

**ADAM CHAPNICK, *THE MIDDLE POWER PROJECT:*
CANADA AND THE FOUNDING OF THE UNITED NATIONS,
VANCOUVER, UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA PRESS, 2005**

*Par Frédéric Renaud**

Adam Chapnick enseigne l'histoire au Canadian Forces College (à Toronto) ainsi qu'à l'Université de Carleton, et il a déjà enseigné à l'Université de Toronto. Il possède une maîtrise en commerce international de l'Université de Carleton, un doctorat en histoire de l'Université de Toronto ainsi qu'un post-doctorat, qui lui a été remis par le CRSH (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada). Ses travaux portent sur la diplomatie canadienne et particulièrement sur les relations entre le Canada et les États-Unis. En 2005, il a reçu le prix Cadieux récompensant l'auteur du meilleur article paru dans la revue *International Journal*, pour « Peace, Order, and Good Government: The "Conservative" Tradition in Canadian Foreign Policy »¹.

*The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations*² est le premier livre d'Adam Chapnick. Cette monographie s'adresse à ceux qui s'intéressent à l'émergence du Canada sur la scène internationale, à la politique extérieure canadienne, aux négociations qui ont mené à l'élaboration des principes fondateurs de l'Organisation des Nations unies (ONU) et au rôle qu'y joua le Canada. Cet ouvrage propose de démystifier la contribution canadienne à la création de l'ONU. Il présente les concepts et théories qui orientèrent la politique extérieure du Canada de 1942 à 1945 : le rôle et la définition des puissances moyennes dans le concert des nations³, le fonctionnalisme⁴ et le *Helpful Fixing*⁵.

L'ouvrage d'Adam Chapnick porte sur ce que certains historiens ont décrit comme les débuts de l'âge d'or de la diplomatie canadienne. C'est à travers la Deuxième Guerre mondiale que le Canada aurait saisi l'opportunité de s'affirmer sur la scène internationale, se délivrant du même coup de la tutelle britannique dans

* Candidat à la maîtrise en histoire sous la direction de Christopher Goscha, UQAM. Le mémoire porte sur le rôle du Canada au sein de la Commission Internationale de Contrôle au Vietnam entre 1954 et 1957. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : <renaud.frederic.2@courrier.uqam.ca>.

¹ Adam Chapnick, « Peace, Order, and Good Government: The "Conservative" Tradition in Canadian Foreign Policy » (2005) 60 :3 Int'l J. 635.

² Adam Chapnick, *The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005 [Chapnick, *The Middle Power Project*].

³ Puisque les grandes puissances ont tendance à ne pas considérer les opinions des pays moins puissants militairement et économiquement, on a voulu créer une catégorie de nations de puissance moyenne se situant entre les quatre ou cinq grandes puissances de l'époque et les pays quasiment ou totalement impuissant : les puissances moyennes. On croyait que celles-ci avaient voix au chapitre, voire des coalitions ponctuelles entre elles pourraient grandement influencer les décisions prises au sein des organisations internationales.

⁴ Ce que l'auteur nomme le « *functional principle* » : accorder aux nations de l'influence, de la considération et du pouvoir proportionnellement à leur capacité militaire et économique, suivant leur contribution à l'effort de guerre pendant le conflit de 1939-1945.

⁵ Il s'agit de la capacité du Canada à se poser comme un médiateur influent entre les grandes puissances et, par ricochet, à défendre ses intérêts.

l'élaboration de sa politique extérieure. Le Canada se serait ensuite posé comme le *leader* des puissances moyennes et aurait joué un rôle très important dans la création de l'ONU⁶. Chapnick apporte certains bémols à ces idées bien reçues. D'abord, les responsables de la politique canadienne étaient bien plus prudents qu'idéalistes dans leur façon de concevoir le monde d'après-guerre et la place qu'y occuperait le Canada. Ensuite, les organisations tant civiles que politiques étaient divisées à l'interne sur la question et manquaient de coordination et d'expérience. Finalement, l'auteur soutient que la contribution canadienne à la création de l'ONU fut limitée au secteur négligé de la socio-économie. Malgré tout, ajoute Chapnick, c'est à cette époque que les Canadiens commencèrent à se percevoir autrement : comme des internationalistes influents.

Voulant illustrer que l'implication du Canada et, par conséquent, son influence dans la planification de l'après-guerre n'avaient pas été si importantes que certains voudraient le laisser croire, Chapnick démontre que le Canada s'est très tardivement penché sur la question. Le premier ministre Mackenzie King croyait que sa population n'était pas intéressée aux enjeