaines tâches à ses ministres ou ses hauts fonctionnaires frôlait la paranoïa, particulièrement au cours de l'année 1938.⁶⁵ Cette attitude expliqua notamment les raisons pour lesquelles il ne s'opposa pas à l'*Anschluss*, qu'il percevait de toute façon comme une fatalité.⁶⁶ Le fait que Hitler ait réussi l'union de l'Allemagne et de l'Autriche sans effusion de sang ne constituait pas une catastrophe mais bien davantage une réussite et ce, même s'il ne doutait pas des tactiques utilisées par les nazis pour y arriver : « *it may well be true that much of it is the result of fear and propaganda* », ajoutant malgré tout, « *Anything but war* ». ⁶⁷

Le journal personnel de Mackenzie King fournit également divers renseignements quant à sa perception des Juifs. À ce sujet, ses quelques commentaires entourant l'achat d'une propriété à Kingsmere, en Outaouais, en 1927, révèlent particulièrement ses préjugés antisémites : « *the greatest danger & menace is a sale to Jews, who have a desire to get in at Kingsmere & who would ruin the whole place* », « *the alternative lay between controlling and developing the situation, and having the joys of the entire property imperilled by the presence of undesirable neighbours Jews of a low order & others* », « *if I had not purchased the properties,*

⁶⁵ Eayrs, *The Art of the Possible*, p. 10.

⁶⁶ King, *Journal personnel*, 11 mars 1938, 12 mars 1938.

⁶⁷ King, *Journal personnel*, 11 avril 1938.

they might have been secured by Jews or other undesirables ». ⁶⁸ King partageait également les principaux stéréotypes que ses contemporains attribuaient aux Juifs, soit des associations avec le communisme et le bolchevisme, le monde des affaires et l'argent, de même que des références directes à leur emprise sur les centres urbains. ⁶⁹ À ce titre, deux citations datant de 1937 sont particulièrement révélatrices : « *Jews having acquired foothold of Sandy Hill, it will not be long before this part of Ottawa will become more or less possessed by them* », « *I do not like the extent to which the Jewish influence is honeycombing American social and industrial movements. [...] someday Communism may make very rapid strides in this country* ». ⁷⁰ Ces propos contredisaient l'opinion qu'il avait clairement exposée un an plus tôt alors qu'il discutait des conditions des Juifs en Europe : « *My own view is there are good as well as bad Jews, and it is wrong to indict a nation or a race* ». ⁷¹

Mackenzie King se méfiait donc de l'influence juive qui, croyait-il, s'immisçait à la fois au Canada et aux États-Unis. Les préjugés antisémites exposés dans son journal au cours des années 1920 y étaient tout aussi présents à la fin des années 1930, démontrant ainsi la continuité de sa pensée à l'endroit des Juifs. Revenu de Berlin impressionné, il déplora sans pour autant condamner les mesures discriminatoires à l'endroit des Juifs puisqu'il croyait avoir compris les desseins patriotiques du chancelier qui agissait par amour pour son peuple.

⁶⁸ King, *Journal personnel*, 11 avril 1927, 15 mai 1927, 14 août 1927.

⁶⁹ Pour une discussion des stéréotypes les plus populaires au sujet des Juifs aux États-Unis, voir Stember, *Jews in the Mind of America*, p. 54, 56, 69 et 121.

⁷⁰ King, *Journal personnel*, 10 février 1937, 16 mars 1937.

⁷¹ King, *Journal personnel*, 9 août 1936.

4.3.3. Information fournie par les diplomates canadiens

Pour les Affaires extérieures, deux postes diplomatiques se distinguaient par leur statut, leur importance et leur position stratégique sur le continent européen : le Haut Commissaire canadien à Londres, et le délégué permanent à la Société des Nations à Genève. En 1938, Vincent Massey et Hume Wrong occupaient respectivement ces fonctions. Nous présenterons donc brièvement l'information fournie par ces deux diplomates.

En tant que Haut Commissaire, Vincent Massey espérait promouvoir les intérêts canadiens auprès des Britanniques, et coopérer étroitement avec eux. Il envisageait cette coopération comme mutuelle, mais exprima des doutes au sujet de l'échange d'information dans ses mémoires : « *I was not always certain that we were kept as fully informed as we might have been* ». ⁷² Il blâma cependant la réticence de King à le laisser rencontrer librement les diplomates étrangers sans avoir préalablement autorisé la discussion. ⁷³ King refusa notamment que Massey l'accompagne à Berlin en 1937 même si von Ribbentrop avait également invité le Haut Commissaire canadien à rencontrer le Führer. ⁷⁴

Selon le biographe de Vincent Massey, Claude Bissell, une lettre que Massey écrivit à King en 1939 traduisait parfaitement les sentiments qu'il éprouvait à l'égard de la situation des Juifs du III^e Reich au cours des années 1938 et 1939 : « *The Jew, to-day, not unnaturally, feels very passionately about the sufferings of his own race in Nazi Germany [...]. This keeps him from sympathizing with Chamberlain's efforts to arrive at a constructive peace* ». Bissell ajoute que la perception qu'avait Massey de

⁷² Massey, *What's Past Is Prologue*, p. 235-236.

⁷³ Massey, *What's Past Is Prologue*, p. 241.

⁷⁴ Massey, *What's Past Is Prologue*, p. 243. Voir aussi Claude Bissell, *The Imperial Canadian: Vincent Massey in Office*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 93.

l'apaisement n'était pas aussi extrême que celle du premier ministre canadien, mais qu'il souhaitait tout de même voir les pays occidentaux essayer de parvenir à une entente avec l'Allemagne. Massey déplorait les persécutions antisémites du régime nazi, mais ne sympathisait pas avec les Juifs du III^e Reich qui demeuraient pour lui des obstacles à l'apaisement, et non des victimes à sauver.⁷⁵

Hume Wrong représentait quant à lui le Canada à la Société des Nations. Il pouvait ainsi donner à son gouvernement, par le biais des Affaires extérieures, l'heure juste au sujet des positions des délégués étrangers accrédités à la SDN. Au cours des premiers mois de l'année 1938, alors que la situation internationale se complexifiait, Wrong rapporta les opinions véhiculées autour de lui, tout en s'exprimant également au sujet des questions qu'il soulevait.

Dans les diverses lettres que Wrong envoya aux Affaires extérieures au cours des semaines précédant l'annonce de la Conférence d'Évian, il décrivit l'atmosphère pessimiste qui régnait alors à Genève. Tous doutaient désormais de l'avenir pacifique des relations internationales et de l'apaisement, compte tenu du cynisme généralisé quant aux pouvoirs concrets de la SDN d'influencer positivement l'évolution politique de l'Allemagne nazie. Il discuta notamment des inquiétudes des délégués à propos des relations de l'Autriche, de la Tchécoslovaquie et de la Roumanie avec le III^e Reich. Il souligna d'ailleurs que seule une minorité d'entre eux doutait encore de la gravité de la situation. Dans son analyse de l'apaisement de Chamberlain, il se montra plus positif, mais néanmoins sceptique : « *I have [...] a good deal of sympathy with Mr. Chamberlain's position, though I have grave doubts whether he can succeed* ». Quant au potentiel réconciliateur de la SDN, Wrong présenta deux points de vue. D'un côté, il expliqua le peu de considération que les pays membres accordaient à la SDN, ce qui illustrait son inefficacité et son peu de pouvoir : « *That*

⁷⁵ Bissell, *The Imperial Canadian*, p. 103.

there has been no serious suggestion of a resort to League machinery is a measure of the League's powerlessness », « *There is only a very remote chance of a revival of the League* ». De l'autre côté, il exprima sa croyance personnelle en la force politique que pouvait être la SDN pour régler les conflits entre ses membres : « *The League as a political force must, in my view, mark time for the present* », « *Wherever the will exists to use its machinery there is valuable work for it to do* ». Il souligna d'ailleurs l'aide que les organisations de la SDN comme l'Organisation internationale du Travail (OIT) pouvait apporter pour régler de nombreux problèmes, notamment en promouvant la collaboration internationale : « *At least they tend to preserve the habit and technique of international collaboration in a world sadly in need of it, and at most they make a real contribution towards finding a civilised solution of many problems* ». ⁷⁶

Au cours du mois de mars 1938, Wrong se montra plus pessimiste dans sa description de l'évolution politique du III^e Reich. Il souligna d'abord la brutalité du régime nazi, tant par les pressions que le gouvernement allemand avait exercées sur le gouvernement autrichien avant l'*Anschluss*, que par la facilité avec laquelle il était parvenu à annexer l'Autriche au III^e Reich. Dans ses dépêches, Wrong fit également connaître sa perception des intentions du gouvernement nazi dont il concevait les actions non pas comme des actes isolés mais bien comme les étapes d'un plan défini. ⁷⁷ Sans chercher à prédire la prochaine initiative du gouvernement nazi, Wrong semblait effectivement convaincu que les Allemands ne se contenteraient pas d'une seule action: « *the great enigma of European politics [...] continues to keep the outside world guessing concerning both her intentions and her strength* », « *the*

⁷⁶ BAC, HHW, Wrong à King, 28 février 1938.

⁷⁷ BAC, HHW, Wrong à King, 5 mars 1938, 15 mars 1938, 21 mars 1938.

incidents of the past week tend to support the [...] view that the Anschluss is part of a larger programme ». ⁷⁸

Dans les semaines suivant l'*Anschluss*, la crise des réfugiés juifs provenant du III^e Reich se manifesta à plus grande échelle, et Wrong rendit compte de ce nouveau problème international dans les rapports qu'il envoya à Ottawa. Dans un premier temps, c'est avec les mots « *one distressing aspect of recent events* » qu'il choisit de résumer les conditions de vie des Juifs autrichiens depuis l'*Anschluss*. Sans fournir davantage d'explications, il ajouta simplement que les « *persons returning from Austria add unpleasant details to the accounts in the press of the measures being taken against Austrian Jews and political dissidents* ». Comme Wrong était connu pour son franc-parler, le terme « *unpleasant* » qu'il choisit pour décrire les détails connus sur les conditions de vie des Juifs tient de l'euphémisme. Sans préciser en quoi consistaient ces « *unpleasant details* », Wrong prévint plutôt son gouvernement que « *with the growth of anti-Semitism in Poland and Rumania, the problem of Jewish refugees seems destined to become more difficult than ever* ». ⁷⁹ Dans une deuxième dépêche, il se fit plus direct, décrivant la crise des réfugiés juifs comme « *A difficult issue either to face or to evade!* ». ⁸⁰

4.3.4. Information fournie par les ambassadeurs britanniques

Nous présentons dans cette section l'information envoyée par les ambassadeurs britanniques postés respectivement en Allemagne et en Autriche, Sir Nevile Henderson et Sir Michael Palaiet.

⁷⁸ BAC, HHW, Wrong à King, 5 mars 1938.

⁷⁹ BAC, HHW, Wrong à King, 21 mars 1938.

⁸⁰ BAC, HHW, Wrong à King, 25 mars 1938.

Lorsque Sir Nevile Henderson accepta le poste d'ambassadeur britannique en Allemagne en 1937, il espérait contribuer à la réussite de la politique d'apaisement de Chamberlain. Ainsi, dans ses mémoires, publiées en 1940, il écrivait qu'à son arrivée à Berlin, il était « *determined to labour for an honourable peace* ». ⁸¹ Il ajouta : « *What I wish here to stress is the honesty of my intentions which inspired me when I went to Berlin and which afforded the Nazi Government every opportunity for frank cooperation* ». ⁸² De plus, il décrivit sa conception du rôle d'un ambassadeur posté en Allemagne : « *internal oppression, which was the German nation's own affairs, was distinct for me from external aggression, which was a British concern* », ce qui l'amena à une conclusion corollaire : « *I felt that it was unjust and impolitic finally to condemn a whole system because of certain of its more obvious vices* ». ⁸³ La vision d'Henderson du rôle d'un ambassadeur posté au cœur du III^e Reich à la fin des années 1930 lui valut les critiques, notamment, de William et Martha Dodd⁸⁴, qui le qualifièrent de sympathisant nazi. ⁸⁵

Fidèle à sa conception des tâches d'un ambassadeur, Henderson discuta des agressions allemandes à l'échelle internationale et de leurs conséquences sur la paix mondiale tout en se montrant plus discret lorsqu'il était question des politiques

⁸¹ Nevile Henderson, *Failure of a Mission, Berlin 1937-1939*, New York, G.P. Putman's sons, 1940, p. viii.

⁸² Henderson, *Failure of a Mission*, p. 10.

⁸³ Henderson, *Failure of a Mission*, p. 27.

⁸⁴ William Dodd était ambassadeur américain posté en Allemagne de 1933 à 1937. Une fois de retour aux États-Unis, sa fille Martha Dodd entreprit d'écrire les mémoires de son séjour à Berlin. Voir Dodd, *Through Embassy Eyes* et Dodd, *Ambassador Dodd's Diaries*.

⁸⁵ Voir Dodd, *Through Embassy Eyes*, p. 334-336. Le biographe d'Henderson, Peter Neville, tente de réfuter les détracteurs de l'ambassadeur britannique en proposant une argumentation plus ou moins convaincante dans sa biographie du diplomate. Voir Peter Neville, *Appeasing Hitler: The Diplomacy of Sir Nevile Henderson, 1937-1939*, Houndmills/New York, Palgrave, 2000.

internes du III^e Reich. Ainsi, il ne décrit pas les conditions de vie des Juifs allemands au cours des premiers mois de l'année 1938, excepté pour souligner l'opposition de la population allemande du III^e Reich envers les mesures discriminatoires prises par leur gouvernement à l'endroit des Catholiques, des dissidents politiques et des Juifs.⁸⁶ Par contre, nous avons remarqué qu'Henderson a, à quelques occasions, informé son gouvernement de politiques allemandes innovatrices – bien que d'intérêt exclusivement interne à l'Allemagne – qui jetaient sur le gouvernement nazi une lumière plus favorable. Ainsi, il a notamment décrit l'une des mesures économiques prises par le gouvernement nazi afin d'améliorer la situation du marché du travail allemand, soit d'imposer un an de travail domestique ou agricole à toutes les femmes célibataires de moins de 25 ans. Henderson conclut que cette mesure « *is of deeper significance still, for, morally speaking, it will place the German girl on an equal footing with the German youth who serve his country with rifle and with spade* ». ⁸⁷

À travers ses discussions des relations internationales de l'Allemagne avant et après l'*Anschluss*, Henderson décrit sa perception de la personnalité et des réalisations d'Hitler, refusant cependant de spéculer sur ses intentions. Il le présenta comme un « *single fanatical and unbalanced individual whose reactions are arbitrary and personal* » que la communauté internationale aurait tort de sous-estimer : « *He may be a pathological subject, an introvert, a mystic or anything else which one may choose to call him, but, in addition to all that, there is no doubt that he is a constructive genius* ». ⁸⁸ Selon Henderson, Hitler avait réussi là où tous

⁸⁶ BAC, MAE, FOP-All., Henderson à Eden, 25 février 1938.

⁸⁷ BAC, MAE, FOP-All., Henderson à Halifax, 25 février 1938.

⁸⁸ BAC, MAE, FOP-All., Henderson à Halifax, 26 mars 1938, 9 avril 1938.

croyaient qu'il échouerait en annexant l'Autriche sans aucune effusion de sang.⁸⁹ Bien qu'Henderson déplorât certains aspects du régime nazi, il répétait au gouvernement britannique que « *Hitler has not abandoned hope for understanding* ». ⁹⁰ Le caractère rancunier du Führer envers la presse britannique qui dénonçait les persécutions antisémites du gouvernement nazi sembla cependant le surprendre, et il qualifia cette réaction d'exagérée, mais ne chercha pas à la discréditer.⁹¹ Après tout, comme il le déclara dans ses mémoires en 1940, « *I did not go to Berlin to curse, but, where possible, to bless* ». ⁹² Ainsi, dans les rapports qu'il transmet au *Foreign Office*, Henderson décrivit le régime nazi comme admirable mais à craindre s'il y avait faux mouvement de la part du gouvernement britannique. Henderson se croyait investi d'une mission, celle d'assurer la paix en Europe, d'où son sentiment d'échec – et le titre de son autobiographie, *Failure of a Mission* – lorsqu'il fut rappelé à Londres en 1939.

Pour sa part, Sir Michael Palairet ne résida à Vienne qu'un peu plus de quatre mois. Nommé ambassadeur britannique en Autriche en décembre 1937, il fut rappelé à Londres quelques jours après l'*Anschluss*. Malgré ce court mandat, il se distingua de Henderson par des rapports portant davantage sur les conditions internes de l'Autriche, bien qu'il examinât également les relations austro-allemandes.

Alors que Henderson faisait le silence sur certaines questions intérieures, notamment les conditions de vie des Juifs d'Allemagne, Palairet ne s'en priva pas. La lecture de ses rapports permet de constater qu'à plusieurs reprises il décrivit la

⁸⁹ BAC, MAE, FOP-All., Henderson à Halifax, 26 mars 1938, 9 avril 1938.

⁹⁰ BAC, MAE, FOP-All., Henderson à Halifax, 25 février 1938.

⁹¹ BAC, MAE, FOP-All., Henderson à Halifax, 25 février 1938, 26 mars 1938, Halifax à Henderson, 24 mai 1938.

⁹² Henderson, *Failure of a Mission*, p. 27.

situation politique précaire des Juifs de l'Autriche. Il rapporta les manifestations de panique des communautés juives inquiètes des conséquences que l'*Anschluss* pourrait avoir sur leurs vies. Il fit état, avec certaines réserves toutefois, d'un courant anti-juif pour décrire les diverses mesures discriminatoires dont ils étaient victimes : « *the anti-Jewish trend which has become more noticeable during recent months and which has given rise to much concern among the Jewish population, but it does not seem to be regarded as very serious* ». ⁹³ Parmi les dépêches qu'il fit parvenir au *Foreign Office* à propos du sort des Juifs autrichiens, deux lettres rédigées par le consul britannique à Innsbruck, Ian L. Henderson, présentèrent un portrait particulièrement alarmant de la situation des Juifs d'Autriche. Henderson rédigea la première dépêche avant l'*Anschluss*, alors qu'il avertissait que « *local National Socialists [...] use anti-semitism as a weapon of their propaganda* », ajoutant : « *In general it can be concluded that, while in theory Jews are treated with an indiscriminating liberalism, in practice there is great anti-semitic pressure* ». ⁹⁴ Dans la deuxième lettre, celle-là écrite un peu plus d'une semaine après l'annexion autrichienne, le consul Henderson prévenait des conséquences qu'aurait l'*Anschluss* sur les citoyens juifs autrichiens : « *Anti-semitism will now be more open. S.A. have raised in the streets the cry: 'Death to Jewish dogs!'. Some members of the small Jewish community at Innsbruck are said to have fled the country* ». ⁹⁵

Palaret se montra cependant plus circonspect dans l'expression de ses positions au sujet des dangers du nazisme autrichien, justifiant cette hésitation polie en rappelant que ceci « *is a question which I have not been long enough here to*

⁹³ BAC, MAE, FOP-Aut., Palaret à Eden, 20 janvier 1938.

⁹⁴ BAC, MAE, FOP-Aut., Palaret à Eden, 4 février 1938.

⁹⁵ BAC, MAE, FOP-Aut., Henderson à Palaret, 22 mars 1938.

pronounce upon ». ⁹⁶ De la même façon, il se contenta de citer le chancelier autrichien pour décrire Hitler, sans se risquer à donner son opinion personnelle : « *Dr. Von Schuschnigg said that [Hitler] raved like a madman, and that his violence and unscrupulous bullying had been indescribable* ». ⁹⁷

Les propos de Palairet firent donc état d'un courant anti-juif populaire en Autriche, et des pressions exercées sur la communauté juive autrichienne par le nouveau gouvernement du pays. Ce diplomate ne décrivit cependant pas en détail les persécutions physiques, s'attardant plutôt aux exclusions sociales dont les Juifs étaient victimes. Globalement, bien que rapportant les faits de la politique internationale tout autant que Henderson, Palairet fournit des renseignements complémentaires en analysant les événements sociaux et politiques autrichiens dont le personnel diplomatique britannique était témoin.

De cette analyse de l'information disponible dont disposaient les Affaires extérieures en 1938, un constat clair émerge. Les diplomates, canadiens ou britanniques, se sont généralement montrés réservés, voire même silencieux dans certains cas, au sujet des persécutions antisémites commises par le gouvernement nazi. Massey et Wrong ont, chacun à leur façon, expliqué qu'il y avait bel et bien un problème réel que confrontaient chaque jour les Juifs vivant au sein du III^e Reich. Par contre, ils n'ont pas cherché à décrire les persécutions dans les détails, chacun pour des raisons différentes. Massey compatissait avec les Juifs allemands et autrichiens sans pour autant être prêt à sacrifier l'apaisement pour leur venir en aide. Wrong, de son côté, semblait plutôt ne pas comprendre la réticence de la SDN à intervenir. Quant à Henderson et Palairet, ils ont tous deux exposé des versions différentes des événements politiques et sociaux au sein du III^e Reich. Henderson choisit

⁹⁶ BAC, MAE, FOP-Aut., Palairet à Eden, 4 février 1938.

⁹⁷ BAC, MAE, FOP-Aut., Palairet à Eden, 25 février 1938.

volontairement de s'attarder aux politiques extérieures du III^e Reich en excluant les aspects négatifs du nazisme. Il effleura à peine la mention même des communautés juives allemandes et autrichiennes. Palaret exposa les politiques nazies à caractère antisémite, de même que les conditions de vie précaires des Juifs autrichiens. En ce sens, de tous les diplomates ici étudiés, Palaret décrivit le plus honnêtement les difficultés vécues par les Juifs. Malgré cela, il se montra peu prolix dans sa discussion des persécutions antisémites, taisant les violences physiques exercées contre les Juifs. Globalement donc, le ministère canadien des Affaires extérieures, par l'entremise des rapports diplomatiques britanniques et canadiens, disposait de renseignements partiels, ne lui dressant pas un portrait précis et fidèle des conditions de vie des Juifs au sein du III^e Reich.

4.3.5. Traitement de l'information

Analysons maintenant la façon dont le ministère des Affaires extérieures traita l'information reçue. Nous verrons que le ministre des Affaires extérieures, Mackenzie King, aidé de son sous-ministre, Oscar Skelton, avait accès à l'information provenant des divers canaux diplomatiques canadiens et britanniques. King n'accorda cependant qu'une attention limitée aux rapports qui contredisaient ses impressions optimistes du régime nazi et du Führer depuis sa visite à Berlin en 1937.

Selon le peu de renseignements disponibles à ce sujet, Mackenzie King et Oscar Skelton semblent avoir été les deux individus prédominants au sein du ministère des Affaires extérieures qui lisaient l'information envoyée par les diplomates canadiens et britanniques. Nous avons utilisé le journal personnel de King comme source d'information pour éclaircir ce point. King y discuta régulièrement de moments, voire de journées qu'il consacrait aux Affaires extérieures pour analyser les dépêches reçues du Haut Commissaire canadien à Londres, du *Dominions Office* ou des

légations canadiennes de Genève et de Washington.⁹⁸ King ne spécifia pas si Skelton avait d'ores et déjà effectué une sélection préalable ou s'il lisait toute la correspondance diplomatique reçue à Ottawa. Compte tenu du fait que King était non seulement ministre des Affaires extérieures mais également premier ministre, il lui aurait probablement été impossible de parcourir la totalité des lettres, rapports et dépêches expédiés à Ottawa. Nous ne disposons pas de sources qui nous permettraient de pouvoir clairement identifier le rôle que Skelton a joué dans la sélection et le traitement de l'information. Qu'il ait été un proche conseiller de King ne fait cependant pas de doute. À cet égard, King fit état dans son journal de discussions qu'il avait avec son sous-ministre au sujet de questions confrontant les Affaires extérieures.⁹⁹

Dans son journal, King mentionna également avoir fait la lecture de quelques rapports diplomatiques aux membres de son cabinet. Après avoir sélectionné l'information qu'il jugeait pertinente, il en partageait certains éléments avec eux.¹⁰⁰ En ce sens, son double rôle de premier ministre et de ministre des Affaires extérieures lui donnait à la fois un accès privilégié à l'information parvenant aux Affaires extérieures, un pouvoir de sélectionner et de censurer, et une possibilité d'imposer au cabinet ses impressions de l'évolution des relations internationales et du rôle que le Canada devrait y jouer.¹⁰¹

⁹⁸ King, *Journal personnel*, 12 mars 1938, 13 mars 1938, 21 mars 1938, 28 mars 1938, 4 avril 1938, 15 avril 1938, 22 avril 1938, 26 avril 1938, 3 mai 1938, 23 mai 1938, 12 juin 1938 et 27 juin 1938, pour les mois qui ont précédé la Conférence d'Évian.

⁹⁹ King, *Journal personnel*, 27 juin 1938. Voir aussi Crowley, *Marriage of Minds*, p. 164.

¹⁰⁰ King, *Journal personnel*, 26 avril 1938.

¹⁰¹ À propos du contrôle exclusif que King exerçait sur la politique extérieure, voir Eayrs, *The Art of Possible*, p. 11 et 24.

King se montrait également incrédule lorsque des individus, qu'ils fussent diplomates ou autres, exposaient une interprétation des politiques du gouvernement nazi et d'Hitler qui divergeait de la sienne. Croyant avoir perçu en ce dirigeant nazi un mystique et un guide aimant profondément son peuple, King recevait les critiques du Führer et de son régime avec scepticisme, soulignant qu'ils ne comprenaient pas Hitler comme lui l'avait compris. King rationalisait les défauts du nazisme prôné par Hitler en soulignant que « *his dictatorship is a means to an end – needed perhaps to make the Germans conscious of themselves – much I cannot abide in Nazism [...], but Hitler him, the peasant – will rank someday with Joan of Arc among the deliverers of his people, & if he is only careful may yet be the deliverer of Europe* ». ¹⁰² Au cours des mois qui ont précédé la Conférence d'Évian, King réitéra régulièrement dans son journal la confiance inébranlable qu'il accordait aux propos pacifistes qu'Hitler avait tenus pendant leur rencontre à l'été 1937. ¹⁰³ Nous supposons que ceci amena King à ne porter qu'une attention distraite aux dépêches les plus pessimistes – et les plus réalistes – des diplomates canadiens et britanniques, se fiant plutôt sur sa propre perception du III^e Reich et d'Hitler.

L'analyse des dépêches rédigées par Massey, Wrong, Henderson et Palairt a démontré que l'information envoyée au ministère des Affaires extérieures ne dépeignait que par allusions les conditions de vie précaires des Juifs du III^e Reich. Par contre, les rapports de Palairt envoyés à Ottawa par le *Dominions Office* décrivaient tout de même l'application de certaines mesures discriminatoires auxquelles était soumise la communauté juive d'Autriche depuis l'*Anschluss*. Puisque King avait accès à cette information, nous pouvons conclure qu'il ignora les propos des diplomates pessimistes, pour y préférer son interprétation. Conséquemment, en tant

¹⁰² King, *Journal personnel*, 27 mars 1938.

¹⁰³ King, *Journal personnel*, 27 mars 1938, 11 avril 1938, 19 avril 1938, 10 mai 1938 et 21 mai 1938.

que ministre des Affaires extérieures, il transmettait aux membres de son gouvernement les seuls renseignements qu'il jugeait pertinents au sujet des relations internationales, c'est-à-dire ceux qui perpétuaient sa perception d'Hitler et sa foi en la possibilité d'apaiser l'Allemagne nazie.

CHAPITRE V

CANADA : PRISE DE DÉCISION

Dans ce chapitre, nous analysons les processus décisionnels du gouvernement de Mackenzie King entourant l'acceptation, la préparation et la participation canadienne à la Conférence d'Évian. Dans un premier temps, nous expliquons la réaction des principaux protagonistes à la convocation américaine, les discussions qui s'ensuivirent et l'acceptation subséquente. Dans un deuxième temps, nous étudions les préparatifs entourant la conférence, tant au sein des Mines et Ressources que des Affaires extérieures. En troisième lieu, nous analysons la participation canadienne à Évian en présentant d'abord le discours de Hume Wrong, puis les échanges entre Wrong et les Affaires extérieures lors du déroulement de la conférence. On verra qu'au cours des mois précédant la Conférence d'Évian, le ministère des Affaires extérieures a sollicité l'expertise et les conseils du Programme d'immigration pour justifier à la fois la lenteur de la prise des décisions, puis le refus de coopérer au-delà d'une participation discrète à ladite conférence. L'aide du directeur du Programme d'immigration, Frederick Blair, a donc permis au sous-ministre, Oscar Skelton, de formuler une politique qui correspondait aux orientations du gouvernement libéral et que le premier ministre approuva.

5.1. Acceptation de l'invitation américaine

Le mémorandum américain invitant le Canada à participer à une conférence intergouvernementale pour venir en aide aux réfugiés politiques du III^e Reich parvint

à Ottawa le 25 mars 1938. Le gouvernement canadien communiqua son acceptation au chargé d'affaires américain posté à Ottawa, John Simmons, le 26 avril 1938. Le Canada fut l'avant-dernier pays à répondre à la convocation. Cette longue attente s'explique en analysant la procédure de consultation qui a précédé la décision finale de participer.

5.1.1. Perception de l'initiative américaine

Les hauts fonctionnaires et politiciens présentés dans ce travail ont tous, à un moment ou à un autre, émis une opinion à propos de l'initiative américaine pour venir en aide aux réfugiés politiques du III^e Reich.

Mackenzie King et Frederick Blair ont tous deux clairement exprimé leurs inquiétudes à propos des conséquences que pourrait entraîner l'admission de réfugiés juifs en territoire canadien. Lorsque Mackenzie King aborda la question dans son journal, il anticipa une controverse nationale. Il déclara sans ambiguïté : « *My own feeling is that nothing is to be gained by creating an internal problem in an effort to meet an international one* ». ¹ Pourtant, l'invitation du gouvernement américain proposait une conférence pour aider les réfugiés « politiques » d'Allemagne et d'Autriche. Le Président Roosevelt lui-même avait refusé que le qualificatif « juif » soit utilisé pour désigner les réfugiés en détresse, afin d'atténuer les appréhensions des gouvernements et s'assurer d'un plus grand nombre de participants à Évian. ² L'euphémisme « réfugiés politiques » ne berna cependant pas Mackenzie King, qui s'inquiéta des conséquences d'une immigration juive massive au Canada : « *I fear we would have riots if we agreed to a policy that admitted numbers of Jews* », « *we would add to the difficulties between the provinces and the Dominion* ». ³ Soulignant

¹ King, *Journal personnel*, 29 mars 1938.

² Voir chap. IV, p. 105-106.

³ King, *Journal personnel*, 29 mars 1938.

d'abord que son cabinet « *was very much of this view* »⁴, il rapporta quelques semaines plus tard l'opposition de certains ministres du Québec – Pierre-Joseph-Arthur Cardin, Fernand Rinfret, et son lieutenant pour le Québec, Ernest Lapointe⁵ – à une quelconque participation canadienne à la Conférence d'Évian.⁶ Les réticences de King envers l'initiative américaine ne s'arrêtèrent pas là, puisqu'il ajouta à ce propos: « *we must [...] seek to keep this part of the Continent free from unrest and from too great an intermixture of foreign strains of blood* ».⁷

Tout comme King, Blair s'inquiéta du type de réfugiés que la conférence se proposait d'aider : « *while the memoranda refer to 'political refugees' we assume that they are mainly Jewish people who will be citizens of Germany and Austria* ».⁸ Il tint particulièrement à souligner qu'une plus grande immigration juive contreviendrait aux lois canadiennes d'immigration. Il dénonça notamment l'immigration de réfugiés sans passeports qui, prévenait-il, devraient un jour ou l'autre bénéficier d'une aide publique : « *great care must be taken in dealing with them* » puisque « *when they become public charges in Canada we have to keep them for the balance of their lives* ».⁹ Dans un mémorandum qu'il écrivit quelques semaines plus tard, il expliqua sa position personnelle : « *what has prompted the U.S. to make the present proposal*

⁴ King, *Journal personnel*, 29 mars 1938.

⁵ Pierre-Joseph-Arthur Cardin était ministre des Travaux publics. Fernand Rinfret était le Secrétaire d'État du Canada. Ernest Lapointe était ministre de la Justice et Procureur général, tout en étant le lieutenant pour le Québec du Premier Ministre King.

⁶ King, *Journal personnel*, 26 avril 1938.

⁷ King, *Journal personnel*, 29 mars 1938.

⁸ BAC, PI, Blair à Crerar, 28 mars 1938.

⁹ BAC, PI, Blair à Crerar, 28 mars 1938.

is the urgency of the problem. No real problem exists except for Jewish people ». ¹⁰ Déplorant une inévitable « *general Jewish drive* » ¹¹, il s'opposa d'abord à une quelconque présence canadienne à une conférence ¹² qu'il décrivit à Crerar comme « [...] *the outcome of a somewhat general invitation issued by U.S. government mainly to immigration countries* ». ¹³ Il exprima également sa crainte que les communautés juives du Canada fassent pression sur le gouvernement fédéral pour admettre les réfugiés juifs de partout à travers l'Europe : « *the Jews of Canada will not be satisfied unless the door is kept open in some way to all the Jews from other countries than Germany and Austria* ». ¹⁴

Oscar Skelton et Hume Wrong s'attardèrent davantage aux intentions américaines qu'aux conséquences d'une immigration juive en territoire canadien. Les commentaires que Skelton consigna dans son journal personnel la journée même que débutait la conférence démontrèrent qu'il ne percevait pas l'initiative américaine comme un geste humanitaire. Il croyait plutôt que le gouvernement Roosevelt avait trouvé une avenue aisée pour se débarrasser d'un problème qui le tourmentait : « *Evian Refugee Conference opens : U.S. trying to push things at other's expenses; permanent organization dubious* ». ¹⁵ Loin d'espérer quoique ce soit de la conférence, Skelton affichait un scepticisme franchement déclaré.

¹⁰ BAC, PI, mémorandum de Blair, 19 avril 1938.

¹¹ BAC, PI, Blair à Crerar, 28 mars 1938.

¹² BAC, PI, mémorandum de Blair, 19 avril 1938.

¹³ BAC, PI, Blair à Crerar, 13 juin 1938.

¹⁴ BAC, PI, mémorandum de Blair, 13 juin 1938.

¹⁵ BAC, ODS, Journal personnel d'Oscar Skelton, 6 juillet 1938.

Wrong se montra plus direct quant à ses doutes face aux intentions américaines à Évian. Cette idée de conférence, déclara-t-il à Skelton, « *originated in one of Mr. Roosevelt's sudden generous impulses and is not the product of any well thought out scheme* », ajoutant plus loin : « *I do not believe that the problem of refugees should be dealt with by the conference methods* ». ¹⁶ Dans une lettre qu'il rédigea à King, il renchérit sur le même thème, soulignant que « *there is little expectation in Geneva that the Conference will produce substantial results* ». ¹⁷ Tout comme Skelton, Wrong ne croyait pas que cette conférence réglerait les problèmes pour lesquels le gouvernement américain l'avait convoquée.

De tous les hauts fonctionnaires et politiciens ici présentés, seul le ministre Thomas Crerar sembla penser que le Canada pourrait apporter une aide humanitaire aux réfugiés du III^e Reich, notamment en participant à la conférence mais aussi en acceptant d'aider un certain nombre de réfugiés juifs. Selon les propos que King confia à son journal, Crerar soutenait une position diamétralement opposée à celle de ses collègues ministres en déclarant pendant une réunion du cabinet que le Canada devrait ouvrir ses frontières et assouplir ses lois d'immigration. ¹⁸ Malgré qu'il ait été bien intentionné, Crerar ne s'intéressait pas suffisamment au Programme d'immigration pour connaître les enjeux d'une immigration de réfugiés juifs, tâche qu'il avait depuis 1936 confiée à Blair. Il pouvait donc difficilement défendre avec conviction ses idéaux devant un cabinet, un premier ministre et des hauts fonctionnaires récalcitrants. ¹⁹

¹⁶ BAC, MAE, CE, Wrong à Skelton, 21 juin 1938.

¹⁷ BAC, MAE, CE, Wrong à King, 21 juin 1938.

¹⁸ King, *Journal personnel*, 29 mars 1938.

¹⁹ Rae, T. A. *Crerar*, p. 185-186. À ce sujet, Abella et Troper dénoncent l'inaction du ministre Crerar, voir Abella et Troper, *None Is Too Many*, p. 7.

5.1.2. Information fournie par le Programme d'immigration

Le ministère des Affaires extérieures avait reçu l'invitation américaine depuis moins de vingt-quatre heures lorsque l'un de ses conseillers juridiques agissant à titre de sous-ministre, Loring Christie, communiqua avec le sous-ministre des Mines et Ressources, Charles Camsell, pour lui faire part de ladite invitation. Christie lui suggéra de prévenir le Programme d'immigration afin que celui-ci fasse parvenir un mémorandum aux Affaires extérieures pour tracer un portrait de l'immigration juive au Canada et pour expliquer ce qu'une telle conférence signifierait pour le Canada.²⁰

En réponse à cette demande, Blair s'affaira au cours des semaines qui suivirent à préparer pour les Affaires extérieures deux rapports discutant des enjeux nationaux et internationaux entourant l'immigration juive et celle des réfugiés politiques provenant du III^e Reich. Pour y parvenir, il obtint notamment l'aide de l'un de ses conseillers, A.L. Joliffe.²¹ Le premier rapport parvint aux Affaires extérieures le 8 avril, soit plus de deux semaines après la réception de l'invitation. Christie avait pourtant précisé que la proposition américaine « *should be regarded as a matter of some emergency* ». ²² Blair passa outre cette consigne en imposant un long délai aux Affaires extérieures. De plus, son rapport ne répondait pas directement aux questions que Christie avait soulevées. Blair expliqua plutôt à Skelton les problèmes que poserait l'immigration de réfugiés politiques provenant du III^e Reich et qui ne pouvaient plus obtenir de passeports valides émis par le gouvernement allemand. Soulignant l'absolue nécessité pour tout immigrant de détenir un passeport, tant pour prouver sa nationalité que pour permettre aux autorités canadiennes de le déporter si

²⁰ BAC, MAE, CE, Christie à Camsell, 26 mars 1938.

²¹ BAC, PI, Joliffe à Blair, 29 mars 1938. A.L. Joliffe était alors commissaire au sein des Mines et Ressources, et proche collaboration de Blair. Il devint par la suite lui-même directeur du Programme d'immigration.

²² BAC, MAE, CE, Christie à Camsell, 26 mars 1938.

besoin était, il conclut : « *the only protection left in our hands is to refuse the admission of German nationals without presentation of passports endorsed as valid for returns to Germany within a certain time limit* ». Conscient qu'une telle attitude signifierait ne pas accepter les réfugiés politiques, juifs ou autres, dont la conférence intergouvernementale discuterait du sort, il ajouta : « *I wish immigration countries would take united action in refusing to admit nationals of countries who will not allow return by deportation* ». Il alla même jusqu'à suggérer à Skelton : « *I wonder whether it would be well to mention this matter to the U.S. authorities as it probably affects them as it does us* ». ²³

Le deuxième rapport de Blair parvint aux Affaires extérieures le 14 avril. Ayant obtenu du Département du Travail des États-Unis diverses données au sujet de l'immigration juive aux États-Unis, Blair présenta les conclusions de son analyse à Skelton. En examinant les statistiques américaines, il démontra que les quotas alloués pour chaque pays, dont notamment ceux pour l'Allemagne et l'Autriche, n'étaient généralement pas utilisés à leur pleine capacité d'une année à l'autre. Il constata donc que « *there is still ample room within the U.S. quota for admitting a lot of people* », notamment des réfugiés politiques du III^e Reich. ²⁴

En deuxième lieu, Blair exposa des données quantitatives qu'il avait compilés pour comparer l'immigration juive aux États-Unis et au Canada proportionnellement à la population juive respective de chaque pays. Dans un premier tableau, il présenta le nombre d'immigrants juifs admis aux États-Unis de 1931 à 1937, de même que

²³ BAC, PI, Blair à Skelton, 8 avril 1938.

²⁴ BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 14 avril 1938. À ce sujet, il est important de spécifier que Blair avait raison de prétendre que les quotas américains n'étaient pas remplis (voir chap. III, p. 121-123), mais les chiffres qu'il fournit aux Affaires extérieures divergent – par quelques centaines, parfois par près d'un millier – des chiffres que Deborah Lipstadt présente dans *Beyond Belief*, p. 88 et 306.

deux estimés non datés de la population juive totale américaine.²⁵ Il ne fournit cependant pas l'information équivalente pour le Canada. Dans un deuxième tableau, il compara le ratio immigration juive/population juive des années 1931 à 1937 pour le Canada et les États-Unis.

Ces tableaux dressés par Blair étaient tendancieux. Pour les statistiques américaines, il utilisa le plus élevé des estimés comme dénominateur commun pour calculer le ratio, sans l'avoir pourtant clairement indiqué. Ce calcul biaisé lui permit de prétendre que l'immigration juive aux États-Unis était minime lorsque comparée à la population juive américaine. Les chiffres qu'il calcula pour parvenir aux ratios canadiens sont tout aussi discutables. Premièrement, le lecteur ne disposait ni d'une table exposant le nombre d'immigrants juifs admis au Canada de 1931 à 1937, ni d'un estimé de la population juive canadienne. Blair imposait donc un ratio qu'il avait lui-même calculé, sans pour autant fournir à son lecteur les données pour appuyer sa démonstration. De plus, il utilisa le chiffre fourni par le recensement de 1931 qui évaluait le nombre de citoyens juifs à 156 726 comme dénominateur commun pour calculer le ratio des 7 années. Ces ratios l'amènèrent à conclure que pour la période 1931-1937, le Canada avait admis 7,208 immigrants juifs pour mille Canadiens juifs, alors que les États-Unis n'en avaient admis que 1,263 pour mille Américains juifs.²⁶ Le calcul du ratio lui permettait de prétendre que le Canada avait déjà suffisamment aidé les réfugiés juifs. Par contre, si Blair avait compilé dans un tableau additionnel les données relatives à la population juive selon un ratio population juive/population

²⁵ Selon Blair, le recensement américain (1930) chiffrait le nombre de Juifs américains à 4 081 242, tandis que le *American Jewish Year Book* augmentait ce nombre à 4 228 029. Une recherche dans cette dernière source nous a permis de constater que l'estimé de la population juive américaine fourni pour l'année 1937-1938 remontait à une étude faite en 1927. Pour plus de renseignements, voir la version électronique du *American Jewish Year Book*, vol. 39 (1937-1938), en ligne, <<http://www.ajcarchives.org/main.php?GroupingId=10071>>.

²⁶ BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 14 avril 1938.

totale, la comparaison aurait nettement désavantagé le Canada en démontrant que les États-Unis accueilleraient un plus grand nombre d'immigrants juifs *per capita*. En effet, un rapide calcul permet de constater que la population juive du Canada constituait 1,4 % de la population totale qui s'élevait à 11 152 000 habitants, alors qu'aux États-Unis, ce pourcentage augmentait à 3,2 % pour une population totale de 130 215 000 habitants.²⁷

Blair s'abstint également de discuter la nationalité des Juifs qui avaient immigré au Canada pendant cette période, puisque le Programme d'immigration considérait alors l'immigrant juif comme appartenant à une nationalité propre. Du côté des lois d'immigration américaines, le système de quotas prévoyait un nombre précis d'immigrants pour chaque pays. À ce sujet, Blair avait d'ailleurs exposé sa façon de penser à Crerar moins d'un mois plus tôt : « *Because the Jew can organise his affairs better than other people he has managed to fill most of the quotas from certain countries* ». ²⁸ Les statistiques des Mines et Ressources fournissaient tout de même le pays d'origine des immigrants juifs admis au Canada. Ainsi, pour l'année 1937-1938, alors que 584 immigrants juifs (dits hébreux) avaient été admis au Canada, 179 provenaient des États-Unis, 34 de l'Angleterre, 23 de l'Allemagne et 5 de l'Autriche.²⁹ Blair ne transmet cependant pas cette information à Skelton, et à aucun moment le sous-ministre ne demanda de consulter le rapport des Mines et

²⁷ Voir Statistiques Canada, *Statistiques historiques du Canada*, en ligne, <www.statcan.ca/francais/freepub/11-516-IF/sectiona/sectiona_f.htm#Population>. Voir aussi *Vital Statistics of the United States*, en ligne, <www.nber.org/vital-stats-books/1938/1938_intro.pdf>. Voir BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 14 avril 1938. Voir aussi *Report of the Department of Mines and Resources*, Ottawa, J.O. Patenaude, 1938, p. 254. Voir également Rosenberg, *Canada's Jew*, p. 4.

²⁸ BAC, MAE, CE, Blair à Crerar, 28 mars 1938.

²⁹ *Report of the Department of Mines and Resources*, p. 254.

Ressources. Ainsi, Blair n'analysa pas davantage les données qu'il présentait, se contentant d'ajouter : « *the above figures speak for themselves* ». ³⁰

Il utilisa par la suite cette démonstration statistique pour souligner que « *the admission of immigrants of any race or class must bear some definite relation to our present population* ». Il nous semble donc évident que, pour Blair, le nombre de citoyens canadiens de dénomination juive était suffisant. De plus, en ajoutant : « *Canada has continued to deal sympathetically with Jewish families having regard to family relationships and settlement opportunities rather than to quotas* », Blair réaffirmait cet objectif de faire correspondre l'immigration à la répartition ethnique de la population canadienne en s'assurant que seuls les immigrants juifs dont un ou des membres de la famille résidaient déjà au Canada puissent être admis. ³¹ Ainsi, il espérait une relative stabilité à la fois de la proportion de citoyens juifs au sein de la population canadienne, et de la proportion de l'origine ethnique des immigrants juifs. Ce raisonnement explique la plus grande acceptation d'immigrants juifs américains, comparativement à celle des Juifs allemands ou autrichiens.

Les deux autres recommandations de Blair étaient claires et sans ambiguïté. Les lois d'immigration canadiennes devaient demeurer inchangées, et l'admission de réfugiés ne pouvant pas être rapatriés dans leur pays d'origine posait « *a serious problem for Canada* ». ³² Dans l'ensemble, ce rapport avisait donc Skelton que le Canada ne pouvait se permettre de changer ses lois, d'admettre des immigrants sans passeports, ou de déstabiliser la balance précaire de sa population ethnique en admettant des réfugiés juifs du III^e Reich. Blair fournissait ainsi aux Affaires extérieures les arguments qui renforçaient sa propre conception d'une éventuelle

³⁰ BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 14 avril 1938.

³¹ BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 14 avril 1938.

³² BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 14 avril 1938.

participation canadienne à Évian, lui qui affirma quelques semaines plus tard : « *I think we should decline both membership and cooperation in this effort* ». ³³

5.1.3. Les raisons expliquant l'acceptation du Canada

Le gouvernement canadien décida finalement de participer à la conférence intergouvernementale près d'un mois après avoir reçu l'invitation américaine. La lenteur avec laquelle le ministère des Mines et Ressources fit parvenir ses rapports au sujet de l'immigration juive au Canada semble justifier cette hésitation du ministère des Affaires extérieures. Skelton expliqua d'ailleurs, dans l'une de ses notes de service à Mackenzie King, qu'il retarderait la rédaction de la lettre répondant à la convocation américaine tant qu'il n'aurait pas reçu les rapports du Programme d'immigration. Il ajouta cependant avoir imposé une date butoir à Blair afin que celui-ci lui remette lesdits rapports dans les plus brefs délais. ³⁴ Pendant cette période d'hésitation, les fonctionnaires et politiciens discutèrent et débattirent de la pertinence pour le Canada d'accepter de participer à la conférence intergouvernementale. Voyons donc maintenant les raisons qui ont finalement poussé le gouvernement canadien à accepter l'invitation américaine.

Lorsque le gouvernement canadien envoya sa lettre d'acceptation au Département d'État américain, il spécifia que le Canada se présenterait à la Conférence d'Évian dans le seul but d'y cueillir de l'information. ³⁵ Discutant de cette raison officielle, Blair suggéra : « *we could obtain a lot of valuable information and possibly do some good in the other directions by attending the conference* ». Il expliqua d'ailleurs ce qu'il entendait par « *other directions* » en suggérant que les

³³ BAC, PI, mémorandum de Blair, 26 avril 1938.

³⁴ BAC, MAE, CE, Skelton à King, 14 avril 1938.

³⁵ BAC, MAE, CE, King à Simmons, 26 avril 1938.

pays participant à la conférence « *could well afford to stand together in refusing to accept people who are without both capital and citizenship* ». ³⁶

Outre cette raison officielle donnée au gouvernement américain, quatre autres raisons illustrèrent les dilemmes auxquels firent face fonctionnaires et politiciens pour finalement parvenir à une décision. En premier lieu, Mackenzie King souligna « *the danger of offending many Jews who were loyal supporters of the party as well as people of larger sympathies, who would think we ought, at least, to have sat in even if we could do nothing later* ». ³⁷ Il désirait donc offrir aux électeurs libéraux en faveur d'une libéralisation des lois d'immigration pour venir en aide aux réfugiés politiques du III^e Reich l'illusion d'une participation canadienne significative à la conférence intergouvernementale. La deuxième raison découle directement de la première. King souhaitait également présenter le Canada comme un pays prêt à aider les réfugiés juifs, prêt à participer à une conférence afin d'y présenter les mesures que son programme d'immigration prenait pour tenter de secourir autant de réfugiés juifs que possible, compte tenu des contraintes économiques, sociales et politiques du Canada. En troisième lieu, les pressions de la presse jouèrent un rôle certain puisqu'elle demandait quotidiennement de connaître la réponse canadienne à l'invitation américaine et celle envisagée des organismes privés. ³⁸

En quatrième et dernier lieu, alors que le gouvernement canadien hésitait toujours à accepter l'invitation américaine, plusieurs pays avaient déjà signifié qu'ils participeraient à la conférence intergouvernementale. Croyant peut-être que peu de pays seraient intéressés par l'offre américaine, Skelton avait demandé à Loring

³⁶ BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 20 avril 1938.

³⁷ King, *Journal personnel*, 26 avril 1938.

³⁸ BAC, MAE, CE, mémorandum de Christie, 25 mars 1938, Skelton à King, 7 avril 1938 et 14 avril 1938.

Christie de lui présenter un sommaire de toutes les réponses qu'avait obtenues le Département d'État de Washington, ce que Christie fit deux jours plus tard.³⁹ Jusqu'alors, 14 pays avaient accepté, alors que l'Italie avait refusé. Le 21 avril, dans un mémorandum à King, Skelton justifiait son ébauche d'une réplique affirmative à l'invitation américaine, « *in case it is concluded that it would not look well to be the only country, except Fascist Italy, declining even to sit in on a committee* ». ⁴⁰ Apparemment du même avis, King affirmait dans son journal, cinq jours plus tard : « *my judgment made me feel that it would be unwise in an international situation of the kind for Canada to be classed only with Italy as refusing the invitation* ». ⁴¹ Blair résuma parfaitement la pensée du gouvernement en écrivant à William Little: « *There was a good deal of doubt for a time whether we should be represented at all [...]. However, the company we would be associated with in the latter case is not exactly to our liking* ». ⁴²

L'acceptation canadienne de participer à la Conférence d'Évian ne s'explique donc pas par ce que le Canada prévoyait faire pour libéraliser ses lois d'immigration ou, plus largement, pour aider les réfugiés juifs à trouver une terre d'asile. Au contraire, les raisons exposées plus haut démontrent plutôt que le gouvernement canadien participerait à contrecœur, pour éviter les protestations de citoyens canadiens, juifs ou autres, en faveur d'une immigration juive au Canada, pour calmer certains groupes faisant pression pour une quelconque intervention humanitaire, et pour ne pas être associé à l'Italie fasciste.

³⁹ BAC, MAE, CE, Skelton à Christie, 4 avril 1938, et Christie à Skelton, 6 avril 1938.

⁴⁰ BAC, MAE, CE, Skelton à King, 21 avril 1938.

⁴¹ King, *Journal personnel*, 26 avril 1938.

⁴² BAC, PI, Blair à Little, 6 juin 1938.

L'acceptation canadienne se fondait donc sur des bases peu humanitaires, mais reflétait tout de même une certaine évolution de l'attitude du gouvernement canadien envers les réfugiés politiques. Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, le Canada refusait généralement de participer à des conventions ou d'entériner accords et recommandations traitant du sort des réfugiés politiques. Le Canada ne signa pas la plupart des initiatives du Bureau de Nansen et du Haut Commissaire pour les réfugiés du III^e Reich, organisées sous la supervision de la Société des Nations.⁴³ En ce sens, nous jugeons incomplète l'analyse de Gerald Dirks qui soutient que le gouvernement canadien a finalement accepté de participer à la Conférence d'Évian après avoir réalisé le nombre important de pays invités qui avaient signifié leur désir d'être présents.⁴⁴ Par le passé, le Canada avait refusé de participer à plusieurs conférences et ce, malgré un nombre important de pays y étant représentés. Cette seule pression du nombre de participants ne nous semble donc pas suffisante pour expliquer la présence du Canada à Évian.

5.1.4. Texte d'acceptation

Du premier brouillon à l'envoi officiel de l'acceptation canadienne, la rédaction de la réponse du gouvernement canadien à l'initiative de Washington s'échelonna sur une période de sept jours. Ce temps de réflexion relativement long s'expliqua par le processus de consultation auquel Skelton soumit son propre texte. Mandaté par King pour écrire un premier jet, Skelton rédigea un long texte le 19 avril, texte qu'il soumit à Loring Christie et à Frederick Blair le même jour. Une fois les ajouts et modifications de ceux-ci reçus, Skelton communiqua à King le texte qui, souligna-t-

⁴³ À une seule occasion, en 1926, un représentant canadien a signé, au nom du Canada, une convention traitant des certificats d'identité des réfugiés russes et arméniens. Sa présence à cette conférence n'avait toutefois pas été autorisée par le ministère des Affaires extérieures, mais simplement par le ministère de l'Immigration. Voir à ce sujet BAC, MAE, CE, memorandum de Wershof à Skelton, 7 juin 1938.

⁴⁴ Dirks, *Canada's Refugee Policy*, p. 56.

il, incluait quelques révisions de Blair, de même que deux réponses alternatives, une acceptation et un refus, selon la position que le gouvernement choisirait d'adopter. Ce deuxième jet contenait notamment les statistiques à propos de l'immigration juive au Canada et aux États-Unis présentées plus haut que Blair avait envoyées à Skelton. Ce texte mettait ainsi l'accent sur l'aide que le Canada avait jusqu'alors apportée aux réfugiés juifs d'Europe, comparée à l'aide proportionnellement inférieure des États-Unis.⁴⁵

King raccourcit considérablement le texte que Skelton lui avait suggéré par deux soustractions significatives. En premier lieu, il raya le paragraphe déclinant l'offre américaine. En deuxième lieu, il exclut du texte le qualificatif « juif » pour désigner les réfugiés ou immigrants que la conférence tenterait d'aider, de même que les statistiques à propos de l'immigration juive au Canada et aux États-Unis. Bien que King, Blair et Skelton exposèrent clairement à plusieurs reprises leur compréhension de l'expression « réfugiés politiques », employée par le gouvernement américain, comme étant synonyme de réfugiés juifs, King choisit d'en éviter la mention dans sa réponse officielle. Par contre, Skelton inclut les informations statistiques soustraites du premier texte à propos de l'immigration juive dans un memorandum confidentiel joint au texte officiel à l'attention de John Simmons, chargé d'affaires américain à Ottawa.⁴⁶

Deux thèmes généraux composèrent le texte d'acceptation. Dans un premier temps, le gouvernement canadien y exposait brièvement les difficultés principales qu'une immigration de réfugiés soulevait pour le Canada. En effet, sans se limiter aux réfugiés politiques d'Allemagne et d'Autriche, le texte généralisait aux « *victims of*

⁴⁵ BAC, MAE, CE, Skelton à Blair, 19 avril 1938, Skelton à Christie, 19 avril 1938 (brouillon rédigé par Skelton joint aux lettres adressées à Blair et Christie), Skelton à King, le 19 avril 1938, Skelton à King, 21 avril 1938 (Skelton y joignit le brouillon corrigé par Blair).

⁴⁶ BAC, MAE, CE, King à Simmons, 26 avril 1938.

changes of regime and of racial and class conflicts not only in the countries to which reference is made, but in many other countries as well », d'où la question subséquente : « *how far encouragement should be given to any country to endeavour to throw upon other countries the task of solving its internal difficulties or responsibility for the results of the policies it adopts* ». Le gouvernement canadien exprimait ainsi ses propres doutes quant aux conséquences que pourrait avoir cette conférence, non seulement sur les pays qui rejetaient leurs minorités, mais également sur les pays d'immigration qui n'en voulaient pas davantage. De plus, il souligna que les difficultés économiques limitaient la capacité d'absorption du Canada et expliquaient les changements apportés aux lois d'immigration du pays, plus restrictives depuis le début de la crise économique.⁴⁷

Après avoir exposé ses réticences, le gouvernement canadien conclut son texte en acceptant avec réserve l'invitation américaine : « *The Canadian Government, while reserving fully the decision as to future policy on the subject of immigration, will be prepared to take part in the work of the proposed committee with a view to the freest exchange of information on the present situation and consideration of the problem which it involves* ». Cette phrase illustre le deuxième thème du texte, soit l'hésitation perceptible du gouvernement canadien dans la formulation prudente de ses propos. Il évitait toute insinuation qui pourrait suggérer une volonté canadienne de s'impliquer, que ce soit par une libéralisation de ses lois ou par un engagement d'envergure internationale.⁴⁸ King résuma dans son journal personnel la pensée derrière la rédaction de ce texte : « *we had to be careful in what we did* ». ⁴⁹

⁴⁷ BAC, MAE, CE, King à Simmons, 26 avril 1938.

⁴⁸ BAC, MAE, CE, King à Simmons, 26 avril 1938.

⁴⁹ King, *Journal personnel*, 26 avril 1938.

Le texte d'acceptation du gouvernement de Mackenzie King instruisait le gouvernement américain des limites de la participation canadienne à la conférence intergouvernementale. De plus, à l'aide du mémorandum joint confidentiellement à l'acceptation officielle, le gouvernement canadien déclarait que le Canada avait déjà admis un nombre suffisant de réfugiés, comparativement aux États-Unis dont les quotas d'immigration pour l'Allemagne et l'Autriche n'étaient toujours pas atteints.

5.2. Préparation à la conférence

Tout comme pour l'acceptation de l'invitation américaine, la préparation du gouvernement canadien en vue de sa participation à la Conférence d'Évian demanda temps, consultations et négociations. Les processus décisionnels hésitants traduisirent l'inquiétude des hauts fonctionnaires et des politiciens à Ottawa qui appréhendaient une conférence réussie. Une telle réussite, croyaient-ils, forcerait le Canada à accepter un nombre additionnel de réfugiés juifs. Nous analysons donc d'abord la préparation du Programme d'immigration, pour ensuite étudier celle du ministère des Affaires extérieures.

5.2.1. Préparation du Programme d'immigration

Le Programme d'immigration s'est impliqué dans les préparatifs de la conférence en deux étapes. D'abord, il suggéra la nomination de William R. Little comme conseiller technique auprès du représentant canadien à la conférence, et se chargea par la suite de lui fournir l'information pertinente pour sa préparation. En deuxième lieu, le Programme d'immigration entreprit de procurer au gouvernement canadien des alternatives pour faire face à l'éventualité que les recommandations de la conférence forcent le Canada à coopérer activement.

Le choix de William R. Little comme représentant canadien à la Conférence d'Évian s'imposa de lui-même pour Blair. En effet, dès qu'il eut vent de l'initiative américaine, Blair suggéra immédiatement Little au Ministre Crerar. En tant que Commissionnaire à l'émigration européenne pour le Canada, Little lui semblait la

personne la plus adéquate pour participer à cette conférence.⁵⁰ Lorsque Mackenzie King nomma plutôt Hume Wrong comme délégué, Blair insista tout de même pour que Little soit présent, et Skelton discuta de cette suggestion avec le premier ministre, qui l'approuva.⁵¹ Conséquemment, Skelton s'informa auprès de John Simmons de la possibilité pour le Canada d'envoyer deux représentants à la conférence. Ayant obtenu l'approbation américaine, Little fut nommé conseiller technique auprès du délégué officiel Hume Wrong.⁵²

Dès que Blair eut reçu des Affaires extérieures la confirmation que Little assisterait à la conférence, il envoya à celui-ci deux dépêches. La première avait un caractère officiel et Blair la transmit également aux Affaires extérieures. Son contenu s'apparentait aux rapports que Blair avait rédigés pour les Affaires extérieures à la demande de Skelton au cours du mois d'avril, rapports que nous avons analysés précédemment. Dans la dépêche envoyée à Little, Blair expliqua cependant de façon plus détaillée les lois canadiennes d'immigration et les règlements régissant les procédures de sélection et d'admission.⁵³

La deuxième lettre que Blair fit parvenir à Little était de nature confidentielle, et il ne l'achemina pas aux Affaires extérieures. Blair écrivit cette dépêche sur un ton plus personnel et officieux qui suggère une complicité entre les deux individus. Il exprima les doutes et les hésitations qu'avait eus le gouvernement de Mackenzie King avant d'accepter la proposition américaine. Il fit également part du peu d'enthousiasme au sein du gouvernement pour libéraliser les lois d'immigration afin

⁵⁰ BAC, MAE, CE, Blair à Crerar, 28 mars 1938.

⁵¹ BAC, MAE, CE, Skelton à Blair, 26 mai 1938.

⁵² BAC, MAE, CE, King à Simmons, 27 mai 1938, Simmons à King, 2 juin 1938, Skelton à Blair, 2 juin 1938, Blair à Skelton, 3 juin 1938, King à Simmons, 4 juin 1938.

⁵³ BAC, MAE, CE, Blair à Little, 6 juin 1938, Blair à Skelton, 7 juin 1938.

de permettre l'admission de réfugiés juifs. Enfin, il s'excusa auprès de Little « *to put this added burden on your shoulders, but there was no one else* ». ⁵⁴ La lecture de ces deux lettres permet de conclure que Blair et Little partageaient la même opposition à l'immigration de réfugiés juifs en territoire canadien. Nous croyons que cette vision commune explique en partie l'insistance de Blair auprès de Skelton pour que Little soit présent à la Conférence d'Évian.

Blair contribua également à préparer le gouvernement canadien dans le cas où une participation à la conférence obligerait le Canada à admettre un nombre plus élevé d'immigrants juifs. Il entrevoyait lui-même cette possibilité avec frustration : « *if we undertake to supply anything like what is asked and to co-operate in the manner suggested, we will greatly increase our work and will have to enlarge the staff without any apparent benefit to this country* ». ⁵⁵ De la même façon, il recommanda à Thomas Crerar de s'opposer à une quelconque imposition de quotas d'immigration au Canada. Il souligna que le Programme d'immigration se montrait aussi généreux que possible envers les réfugiés juifs « *wherever the circumstances are favorable* ». ⁵⁶

Blair voulait éviter une immigration massive de réfugiés juifs au Canada, et sa position reflétait celle du gouvernement de Mackenzie King, comme nous l'avons démontré précédemment. Au cours des mois qui précédèrent la conférence, tous s'inquiétaient des éventuelles conséquences d'une rencontre fructueuse à Évian. Vers la fin du mois de juin 1938, Blair fournit au gouvernement canadien une solution alternative à un statu quo qui présenterait le Canada comme un pays dévoué à la cause des réfugiés juifs du III^e Reich. Après en avoir discuté avec certains

⁵⁴ BAC, PI, Blair à Little, 6 juin 1938.

⁵⁵ BAC, PI, mémorandum de Blair, 26 avril 1938.

⁵⁶ BAC, PI, Blair à Crerar, 13 juin 1938.

fonctionnaires de son ministère, il sélectionna un nombre non précisé de dossiers de réfugiés juifs qui avaient demandé à immigrer au Canada et qui satisfaisaient aux lois d'immigration canadiennes. L'idée de Blair consistait simplement à retarder l'acceptation de ces réfugiés jusqu'à la fin de la conférence. Ainsi, si le gouvernement canadien devait coopérer dans un effort international, il déclarerait avoir accepté d'admettre un nombre supplémentaire de réfugiés, et approuverait par la suite les demandes laissées en suspens.⁵⁷ Le Canada prétendrait ainsi avoir posé un geste humanitaire. Cependant, cette « initiative » n'influencerait aucunement le nombre réel d'immigrants juifs en sol canadien, puisque tous les réfugiés juifs « nouvellement » admis auraient déjà obtenu l'aval du Programme d'immigration avant la conférence.

5.2.2. Préparation du ministère des Affaires extérieures

Comme pour le Programme d'immigration, la préparation de ce ministère se caractérisa par la minutie avec laquelle fonctionnaires et politiciens s'attardèrent aux détails, ce qui ralentit la prise de décision, et par l'inquiétude de ce que la réussite d'une telle conférence signifierait pour le Canada.

Le ministère fut ferme sur le choix de Hume Wrong comme représentant canadien à Évian. Dans ses communications avec Blair qui insistait alors pour soutenir la candidature de Little, Skelton expliqua que le premier ministre avait choisi Hume Wrong pour ce poste.⁵⁸ Le sous-ministre ne spécifia cependant pas les raisons de ce choix. Nous croyons que King choisit Wrong parce qu'il travaillait comme délégué permanent à la Société des Nations. De plus, au moment même où le gouvernement canadien demandait à Wrong de le représenter à Évian, ce dernier

⁵⁷ BAC, PI, Blair à Hughes, 28 juin 1938. Voir aussi Abella, *None Is Too Many*, p. 28-29.

⁵⁸ BAC, MAE, CE, Skelton à Blair, 26 mai 1938, Skelton à Blair, 2 juin 1938, Blair à Skelton, 3 juin 1938.

participait à une conférence de l'Organisation internationale du Travail. Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'OIT se consacrait entre autres choses aux problèmes liés à la crise des réfugiés. Wrong connaissait donc les enjeux principaux que la Conférence d'Évian se proposait de discuter, sans toutefois être un spécialiste des questions relatives à l'immigration. Enfin, la proximité géographique de Genève et Évian-les-Bains simplifiait le transport du diplomate et en diminuait les coûts.⁵⁹

Wrong ne se réjouit pas de devoir assister à cette conférence qu'il jugeait inutile, et qu'il appréhendait comme une « *unpleasant affair* », « *an unwelcome duty* », puisque le problème des réfugiés était « *pitiful yet apparently insoluble* ». Malgré tout, s'adressant à Skelton, il dit espérer « *that when my instructions arrive they will not be entirely negative* ». ⁶⁰ Wrong attendait impatiemment lesdites instructions qui ne lui parvinrent que le 30 juin, soit près de quatre semaines après sa nomination. Ce long délai s'expliqua par le désir des Affaires extérieures de colliger les renseignements nécessaires avant de pouvoir indiquer à Wrong la ligne de conduite que le gouvernement canadien souhaitait le voir prendre.

Skelton fit appel à deux fonctionnaires de son ministère pour entreprendre ce travail, soit John S. Macdonald et Max Wershof.⁶¹ Skelton désirait compiler en deux rapports l'information pertinente qui aiderait le gouvernement canadien à prendre une décision au sujet du rôle que devrait jouer le représentant du Canada à la conférence.

⁵⁹ Une lettre que Wrong adressa à Skelton laisse même suggérer que le diplomate avait d'abord songé à effectuer des allers-retours quotidiens entre les deux villes, pour finalement convenir que de demeurer à Évian pour la durée de la conférence faciliterait ses déplacements. Il justifia sa décision par ces quelques mots : « *Evian is too far for daily trip from Geneva* ». Voir BAC, MAE, CE, Wrong à Skelton, 6 juin 1938, Wrong à King, 9 juin 1938 (citation).

⁶⁰ BAC, MAE, CE, Wrong à Skelton, 21 juin 1938.

⁶¹ John Scott MacDonald était premier secrétaire au ministère des Affaires extérieures. Max Wershof était un fonctionnaire des Affaires extérieures qui, au cours des années suivantes, devint assistant du sous-ministre et conseiller juridique.

Ces deux rapports et les instructions de Blair à Little constituèrent le fond sur lequel se discuta la préparation de la participation canadienne à la Conférence d'Évian.

À Macdonald, Skelton demanda un mémorandum sur tous les organismes internationaux mandatés d'aider les réfugiés politiques. Le rapport de Macdonald parvint au bureau de Skelton le 6 mai 1938. Il discuta de l'initiative américaine comme une innovation, puisqu'elle « *appears to go considerably further [...] in that it appears [...] to provide for the admission into the countries that accept the proposal of considerable numbers of immigrants for permanent residence* ». Il exposa également les conséquences néfastes qu'aurait cette conférence: « *inadvisability of helping dictators to get rid of groups of citizens they do not want, [...] assisting, though indirectly, the forces of intolerance* », « *it would clearly be neither practical nor just to discriminate in favour of refugees from Austria and Germany* ». ⁶²

Dès qu'il reçut le rapport de Macdonald, Skelton demanda ensuite à Max Wershof de rédiger un mémorandum qui présenterait le rôle que le Canada a joué au cours des dernières décennies dans l'aide internationale apportée aux réfugiés. Wershof envoya son rapport à Skelton le 7 juin. Le texte mit l'accent sur la réticence du Canada au cours des années 1920 et 1930 à participer à des conférences traitant du sujet, ou à signer les accords, conventions et recommandations visant à améliorer les conditions de vie des réfugiés, quels qu'ils soient. Cette opposition canadienne à toute forme d'aide semble avoir été connue à l'échelle internationale, puisque Wershof mentionna certaines conférences et conventions auxquelles le Canada n'avait pas été invité à prendre part. Le rapport souligna également l'influence du Programme d'immigration dans cette attitude fermée vis-à-vis des réfugiés, notamment dans son zèle à faire respecter les lois canadiennes d'immigration. ⁶³

⁶² BAC, MAE, CE, Skelton à Macdonald, 3 mai 1938, Macdonald à Skelton, 6 mai 1938.

⁶³ BAC, MAE, CE, Skelton à Wershof, 6 mai 1938, Wershof à Skelton, 7 juin 1938.

C'est à l'aide de deux dépêches, envoyées à Wrong les 11 et 30 juin⁶⁴, que King, par le biais des Affaires extérieures, instruisit son représentant de la conduite à adopter lors de la conférence intergouvernementale. Quatre grands thèmes en ressortent. En premier lieu, King exposa à Wrong les conséquences négatives que pourrait avoir la conférence. Il souligna d'abord que les participants devraient agir prudemment pour ne pas signifier à l'Allemagne ou à tout autre pays abritant une minorité impopulaire qu'il suffisait de l'imposer à d'autres pays pour s'en débarrasser. Il ajouta à ce commentaire un corollaire sur le danger d'encourager la persécution de ces minorités. Enfin, il crut bon de rappeler à Wrong que le problème des réfugiés politiques s'étendait au-delà des frontières de l'Allemagne nazie, et que de favoriser les réfugiés juifs du III^e Reich au détriment des autres réfugiés serait discriminatoire.⁶⁵

Le deuxième thème regroupait les préoccupations d'ordre intérieur des Mines et Ressources et des Affaires extérieures. En effet, King expliqua, et de façon très détaillée, les raisons justifiant l'impossibilité pour le Canada de participer à la conférence autrement que pour s'informer. Il rappela brièvement les lois d'immigration canadiennes tout en ajoutant que le conseiller technique nommé pour l'assister, William Little, pourrait davantage l'informer à ce sujet. Il cita également les statistiques que Blair avait précédemment envoyées à Skelton à propos de l'immigration juive au Canada. Enfin il décrivit certaines conditions socio-économiques prévalant au Canada qui, souligna-t-il, limitaient la capacité d'accueil d'un grand nombre d'immigrants en sol canadien, soit « *the continuance of the depression, with its accompanying heavy unemployment and unsold surpluses of farm products* ». Il ajouta: « *the fact that the generality of political refugees are not of the*

⁶⁴ Le ministère des Affaires extérieures joignit cependant à la lettre du 30 juin 1938 une dépêche qu'il avait fait parvenir au gouvernement américain. BAC, MAE, CE, King à Simmons, 28 juin 1938.

⁶⁵ BAC, MAE, CE, King à Wrong, 11 juin 1938, King à Wrong, 30 juin 1938.

agricultural class and that there are difficulties both with respect to capital and citizenship, further complicates the problem». ⁶⁶ Deux commentaires sont ici pertinents. Tout d'abord, en cas de surplus agricoles, une vague d'immigrants augmenterait le nombre de consommateurs. En deuxième lieu, King s'entêta à prôner sa préférence pour les immigrants agriculteurs et ce, même s'il venait tout juste de signaler un surplus agricole au Canada. L'incongruité de l'argument économique démontre le désir du gouvernement canadien de justifier par tous les moyens son refus d'accepter davantage de réfugiés juifs sans passeport, sans argent, et dont les qualifications professionnelles ne prédisposaient généralement pas au travail agricole.

Dans un troisième temps, King analysa dans une perspective canadienne les deux conditions que le gouvernement américain avait incluses dans sa convocation du 25 mars 1938 afin de rassurer les pays invités : « *any financing of the emergency immigration [...] would be undertaken by private organizations within the respective countries* » et « *no country would be expected or asked to receive a greater number of emigrants than is permitted by its existing legislation* ». ⁶⁷ Il souligna d'abord qu'aucune organisation canadienne n'avait jusqu'alors manifesté le désir d'aider financièrement les réfugiés à immigrer. Par la suite, il critiqua la formulation de la deuxième condition dont il craignait une interprétation « *which would be harmful to Canada* ». Les lois canadiennes d'immigration ne prévoyaient pas de quotas spécifiques. En ce sens, si la conférence suggérait aux pays participants d'accueillir un nombre précis de réfugiés politiques, les lois d'immigration du Canada n'offriraient pas de support légal justifiant un refus. King suggéra donc à Wrong de se montrer prudent et de rappeler cet état de fait aux délégués lors de la conférence. ⁶⁸

⁶⁶ BAC, MAE, CE, King à Wrong, 11 juin 1938.

⁶⁷ BAC, MAE, CE, Simmons à King, 25 mars 1938.

⁶⁸ BAC, MAE, CE, King à Wrong, 11 juin 1938.

En quatrième et dernier lieu, King expliqua à Wrong le rôle qu'il devrait jouer pendant le déroulement de la conférence. Il insista auprès du diplomate pour que celui-ci prenne une position plutôt ambivalente. En effet, dans un langage contradictoire, voire paradoxal, King lui interdit de prendre des initiatives afin d'appuyer ou de rejeter une proposition, en spécifiant toutefois que « *it is not desired [...] to adopt a purely passive attitude* ». King désirait plutôt qu'il laisse les autres participants intervenir. De plus, Wrong devait exprimer sa sympathie pour les réfugiés politiques tout en exprimant des doutes quant à l'utilité réelle d'un autre comité permanent pour les aider. En toute circonstance, King exigeait de Wrong qu'il se rapporte à Ottawa avant de faire ou dire quoi que ce soit. Il souligna à ce propos que les Affaires extérieures devraient d'abord consulter les Mines et Ressources avant de prendre une décision éclairée sur un sujet soulevé à Évian.⁶⁹

La préparation canadienne démontre donc que le gouvernement de Mackenzie King désirait avant tout pouvoir s'assurer une participation sans conséquences pour le Canada. Malgré la souplesse de la convocation américaine, la préparation du gouvernement canadien démontra un haut niveau d'appréhension, tant au sein des Mines et Ressources que des Affaires extérieures, quant aux résultats potentiellement concrets de la conférence. Les préparatifs du gouvernement canadien indiquaient également, quelques jours à peine avant le début de la conférence, son peu d'engouement à y participer.

5.3. Participation à la Conférence d'Évian

La participation canadienne refléta à la fois le refus du gouvernement de Mackenzie King de s'impliquer dans la résolution de la crise des réfugiés politiques, et la crainte persistante des conséquences d'une conférence réussie sur l'immigration juive au Canada.

⁶⁹ BAC, MAE, CE, King à Wrong, 11 juin 1938, King à Wrong, 30 juin 1938.

5.3.1. Le texte du discours

Hume Wrong prit la parole à Évian au cours de l'après-midi du 7 juillet 1938. Il intervenait après les représentants américain, britannique, français, norvégien, brésilien, belge et australien qui avaient exprimé leur sympathie pour les réfugiés politiques du III^e Reich en précisant cependant qu'il leur était impossible d'accepter un plus grand nombre d'immigrants. Le gouvernement canadien avait encouragé Wrong à s'en tenir, lui aussi, à cette ligne de conduite. À l'ouverture de son discours, il déclara donc sans ambiguïté : « *I have not much to add to what has already been said* ». ⁷⁰

Wrong exprima d'abord la sympathie du Canada pour les « *victims of changes of regime and of racial and class conflict* ». Puis, il présenta comme tous les autres délégués les raisons justifiant l'impossibilité pour son gouvernement d'aider davantage les réfugiés politiques du III^e Reich. En tête de liste venait la crise économique qui expliquait les difficultés vécues par les citoyens canadiens, et justifiait les lois d'immigration plus restrictives depuis le début des années 1930. Il soutenait que le Canada avait tout de même aidé un certain nombre de réfugiés au cours des dernières décennies. Dans le cas des réfugiés politiques d'Allemagne et d'Autriche, cependant, l'attitude du gouvernement allemand compliquait leur immigration en sol canadien en interdisant aux réfugiés d'emporter leurs biens matériels. En terminant, il dit espérer que « *our deliberations [...] will not be unfruitful, and may lead to the mitigation of a situation which everywhere arouses compassion and sympathy* ». ⁷¹

⁷⁰ Proceedings of the Intergovernmental Committee, p. 20.

⁷¹ Proceedings of the Intergovernmental Committee, p.20-21.

5.3.2. Les échanges entre Wrong et Ottawa pendant la conférence

Une fois son discours prononcé, Wrong avait ordre de se retirer des discussions et de ne pas prendre position sur une question soulevée lors des débats avant d'en avoir reçu l'autorisation d'Ottawa. La conférence ne durerait que neuf jours. Les échanges entre le délégué et son gouvernement devaient donc s'effectuer rapidement. Or, comme s'en plaignit Wrong à plusieurs occasions, les communications télégraphiques de la ville d'Évian-les-Bains se distinguaient par leur piètre qualité. Cet état de fait compliqua grandement le travail de Wrong. En effet, les réponses aux dépêches qu'il envoyait à Ottawa tardèrent à lui parvenir, le forçant notamment à réécrire pour réclamer une décision de son gouvernement.⁷²

Dans ses dépêches, Wrong décrivit à plusieurs reprises la conférence comme manquant de préparation et d'organisation, ce qui, selon lui, nuisit à son déroulement. Des cinq télégrammes qu'il envoya à Ottawa du 6 au 15 juillet, trois d'entre eux traitaient du sujet le plus problématique pour le gouvernement canadien : la création d'un comité intergouvernemental permanent.⁷³ Cette proposition avait déjà soulevé les craintes du Programme d'immigration et des Affaires extérieures dans les semaines précédant la conférence.⁷⁴ Wrong ne se montra pas plus enthousiaste : « *I do not much like this plan which is designed as facade for United States initiative* ». ⁷⁵ Il se porta malgré tout à la défense de sa mise en place, soulevant trois raisons distinctes à travers ses télégrammes : « *its creation will be widely supported* », « [establishment of continuing body] *may be the only concrete result of this*

⁷² BAC, MAE, CE, Wrong à King, 9 juillet 1938, Wrong à Skelton, 9 juillet 1938, Wrong à King, 12 juillet 1938.

⁷³ BAC, MAE, CE, Wrong à King, 7 juillet 1938, 12 juillet 1938 (no. 2), 12 juillet 1938 (no. 3).

⁷⁴ BAC, MAE, CE, Blair à Skelton, 24 juin 1938, King à Wrong, 30 juin 1938.

⁷⁵ BAC, MAE, CE, Wrong à King, 12 juillet 1938 (no. 2).

meeting »⁷⁶, « *it involves no commitments [...] beyond modest contribution mentioned and includes safeguarding clauses covering present immigration regulations and private financing* ». ⁷⁷ Wrong tentait ainsi de convaincre King d'accepter l'offre américaine, ajoutant d'ailleurs dès le deuxième jour de la conférence : « *we feel that we should not oppose establishment of continuing body* ». ⁷⁸ Selon un mémorandum rédigé par Skelton, les suggestions de Wrong semblent avoir influencé King, qui décida finalement d'approuver la proposition : « *[King] indicated that in view of these facts it was undesirable to oppose the establishment of such an organisation* ». ⁷⁹ King spécifia cependant, dans un télégramme envoyé à Wrong, les conditions qui régissaient son approbation : « *we should not actively oppose the establishment of such a Committee, if the proposal meets with general approval. Our acceptance, however, would depend on its purposes and implications* ». En effet, il approuverait la création d'un comité mandaté pour négocier avec le gouvernement allemand. Par contre, il s'y opposerait dans le cas où une participation forçait une libéralisation des lois d'immigration des pays membres. ⁸⁰ Il réitéra cette position quelques jours plus tard : « *we are dubious about proposed continuing organisation. If, however, recommendations outlined meet with general approval and points covered in my telegram [...] are safeguarded, we would be prepared to accept* ». ⁸¹

⁷⁶ BAC, MAE, CE, Wrong à King, 7 juillet 1938.

⁷⁷ BAC, MAE, CE, Wrong à King, 12 juillet 1938 (no. 2).

⁷⁸ BAC, MAE, CE, Wrong à King, 7 juillet 1938.

⁷⁹ BAC, MAE, CE, Skelton à King, 11 juillet 1938.

⁸⁰ BAC, MAE, CE, King à Wrong, 9 juillet 1938.

⁸¹ BAC, MAE, CE, King à Wrong, 13 juillet 1938. La lenteur des services télégraphiques de la ville d'Évian explique ce second envoi.

Rien n'indique que King ait pris cette décision en collaboration avec le Programme d'immigration.

L'inquiétude qui avait caractérisé la préparation du gouvernement canadien dans les mois qui ont précédé la Conférence d'Évian s'est transformée en méfiance pendant son déroulement, notamment lors des discussions au sujet du comité intergouvernemental. Fidèle aux consignes qu'il avait envoyées à Wrong, King ne désirait pas que le Canada adopte une ligne de conduite différente de la majorité des participants. Il approuva donc la création de ce comité qui, comme l'avait prédit Wrong, constitua le seul résultat concret de la conférence.

5.4. Analyse : rôle de l'appareil bureaucratique

Ayant étudié précédemment les processus décisionnels entourant l'acceptation, la préparation et la participation canadienne à la Conférence d'Évian, nous analysons maintenant le rôle des principaux acteurs dans ces diverses prises de décision.

5.4.1. Rôle du principal fournisseur d'information : Frederick Blair

Au cours des mois qui suivirent la réception de l'invitation américaine, le sous-ministre des Affaires extérieures, Oscar Skelton, requit à plusieurs reprises l'expertise de Frederick Blair, directeur du Programme d'immigration administré par le ministère des Mines et Ressources. Skelton s'adressa directement à Blair puisque le ministre, Thomas Crerar, et son sous-ministre, Charles Camsell, n'avaient jamais démontré d'intérêt particulier envers l'immigration. Ils avaient tous deux confié une grande marge de manœuvre et d'autorité à Blair, un fonctionnaire plus qualifié et plus expérimenté qu'eux dans le domaine de l'immigration. Blair répondit donc aux questions que Skelton lui posa pendant les mois qui ont précédé la Conférence d'Évian. De plus, il fournit de nombreux renseignements que James Macdonald et Max Wershof utilisèrent par la suite pour rédiger les mémorandums que Skelton leur avait demandés. Blair envoya également un texte détaillé à William R. Little pour le préparer adéquatement à son rôle de conseiller technique auprès de Hume Wrong à

Évian. Ces rapports servirent de fondements pour la préparation de la participation canadienne à la Conférence d'Évian.

Blair ne cacha pas son opposition aux réfugiés juifs du III^e Reich. Ses rapports étaient rédigés afin d'éveiller la crainte chez ses lecteurs et ce, de deux façons. Lorsqu'il discutait de la perspective de la Conférence d'Évian, il présentait les difficultés et problèmes qu'amènerait une immigration massive de réfugiés juifs en territoire canadien. Il alla même jusqu'à manipuler des statistiques pour justifier ses propos auprès du sous-ministre Skelton, statistiques que Skelton et King réutilisèrent par la suite pour préparer la participation canadienne à Évian. De plus, il se plaignait de la persistance des Juifs canadiens qui ne cessaient de faire pression sur le gouvernement pour qu'il libéralise les lois d'immigration. Il découragea d'ailleurs fortement cette initiative à plusieurs reprises. Le respect strict des lois d'immigration du pays lui importait autant que la stabilité ethnique de la population canadienne. Au cours des mois précédant la Conférence d'Évian, il s'efforça de démontrer aux Affaires extérieures que le Canada ne pouvait se permettre d'admettre un nombre additionnel de réfugiés juifs.

5.4.2. Rôle du relayeur d'information : Oscar Skelton ~

Le sous-ministre des Affaires extérieures joua un rôle triple au cours des mois qui ont précédé la Conférence d'Évian. En premier lieu, il sollicita la collaboration de Blair dans la rédaction des notes de service officielles, dans la collecte de renseignements ou plus simplement pour connaître son opinion sur les sujets que la conférence pourrait aborder. En deuxième lieu, en tant que sous-ministre, il servit de relayeur d'information entre plusieurs acteurs importants du processus décisionnel entourant la Conférence d'Évian. En effet, il recevait les dépêches diplomatiques que King consultait par la suite. De plus, il entretenait une correspondance directe avec certains diplomates, notamment Hume Wrong. Lorsque le ministère des Affaires extérieures demandait la coopération du Programme d'immigration, Skelton servait

d'intermédiaire entre Frederick Blair et le ministre aux Affaires extérieures, Mackenzie King. En dernier lieu, Skelton participa activement à promouvoir les idées défendues par Blair à la fois en les soumettant au premier ministre et en n'offrant pas de position plus tempérée que celle du directeur du Programme d'immigration. En tant que sous-ministre des Affaires extérieures et, à bien des égards, bras droit de King, il occupait une position privilégiée auprès du premier ministre pour discuter du problème. À aucun moment cependant il ne semble avoir tenté d'influencer King au sujet de l'admission de réfugiés juifs, ce qu'il aurait pu faire en commentant les propos de Blair ou en suggérant des solutions alternatives.

5.4.3. Rôle de l'exécutif : le Premier Ministre Mackenzie King

En tant que ministre des Affaires extérieures et premier ministre, Mackenzie King resta à l'écart des discussions entourant la Conférence d'Évian. Au cours des mois précédant la conférence, les fonctionnaires du Programme d'immigration et des Affaires extérieures colligèrent pour le gouvernement la documentation nécessaire à ses prises de décision. King n'intervint pas dans ce processus. Il consultait régulièrement les dépêches provenant des sources diplomatiques canadiennes et britanniques, et se tenait informé de la situation politique en Europe. Par contre, il ne demanda pas à recevoir davantage d'information à ce propos. De la même façon, il n'exigea pas de Skelton que celui-ci lui prépare l'un ou l'autre des rapports commandés à John MacDonald et Max Wershof. King discuta de la crise des réfugiés juifs avec le ministre responsable de l'immigration, Thomas Crerar, uniquement lors des réunions du cabinet, et laissa à Skelton le soin de communiquer avec Blair. Le premier ministre ne requit pas auprès du Programme d'immigration de renseignements additionnels au sujet de l'immigration possible de réfugiés juifs en territoire canadien.

Cette absence d'implication démontre que King croyait connaître suffisamment les dossiers de la crise des réfugiés du III^e Reich et de l'immigration juive au Canada

et ne voyait pas l'intérêt de s'informer davantage. Dans un premier temps, sa discussion avec Hitler en 1937 l'avait rassuré au sujet des intentions du Führer. Il avait quitté Berlin convaincu d'avoir compris l'essence du nazisme. Il était également persuadé d'être dorénavant le seul homme à Ottawa apte à juger le III^e Reich, puisque lui seul avait rencontré le dictateur allemand. De fait, il réitéra sa confiance en l'apaisement du Führer comme moyen pour préserver la paix mondiale. Dans un deuxième temps, King exposa ses craintes d'une immigration juive en territoire canadien dès la réception de la convocation américaine. Comme en témoigne son journal, il s'inquiéta des problèmes que soulèverait la venue de réfugiés juifs, notamment de son impact sur l'unité nationale canadienne. De plus, il se montra personnellement peu enthousiaste à l'idée d'une immigration massive de Juifs en particulier. Une libéralisation des lois d'immigration stimulerait la controverse, mais un refus de participer associerait le gouvernement canadien avec l'Italie fasciste. Accepter de participer tout en refusant de s'engager constituait donc la solution la plus appropriée. Comme nous l'avons expliqué plus haut, la convocation américaine avait provoqué des débats au sein du cabinet de Mackenzie King. Les ministres québécois Pierre-Joseph-Arthur Cardin, Fernand Rinfret et Ernest Lapointe s'opposèrent à la présence canadienne à Évian. De son côté, Thomas Crerar encouragea plutôt le gouvernement dans la direction contraire, en suggérant une libéralisation limitée des lois d'immigration. La décision en fut une de consensus et de compromis, typique du processus décisionnel habituellement suivi par le premier ministre King.

Comme Cardin, Rinfret et Lapointe, Mackenzie King aurait préféré s'abstenir de participer à la Conférence d'Évian afin de ne pas soulever une controverse dont il craignait les conséquences. Peut-être surpris du nombre important de pays ayant accepté l'invitation américaine, et certainement inquiet de constater que le seul refus provenait de l'Italie, King révisa sa pensée malgré l'opposition persistante de ses trois ministres du Québec. Il exposa par la suite son désir ferme d'éviter tout engagement

du Canada à la conférence intergouvernementale. Les propos du délégué canadien Hume Wrong le convainquirent finalement d'approuver la création du comité intergouvernemental. Tous ces éléments nous permettent donc de conclure que King avait déterminé le niveau de participation canadienne à Évian dès la fin de mars 1938, position que les rapports du Programme d'immigration et des Affaires extérieures renforcèrent. Par contre, il accepta tout de même d'assouplir sa position à la lumière de l'information fournie par Hume Wrong.

5.5. Conclusion

En 1938, le gouvernement fédéral disposait d'un appareil bureaucratique relativement petit. Le ministère des Affaires extérieures, dont les effectifs étaient toujours maigres malgré une expansion survenue depuis la nomination de Skelton comme sous-ministre, administrait les relations internationales du Canada. Il formait également la pierre angulaire entre les membres du corps diplomatique et le gouvernement. En tant que ministre des Affaires extérieures et premier ministre, Mackenzie King occupait une place centrale au cœur de cette structure. Il désirait d'ailleurs conserver cette position pour pouvoir diriger à lui seul les relations extérieures canadiennes compte tenu de l'instabilité du climat politique à l'échelle internationale. Pour ce faire, il requit l'aide de son collègue de travail et plus proche conseiller, le sous-ministre Skelton. Ce dernier se chargeait de réunir documents et rapports nécessaires pour légitimer la prise de décision du gouvernement. Il servait également d'intermédiaire entre King et les hauts fonctionnaires des divers ministères. Sa position lui permettait de sélectionner l'information pertinente dont, jugeait-il, le gouvernement avait besoin. Par le fait même, il filtrait l'information transmise à Mackenzie King, ayant préalablement choisi les renseignements qui correspondaient aux politiques annoncées du gouvernement.

Pour les prises de décision relatives à la Conférence d'Évian, nous avons démontré que King a finalement accepté l'invitation américaine de participer à la

conférence, pour ensuite déterminer l'ampleur de la participation canadienne. Il ne tenta pas d'accélérer les processus décisionnels qui, pourtant, s'éternisaient au cours des mois précédant la conférence. Il laissa à Skelton le soin d'amasser l'information utile, ce que fit le sous-ministre en demandant l'aide de Frederick Blair. Skelton ne fournit donc à King que l'information qui validait le point de vue déjà avancé par King, sans présenter d'alternatives. King avait déjà, de toute façon, une perception optimiste du III^e Reich et d'Hitler qui n'admettait pas de réplique. Cette attitude biaisa son analyse de la crise des réfugiés et, par le fait même, de l'utilité de la conférence intergouvernementale. Il refusa de tenir compte des critiques, renfermé dans l'opinion qu'il cultivait d'Hitler depuis sa visite à Berlin, à l'été 1937. Les rapports colligés par Skelton servirent à justifier la position personnelle du premier ministre à la fois en banalisant la crise des réfugiés juifs du III^e Reich, et en décourageant la venue d'immigrants juifs en sol canadien.

CHAPITRE VI

ANALYSE COMPARATIVE ET CONCLUSION

À la lumière de l'analyse des processus décisionnels américains et canadiens entourant la Conférence d'Évian, nous présentons dans ce dernier chapitre nos conclusions comparatives sur les quatre thèmes principaux présentés auparavant : leur traitement de l'information reçue, la convocation américaine de la conférence et l'acceptation canadienne d'y participer, leur préparation, et finalement leur participation à ladite conférence. Nous soulignons ensuite les différences et ressemblances entre les modèles américain et canadien de prise de décision. Nous démontrons ainsi que Franklin Roosevelt et Mackenzie King ont tous deux occupé un rôle prédominant au sein du processus décisionnel en utilisant pourtant des façons de faire différentes. En effet, Roosevelt choisit de déléguer au Département d'État, opposé à une libéralisation des lois américaines d'immigration, les décisions au sujet de la Conférence d'Évian. De son côté, King dirigea le processus décisionnel afin de le faire correspondre à son point de vue, soit que la venue de Juifs en territoire canadien n'était pas souhaitable et que, de toute façon, il importait d'apaiser Hitler, un être visionnaire dont l'Occident n'avait rien à craindre. De fait, ils ont tous deux similairement utilisé la marge de manœuvre que leur fournissait leur constitution respective pour contrôler les décisions entourant la Conférence d'Évian.

6.1. Traitement de l'information reçue

Les gouvernements américain et canadien ne disposaient pas d'un portrait semblable des conditions de vie précaires des Juifs du III^e Reich compte tenu de leurs sources d'information différentes. Ils traitèrent cependant cette information d'une façon similaire, soit en l'interprétant selon leur point de vue personnel.

Dans les rapports qu'ils envoyèrent au Département d'État, les diplomates américains postés en Allemagne et en Autriche peignirent un portrait réaliste des mesures antisémites légalisées par le gouvernement nazi au sein du III^e Reich. Ces rapports concordaient d'ailleurs avec l'information véhiculée par les journaux américains. Les diplomates expliquèrent les conséquences des politiques antisémites du III^e Reich, notamment en mettant l'accent sur la crise des réfugiés. Certains, comme Hugh Wilson, se montraient généreux et optimistes dans leur analyse du III^e Reich. D'autres, comme William Dodd, George Messersmith et John Wiley, dénoncèrent les actions perpétrées contre les victimes juives. L'ensemble de ces rapports fournit au gouvernement américain une description inquiétante du sort des Juifs allemands et autrichiens. Ayant en main ces renseignements, le Département d'État choisit cependant d'ignorer les commentaires les plus alarmants à propos des Juifs du III^e Reich. Compte tenu de sa politique de non-ingérence, le gouvernement Roosevelt refusait de se mêler des affaires internes d'autres pays sauf si des intérêts américains étaient en cause.

De son côté, le gouvernement canadien disposait de sources d'information canadiennes et britanniques qui ne lui fournirent qu'un portrait partiel de la situation des Juifs du III^e Reich. En premier lieu, la visite de Mackenzie King à Berlin à l'été 1937 lui donna l'occasion de se familiariser avec les institutions du III^e Reich et de discuter avec Adolf Hitler. Il garda de cette rencontre un souvenir optimiste et idéalisé du Führer, auquel il refusa par la suite de prêter de mauvaises intentions. Dans son journal, King affirma s'opposer aux persécutions antisémites prônées par le

régime nazi, tout en tenant un discours indiquant qu'il partageait les principaux préjugés antisémites de ses contemporains. De leur côté, les diplomates canadiens Hume Wrong et Vincent Massey soulevèrent tous deux le problème du traitement des Juifs par les dirigeants nazis, sans pour autant lui accorder une attention particulière. Pour leur part, les rapports des diplomates britanniques fournirent au gouvernement canadien à la fois la vision optimiste de Sir Nevile Henderson, et la perception plus alarmante de Sir Michael Palairt. En tant que ministre des Affaires extérieures, King ne porta pas attention aux rapports qui contredisaient sa vision du III^e Reich et d'Hitler. Il imposa ainsi sa propre perception au gouvernement qu'il dirigeait.

De cette comparaison, nous tirons une importante conclusion. En effet, nous constatons que la qualité de l'information importait peu aux hauts fonctionnaires du Département d'État américain et au premier ministre canadien. Ils ont tous analysé et interprété les renseignements reçus selon que ceux-ci correspondaient ou non à leurs perceptions du III^e Reich et du chancelier allemand, de même qu'à la ligne de conduite des relations internationales qu'ils préconisaient pour leur pays respectif.

6.2. Convocation américaine et acceptation canadienne

La politique intérieure et la diplomatie des relations internationales ont dicté les prises de décision relatives à la convocation américaine de la conférence et l'acceptation par le Canada d'y participer.

Depuis l'*Anschluss*, le nombre de réfugiés juifs frappant aux portes des consulats américains avait considérablement augmenté. Cette situation créa deux problèmes connexes qui motivèrent le gouvernement Roosevelt à convoquer la Conférence d'Évian. En premier lieu, la perspective d'un flot d'immigrants juifs en sol américain divisait l'opinion populaire américaine. Les hauts fonctionnaires du Département d'État croyaient que d'organiser une conférence pour venir en aide aux réfugiés juifs du III^e Reich permettrait de résoudre ce dilemme. Cette initiative, l'espérait-on, contenterait les citoyens pro-réfugiés qui dénonçaient l'inaction du

gouvernement Roosevelt depuis qu'Hitler avait usurpé aux Juifs leur droit à la citoyenneté par l'application des Lois de Nuremberg. Par contre, l'invitation américaine était suffisamment limitée pour convaincre la majorité de la population des États-Unis, opposée à une immigration juive de masse, qu'elle n'avait rien à en craindre. En effet, en omettant volontairement de spécifier la dénomination religieuse des réfugiés politiques que la conférence se proposait d'aider, Roosevelt évitait d'avoir à traiter la question plus délicate du traitement des Juifs du III^e Reich. En « universalisant les victimes », pour reprendre le terme de Deborah Lipsdadt¹, Roosevelt détournait l'attention des persécutions antisémites commises par le gouvernement allemand vers ce qu'il présentait comme un problème humanitaire d'envergure internationale. En deuxième lieu, Roosevelt et le Département d'État désiraient trouver des terres d'asile pour ces réfugiés politiques afin que ceux-ci n'immigrent pas aux États-Unis. Ils espéraient pouvoir convaincre certains pays de participer à la conférence, pour ensuite les encourager à accepter un nombre indéterminé de réfugiés.

De son côté, le gouvernement canadien a longuement hésité avant d'accepter l'invitation américaine. Malgré l'urgence de la situation des réfugiés juifs du III^e Reich depuis l'*Anschluss*, le gouvernement de Mackenzie King n'a fait preuve d'aucun empressement. Il s'inquiétait des intentions américaines derrière l'usage de l'expression « réfugiés politiques » pour désigner des réfugiés que tous savaient être juifs. Il préféra donc attendre les rapports de Frederick Blair, un haut fonctionnaire qui clamait haut et fort son opposition à toute immigration de réfugiés juifs en territoire canadien. Toutefois, après avoir constaté que seule l'Italie refusait de participer à la Conférence d'Évian, King accepta l'invitation américaine. Compte tenu du contexte international tendu, il désirait éviter de prendre une décision qui associerait, même indirectement, le Canada à un pays fasciste. Il balisa cependant

¹ Lipsdadt, *Beyond Belief*, p. 250.

clairement la participation canadienne, qui ne servirait qu'à recueillir de l'information. Cette stratégie poursuivait deux objectifs simultanés. D'abord, en participant à la conférence, le Canada s'associerait aux pays qui devaient aider les réfugiés. Par contre, en refusant de se compromettre, le gouvernement canadien limitait volontairement sa participation à un simple acte de présence.

6.3. Préparation en vue de la conférence

La préparation respective des gouvernements américain et canadien, pourtant radicalement différente, poursuivait le même objectif. En effet, ils ont tous deux cherché les moyens de minimiser l'implication et la responsabilité de leur pays lorsque débiterait la Conférence d'Évian.

Pendant les mois qui ont précédé la conférence intergouvernementale, Roosevelt a laissé au Département d'État le soin d'organiser et de préparer ladite conférence. De son côté, le Département d'État ne montra pas d'empressement à communiquer aux pays invités l'information adéquate, à nommer le délégué américain et ses conseillers techniques, ou même à s'assurer que ledit délégué bénéficiait de l'information nécessaire pour participer à la conférence. De plus, le représentant choisi, Myron Taylor, n'avait aucune expérience des problèmes reliés à la crise des réfugiés ou, plus généralement, à l'immigration juive. Roosevelt et les hauts fonctionnaires du Département d'État se sont donc désintéressés de la crise des réfugiés et de la Conférence d'Évian une fois la convocation publiquement annoncée.

Le gouvernement canadien, au contraire, se prépara frénétiquement à la Conférence d'Évian. Mackenzie King était effrayé à l'idée que la participation d'un représentant canadien obligerait le Canada à accepter un plus grand nombre de réfugiés juifs ou, pire, à libéraliser ses lois. De fait, les hauts fonctionnaires des Affaires extérieures et du Programme d'immigration ont rédigé plusieurs rapports exposant les raisons pour lesquelles le Canada ne pouvait accueillir plus d'immigrants. Sans en avoir reçu l'ordre de King, le sous-ministre Oscar Skelton

avait demandé la rédaction desdits rapports qu'il avait compilés pour étoffer la décision déjà prise par King, soit de participer à la conférence en refusant toute autre forme de responsabilité à l'égard des réfugiés juifs du III^e Reich. Au cours des mois précédant la conférence, le gouvernement canadien étudia les moyens les plus efficaces pour éviter de se voir imposer un engagement quelconque pendant la conférence, scénario qu'il appréhendait.

6.4. Participation à la Conférence d'Évian

Les gouvernements américain et canadien désiraient s'assurer que leur pays n'aurait pas à accepter un nombre indéterminé de réfugiés juifs ou à libéraliser leurs lois d'immigration. Par leur participation à la Conférence d'Évian, ils atteignirent cet objectif. En effet, Myron Taylor et Hume Wrong ont tous deux souligné la sympathie de leur gouvernement pour les réfugiés politiques – et non juifs – du III^e Reich, tout en rappelant les difficultés provoquées par la crise économique. Pendant la durée de la conférence, Roosevelt ne communiqua qu'une seule fois avec Taylor pour lui envoyer un message à transmettre à l'assemblée des délégués réunis à Évian-les-Bains. De son côté, Mackenzie King participa activement à un échange de télégrammes entre Wrong et lui pendant les neuf jours que dura la conférence. Roosevelt et le Département d'État ont donc laissé Taylor à lui-même, se désintéressant des discussions ayant lieu à Évian. Contrairement à son homologue américain, Mackenzie King supervisa le délégué canadien à Évian, commentant le moindre fait ou geste.

6.5. La Conférence d'Évian : convocation d'un échec prémédité ?

Compte tenu des prises de décision des gouvernements américain et canadien précédemment discutées, plusieurs historiens ont conclu, comme Ne'eman Arad, que l'échec de la Conférence d'Évian « *was clearly spelled already in the invitation* ». ² À

² Ne'eman Arad, *America, its Jews and the Rise of Nazism*, p. 196.

la lumière de notre analyse, nous croyons plutôt que le gouvernement Roosevelt rédigea sciemment cette invitation pour obtenir l'approbation d'un nombre suffisant de gouvernements invités. Après tout, il espérait convaincre les participants d'ouvrir leurs frontières à des réfugiés juifs qu'il voulait éloigner des consulats américains. L'attitude laxiste du Département d'État pendant la préparation et l'organisation de la conférence démontra parallèlement son manque d'enthousiasme à voir les États-Unis prendre le contrôle de l'aide apportée aux réfugiés juifs. Le gouvernement Roosevelt espérait certains résultats de cette conférence pour satisfaire des considérations avant tout politiques, et y voyait donc plus qu'un simple exercice diplomatique.

En ce sens, nous pensons que le gouvernement américain a fait preuve d'un angélisme certain au cours des mois qui ont précédé la conférence, angélisme qui ne tenait pas compte des réalités politiques, économiques et sociales de l'époque. Les doutes et craintes que le gouvernement canadien éprouva à la réception de l'invitation américaine reflétèrent ces considérations réalistes que le gouvernement Roosevelt semblait avoir occultées. Ce dernier évita de suggérer les États-Unis comme destination de refuge pour les Juifs du III^e Reich, pensant que d'autres pays offriraient leur aide de façon altruiste. Il négligea du même coup de songer que les gouvernements invités partageaient également sa mentalité. Cet angélisme n'échappa pas aux autorités canadiennes qui s'en inquiétèrent et qui mirent tout en œuvre pour participer sans s'engager. Tous les pays invités suivirent cette ligne de conduite. Nous soutenons donc que le gouvernement Roosevelt voua cette conférence à l'échec, non pas en raison des limites de sa convocation, mais plutôt pour avoir naïvement cru que les gouvernements invités ne soupçonneraient pas ses intentions politiques derrière un geste aux apparences humanitaires.

6.6. Modèles américain et canadien de prise de décision

Cette synthèse des décisions relatives à la Conférence d'Évian et de leurs conséquences sur celle-ci nous permet maintenant d'analyser les modèles de prise de

décision des gouvernements américain et canadien. Nous comparons ces modèles sous deux angles, soit le style de gouvernement de Roosevelt et King, et leur rôle dans les processus décisionnels relatifs à la Conférence d'Évian.

La façon de gouverner et, par le fait même, de prendre des décisions s'explique d'abord par les dispositions constitutionnelles qui commandent chaque processus décisionnel. La constitution américaine octroie les pouvoirs exécutifs au président. Ces pouvoirs peuvent toutefois être circonscrits par le Congrès et la Cour suprême. Pour centraliser le pouvoir autour de la présidence, Franklin Roosevelt utilisa son cabinet comme un groupe de conseillers et non comme un corps exécutif regroupant les hauts fonctionnaires de son gouvernement. De plus, il nomma Cordell Hull à la tête du Département d'État, le plus important service du gouvernement américain, parce que Hull avait forgé des relations amicales avec une majorité des membres du Congrès pendant ses années à la Chambre d'assemblée, puis au Sénat. De plus, pour s'assurer de contrôler le Département d'État, Roosevelt nomma l'un de ses proches conseillers, Sumner Welles, au poste de sous-secrétaire. La dissension entre Hull et Welles divisa les fonctionnaires du département en deux camps, ce qui permit à Roosevelt de concentrer les pouvoirs exécutifs autour de lui-même.

Contrairement à la constitution américaine qui permet au Congrès et la Cour suprême de restreindre les pouvoirs exécutifs du président, le parlementarisme canadien, de tradition britannique, centralise l'exécutif autour du cabinet que dirige le premier ministre. Au sein de son cabinet, King encourageait les débats, pour ensuite diriger la discussion vers un compromis dont il avait déjà établi les termes. De plus, il se réserva le portefeuille des Affaires extérieures, un ministère aux effectifs relativement limités en 1938. Il s'assurait ainsi d'être constamment informé de la situation internationale et de contrôler personnellement la conduite des relations extérieures du Canada. Il écoutait les conseils de ses proches conseillers, comme son lieutenant pour le Québec, Ernest Lapointe, et son sous-ministre, Oscar Skelton, mais ne s'y fiait que lorsque ses collègues partageaient son point de vue.

Franklin Roosevelt et Mackenzie King ont donc tous deux infléchi les institutions politiques qui balisaient leurs pouvoirs afin de concentrer les pouvoirs exécutifs entre leurs mains. Conséquemment, ils ont tous deux occupé un rôle prédominant, bien que différent, dans la prise de décision entourant la Conférence d'Évian. Franklin Roosevelt a d'abord encouragé la convocation, pour ensuite confier au Département d'État la responsabilité des décisions subséquentes relatives à l'organisation de la conférence et la participation américaine à celle-ci. Roosevelt connaissait l'opposition du Département d'État à une quelconque libéralisation des lois américaines d'immigration ou à toute forme d'engagement international. Ainsi, le président s'assurait des résultats de la conférence en ayant choisi les preneurs de décision, tout en se garantissant un bouc émissaire si l'électorat américain était insatisfait des réalisations de la conférence. Roosevelt s'est donc délesté des responsabilités relatives à l'organisation de la Conférence d'Évian. Par contre, c'est d'abord en utilisant la marge de manœuvre qu'il s'était créée pour centraliser les pouvoirs autour de lui, soit en nommant Hull et Welles à la tête du Département d'État, qu'il put confier, en toute quiétude, de telles responsabilités à ce département.

De son côté, Mackenzie King se montra d'abord méfiant de l'initiative du gouvernement Roosevelt. Malgré l'urgence de la situation des réfugiés juifs du III^e Reich, il n'intervint pas pour accélérer le processus de discussion au cours du mois d'hésitation suivant la réception de l'invitation américaine. Il observa plutôt ses ministres débattre de la question et laissa à son sous-ministre le soin de compiler les rapports nécessaires à la prise de décision. Les conclusions de ces rapports suggéraient au gouvernement canadien de participer à la conférence à titre informatif seulement, ce qui allait dans le sens des positions personnelles du Premier Ministre King. Il n'écouta pas les opinions qui contredisaient la sienne puisqu'il accepta de participer à la conférence malgré l'opposition de ses ministres québécois, et ignora les suggestions de son ministre, Thomas Crerar, pour libéraliser les lois canadiennes d'immigration.

Nous constatons donc que Franklin Roosevelt et Mackenzie King ont tous deux ultimement décidé du cours que prendrait la participation de leur gouvernement à la Conférence d'Évian. Leur appareil administratif a cependant déterminé la méthode que chacun a choisi d'utiliser pour parvenir à ses fins. Roosevelt a confié à des subordonnés dont il connaissait les préjugés le soin de prendre les décisions au sujet de l'organisation et de la participation américaine à la Conférence intergouvernementale. Mackenzie King a pour sa part pris les décisions importantes relatives à la participation du Canada à ladite conférence en prônant la discussion sur le sujet tout en refusant de considérer une opinion différente de la sienne. Par leurs décisions, tous deux cherchaient à promouvoir une image humanitaire de leur gouvernement. Par contre, ils refusèrent de s'impliquer au-delà d'un acte de présence afin de ne pas déplaire à leur électorat respectif. Ces motivations purement politiques expliquèrent pourquoi Roosevelt choisit de déléguer la prise de décision au Département d'État, alors que King prit la direction du processus décisionnel.

Roosevelt et King étaient limités par deux constitutions différentes, secondés par deux appareils bureaucratiques différant tant par leur taille que leur fonctionnement, et conseillés par des fonctionnaires dont l'influence et le rapport de force correspondaient rarement à ce que leur poste officiel prescrivait. Ils tenaient tous deux à contrôler les relations internationales de leur pays respectif et ont, pour ce faire, utilisé la marge de manœuvre que leur constitution respective leur allouait afin de centraliser le pouvoir de décision autour d'eux-mêmes. Les processus décisionnels américains et canadiens entourant la Conférence d'Évian fournissent ainsi une illustration des tactiques politiques de Franklin Roosevelt et Mackenzie King pour contrôler les prises de décision de leur gouvernement respectif.

BIBLIOGRAPHIE

Archives – États-Unis – Franklin D. Roosevelt Library, Hyde Park

Holocaust/Refugee Collection (13 boîtes)

Official Files 133, Immigration 1933-1945 (boîte 2)

Official Files 3186, Political Refugees (boîtes 3-4)

John Cooper Wiley papers (boîte 11)

Sumner Welles papers (boîtes 12-13)

Myron C. Taylor papers (boîtes 2-3, 5-9)

Archives – Canada – Bibliothèque et Archives nationales, Ottawa

Fonds du ministère des Affaires extérieures, RG-25

Conférence d'Évian, RG-25-4, vol. 1870-1871, dossier 327

Foreign Office Prints, Allemagne 1938, RG-25-87, vol. 2988

Foreign Office Prints, Autriche 1938, RG-25-87, vol. 2980

Sous-fonds du Programme d'immigration, RG-76

Ideas of a US Conference on Refugees, C-10 312

Immigration to Canada of Jews from Europe, C-10 285

Fonds de Hume H. Wrong, MG-30-E101

Genève, novembre 1937 – décembre 1938, vol. 3, dossier 16

Fonds de Oscar D. Skelton, MG-30-D33

Journal personnel – 1938, vol. 13

Sources publiées – Général

Hitler, Adolf. *Mein Kampf*. Introd. de Abraham Foxman. Trad. de l'allemand par Ralph Manheim. New York : First Mariner Books edition, 2001, 694 p.

Mendelsohn, John (comp.). *The Holocaust: Selected Documents in Eighteen Volumes*. New York/Londres : Garland, 1982, 18 volumes.

Sources publiées – États-Unis

- American Jewish Committee. *American Jewish Year Book*, vol. 39 (1937-1938), 962 p.
- Dodd, Martha. *Through Embassy Eyes*. New York : Harcourt/Brace, 1939, 382 p.
- Dodd, William E. *Ambassador's Dodd Diary, 1933-1938* (William E. Dodd Jr. et Martha Dodd, comp.). New York : Brace and Company, 1941, 464 p.
- Hull, Cordell. *The Memoirs of Cordell Hull*. New York : Macmillan Co., 1948, 2 volumes.
- Shirer, William L. *Berlin Diary: The Journal of a Foreign Correspondent, 1934-1941*, 2^e édition. New York : A.A. Knopf, 1942, 483 p.
- Thompson, Dorothy. *Refugees; Anarchy or Organisation?* New York : Random House, 1938, 125 p.
- U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census. *Vital Statistics of the United States 1938. Part I: Natality and Mortality Data for the United States Tabulated by Place of Occurrence with Supplemental Tables for Hawaii, Puerto Rico and the Virgin Islands*. Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1940, 576 p.
- U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States*. Washington, D.C. : U.S. Department of State Publications, 1933-1938.
- . *Peace and War, United States Foreign Policy, 1931-1941*. Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1943, 853 p.
- Walker, Frank C. *FDR's Quiet Confidant: The Autobiography of Frank C. Walker* (Robert H. Ferrell, éd.). Niwot, Colorado : University of Colorado Press, 1997, 194 p.
- Wilson, Hugh R. *The Education of a Diplomat*. London : Longmans, Green, 1938, 224 p.
- . *Diplomat Between Wars*. New York : Longmans, Green, 1941, 344 p.
- . *A Career Diplomat, The Third Chapter: The Third Reich* (Hugh R. Wilson Jr., comp.). New York : Vantage Press, 1961, 112 p.

Sources publiées – Canada

Camsell, Charles. *Son of the North*. Toronto : Ryerson Press, 1954, 244 p.

Department of Mines and Resources. *Report of the Department of Mines and Resources Including Report of Soldier Settlement of Canada for the Fiscal Year Ended March 31, 1938*. Ottawa : Department of Mines and Resources, 1938, 315 p.

King, William Lyon Mackenzie. *Le journal personnel de William Lyon Mackenzie King*. En ligne, <king.collectionscanada.ca>.

Massey, Vincent. *What's Past Is Prologue: The Memoirs of the Right Honourable Vincent Massey*. Toronto : MacMillan Co. of Canada, 1963, 540 p.

Statistiques Canada et Fédération canadienne des sciences sociales. *Statistiques historiques du Canada*, 2^e édition. En ligne, <www.statcan.ca/francais/freepub/11-516-XIF/sectiona/toc_f.htm>.

Ouvrages généraux

Browning, Christopher. *The Path to Genocide: Essays on Launching the Final Solution*. Cambridge : Cambridge University Press, 1992, 191 p.

Charguéraud, Marc-André. *Tous coupables? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive 1933-1940*. Paris : Éditions du Cerf, 1998, 306 p.

Dawidowicz, Lucy. *The War against the Jews, 1933-1945* (édition du 10^e anniversaire). Ardmore : Seth Press, 1986, 466 p.

Del Poso, José. *Histoire de l'Amérique latine et des Caraïbes, 1825 à nos jours*. Sillery : Septentrion, 2004, 397 p.

Gellately, Robert. *Avec Hitler. Les Allemands et leur Führer*. Paris : Flammarion, 2003, 450 p.

Hilberg, Raul. *The Destruction of the European Jews* (3^e édition). New Haven : Yale University Press, 2003, 3 volumes.

———. *Perpetrators Victims Bystanders: The Jewish Catastrophe, 1933-1945*. New York : Aaron Asher Books, 1992, 340 p.

- Jesurun, Nancy N. *The Evian Conference of 1938: A Product of its Time*. Mémoire de maîtrise (histoire), El Paso, University of Texas at El Paso, 1994, 222 p.
- Kaufman, Johann. *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*. Leyden : A.W. Sijthoff, 1968, 222 p.
- Klich, Ignacio, et Jeffrey Lesser (dir. publ.). *Arab and Jewish Immigrants in Latin America: Images and Realities*. London/Portland : F. Cass, 1998, 263 p.
- Marrus, Michael R. *The Unwanted: European Refugees in the XXth Century*. New York : Oxford University Press, 1985, 414 p.
- Milgram, Avraham. « Portugal, the Consuls, and the Jewish Refugees, 1938-1941 ». *Yad Vashem Studies*, vol. 27 (1999), p. 123-156.
- Neville, Peter. *Appeasing Hitler: The Diplomacy of Sir Nevile Henderson, 1937-1939*. Houndmills/New York : Palgrave, 2000, 237 p.
- Offner, Arnold A. *American Appeasement, United States Foreign Policy and Germany, 1933-1938*. Cambridge : Harvard University Press, 1969, 328 p.
- Perl, William R. *The Holocaust Conspiracy: An International Policy of Genocide*. New York : Shapolsky Publishers, 1989, 261 p.
- Rowat, Donald (dir. publ.). *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*. New York : M. Dekker, 1988, 493 p.
- Rubinstein, William D. *The Myth of Rescue: Why the Democracies Could Not Have Saved More Jews from the Nazis*. New York : Routledge, 1997, 267 p.
- Sabin, Gloria, et Ernest Honig. *The World's Indifference*. New York : Holocaust Survivors of Auschwitz, 1987, 56 p.
- Schleunes, Karl. *The Twisted Road to Auschwitz ; Nazi Policy toward German Jews, 1933-1939*. Urbana : University of Illinois Press, 1970, 280 p.
- Sheinin, David, et Lois B. Barr (dir. publ.). *The Jewish Diaspora in Latin America: New Studies on History and Literature*. New York : Garland, 1996, 302 p.
- Singh, Nagendra. *The Role and Record of the UN High Commissioner for Refugees*. Delhi : MacMillan India, 1984, 158 p.

Sjöberg, Tommie. *The Powers and the Persecuted: The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee of Refugees, 1938-1947*. Lund, Sweden : Lund University Press, 1991, 260 p.

Union académique internationale. *Dictionnaire de la terminologie de droit international*, 2^e édition. Paris : Sirey, 1960, 755 p.

Ouvrages – États-Unis

Altshuler, Alan A. (dir. publ.). *The Politics of the Federal Bureaucracy*. New York : Dodd, Mead, 1968, 452 p.

Arad, Gulie N. *America, its Jews and the Rise of Nazism*. Bloomington : Indiana University Press, 2000, 314 p.

Beir, Robert. *Roosevelt and the Holocaust: A Rooseveltian Examines the Policies and Remembers the Times*. Fort Lee : Barricade Books, 2006, 324 p.

Black, Conrad. *Franklin Delano Roosevelt: Champion of Freedom*. New York : Public Affairs, 2003, 1280 p.

Breitman, Richard, et Alan M. Kraut. *American Refugee Policy and European Jewry, 1933-1945*. Bloomington : Indiana University Press, 1987, 310 p.

Cater, Douglass. *Qui gouverne à Washington ?*. Trad. de l'américain. Paris : Éditions du Seuil, 1964, 273 p.

Conac, Gérard. *La fonction publique aux États-Unis : essai sur le régime du Civil Service fédéral*. Paris : A.Colin, 1958, 251 p.

Cook, Blanche W. *Eleanor Roosevelt*. New York : Viking, 1992, 2 volumes.

Current, Richard N., T. Harry Williams et Frank Friedel. *American History: A Survey* (2^e édition). New York : Knopf, 1966, 975 p.

Dallek, Robert. *Democrat and Diplomat, The Life of William E. Dodd*. New York : Oxford University Press, 1968, 415 p.

———. *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*. New York : Oxford University Press, 1979, 657 p.

Dawidowicz, Lucy. *What Is the Use of Jewish History?: Essays*. New York : Schocken Books, 1992, 278 p.

- De Conde, Alexander. *The American Secretary of State, An Interpretation*. New York : Praeger, 1963, 182 p.
- Feingold, Henry L. *Bearing Witness: How America and its Jews Responded to the Holocaust*. Syracuse : Syracuse University Press, 1995, 322 p.
- . *The Politics of Rescue: The Roosevelt Administration and the Holocaust, 1938-1945*. New Brunswick, New Jersey : Rutgers University Press, 1970, 394 p.
- Friedman, Saul S. *No Haven for the Oppressed: United States Policy toward Jewish Refugees, 1938-1945*. Detroit : Wayne State University Press, 1973, 315 p.
- Gallup, George, et Claude Robinson. « American Institute of Public Opinion-- Surveys, 1935-1938 ». *The Public Opinion Quarterly*, vol. 2, no. 3 (juillet 1938), p. 373-398.
- Genizi, Haim. *American Apathy: The Plight of Christian Refugees from Nazism*. Ramat-Gan : Bar-Ilan University Press, 1983, 411 p.
- Gerber, David (dir. publ.). *Anti-Semitism in American History*. Urbana : University of Illinois Press, 1986, 406 p.
- Graff, Frank W. *Strategy of Involvement: A Diplomatic Biography of Sumner Welles*. New York : Garland, 1988, 459 p.
- Herstein, Robert E. *Roosevelt and Hitler: Prelude to War*. New York : Paragon House, 1989, 500 p.
- Hill, Norman. *Mr. Secretary of State*. New York : Random House, 1963, 185 p.
- Jonas, Manfred. *Isolationism in America, 1935-1941*. Ithaca : Cornell University Press, 1966, 315 p.
- Jones, Kenneth Paul (dir. publ.). *U. S. Diplomats in Europe, 1935-1941*. Oxford : Clio Press Limited, 1981, 240 p.
- Krüger, Arnd (dir. publ.). *The Nazi Olympics: Sports, Politics and Appeasement in the 1930s*. Urbana : University of Illinois Press, 2003, 260 p.
- Kurth, Peter. *American Cassandra: The Life of Dorothy Thompson*. Boston : Little, Brown, 1990, 587 p.

- Lash, Joseph. *Dealers and Dreamers: A New Look at the New Deal*. New York : Doubleday, 1988, 510 p.
- Lipstadt, Deborah E. *Beyond Belief: The American Press and the Coming of the Holocaust, 1933-1945*. New York : Free Press, 1986, 370 p.
- Maidment, Richard, et Anthony McGrew. *The American Political Process*. London : Sage, 1986, 217 p.
- Marks, Frederick W. « Six between Roosevelt and Hitler: America's Role in the Appeasement of Germany ». *The Historical Journal*, vol. 28, no 4 (décembre 1985), p. 969-982.
- Mashberg, Michael. « American Diplomacy and the Jewish Refugees, 1938-1939 ». *YIVO Annual of Jewish Social Sciences*, vol. 15 (1974), p. 339-365.
- McCamy, James. *The Administration of American Foreign Affairs*. New York : Knopf, 1952, 364 p.
- Medoff, Rafael. *The Deafening Silence*. New York : Shapolsky, 1987, 233 p.
- Morse, Arthur. *While Six Million Died: A Chronicle of American Apathy*. New York : Random House, 1968, 420 p.
- Mosher, Frederick C. *Democracy and the Public Service*. New York : Oxford University Press, 1968, 219 p.
- Newton, Verne W. (dir. publ.). *FDR and the Holocaust*. New York : St. Martin's Press, 1996, 278 p.
- Pratt, Julius. *Cordell Hull, 1933-1944*. New York : Cooper Square Publishers, 1964, T. 12 et 13 de Samuel F. Bemis (dir. publ.). *The American Secretaries of State and their Diplomacy*. New York : Pageant Book Co., 1958-1985, 20 volumes.
- Sanders, Marion. *Dorothy Thompson: A Legend in her Time*. Boston : Houghton Mifflin, 1973, 428 p.
- Shafir, Shlomo. « Taylor and McDonald: Two Diverging Views on Zionism and the Emerging Jewish State ». *Jewish Social Studies*, vol. 39, no. 4 (1977), p. 323-346.
- Smith, Neil. *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*. Berkeley/London : University of California Press, 2003, 557 p.

- Spear, Sheldon. « The United States and the Persecution of Jews in Germany ». *Jewish Social Studies*, vol. 30, no 4 (1968), p. 215-242.
- Stember, Charles Herbert (dir. publ.) et George Salomon (éd.). *Jews in the Mind of America*. New York : Basic Books Inc., 1966, 413 p.
- Stewart, Barbara McDonald. *United States Government Policy on Refugees from Nazism, 1933-1940*. New York : Garland, 1982, 606 p.
- Stiller, Jesse H. *George S. Messersmith: Diplomat of Democracy*. Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1987, 346 p.
- Urofsky, Melvin. *A Voice that Spoke for Justice: The Life and Times of Stephen S. Wise*. Albany : State University of New York Press, 1982, 439 p.
- Wilson, James Q. *American Government: The Essentials*, 8^e édition (édition post-9/11). Boston : Houghton Mifflin Co., 2001, 280 p.
- Wyman, David S. *Paper Walls: America and the Refugee Crisis, 1938-1941*. Amherst : University of Massachusetts Press, 1968, 306 p.
- . *The Abandonment of the Jews: America and the Holocaust, 1941-1945*, 2^e édition. New York : The New Press, 1998, 458 p.
- Zucker, Bat-Ami. *In Search of Refuge: Jews and US Consuls in Nazi Germany, 1933-1941*. London/Portland : Vallentine Mitchell, 2001, 229 p.

Ouvrages – Canada

- Abella, Irving, et Harold Troper. *None Is Too Many: Canada and the Jews of Europe, 1933-1948*, 3^e édition. Toronto : Key Porter, 2000, 340 p.
- Avery, Donald. *Reluctant Host: Canada's Response to Immigrant Workers, 1896-1994*. Toronto : MacMillan and Stewart, 1995, 342 p.
- Bissell, Claude. *The Imperial Canadian: Vincent Massey in Office*. Toronto : University of Toronto Press, 1986, 361 p.
- Cole, Taylor. *The Canadian Bureaucracy: A Study of Civil Servants and Other Public Employees, 1939-1947*. Durham : Duke University Press, 1949, 292 p.
- Crowley, Terence A. *Marriage of Minds: Isabel and Oscar Skelton Reinventing Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 2003, 328 p.

- Dawson, Robert. *The Government of Canada*, 4^e édition. Toronto : University of Toronto Press, 1966, 610 p.
- Dirks, Gerald E. *Canada's Refugee Policy: Indifference or Opportunism?*. Montréal : McGill/Queen's University Press, 1977, 316 p.
- Eayrs, James. *Appeasement and Rearmament*. Coll. « Studies in the Structure of Power: Decision-Making in Canada », no 3. Toronto : University of Toronto Press, 1965, 261 p.
- . *The Art of the Possible: Government and Foreign Policy in Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 1961, 232 p.
- Granatstein, Jack L. *Mackenzie King: His Life and World*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1977, 202 p.
- . *The Ottawa Men: The Civil Mandarins, 1935-1957*. Toronto : Oxford Press University, 1982, 333 p.
- Henderson, Nevile. *Failure of a Mission, Berlin 1937-1939*. New York : G.P. Putman's sons, 1940, 334 p.
- Hilliker, John. *Canada's Department of External Affairs*. Kingston : McGill/Queen's University Press, 1990-1995, 2 volumes.
- Hodgetts, John, William McCloskey, Reginald Whitaker et V. Seymour Wilson. *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*. Montréal : McGill/Queen's University Press, 1972, 581 p.
- Kage, Joseph. *With Faith and Thanksgiving: The Story of Two Hundred Years of Jewish Immigration and Immigrant Aid Effort in Canada, 1760-1960*. Montréal : Eagle Publishing Co., 1962, 288 p.
- Kaprielian-Churchill, Isabel. « Rejecting Misfits: Canada and the Nansen Passport ». *The International Migration Review*, vol. 28, no. 2 (été 1994), p. 281-306.
- Kelley, Ninette, et Michael Trebilcock. *The Making of a Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1998, 621 p.
- Knowles, Valerie. *Strangers at our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-1997* (édition révisée). Toronto : Dundurn Press, 1997, 230 p.

- Lowe, Graham. *Women in the Administrative Revolution: The Feminization of Clerical Work*. Toronto : University of Toronto Press, 1987, 234 p.
- Neatby, H. Blair. *The Prism of Unity, 1932-1939*. T. 3 de Robert M. Dawson (dir. publ.). *William Lyon Mackenzie King*. Toronto : University of Toronto Press, 3 volumes.
- Nolan, Brian. *King's War: Mackenzie King and the Politics of War, 1939-1945*. Toronto : Random House of Canada, 1988, 188 p.
- Owram, Douglas. *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*. Toronto : University of Toronto Press, 1986, 402 p.
- Paris, Erna. *Jews, An Account of Their Experience in Canada*. Toronto : MacMillan of Canada, 1980, 304 p.
- Rae, James E. *T.A. Crerar: A Political Life*. Montréal : McGill/Queen's University Press, 1997, 307 p.
- Roberts, Barbara A. *Whence They Came: Deportations from Canada, 1900-1935*. Ottawa : University of Ottawa Press, 1988, 246 p.
- Rosenberg, Louis. *Canada's Jews: A Social and Economic Study of Jews in Canada in the 1930's* (nouvelle édition par Morton Weinfeld, éd.). Montréal : McGill-Queen's University Press, 1993, 424 p.
- Skilling, Harold G. *Canadian Representation Abroad: From Agency to Embassy*. Toronto : Ryerson Press, 1945, 359 p.
- Thomson, John H. *Canada 1922-1939: Decades of Discord*. Toronto : McClelland and Stewart, 1985, 438 p.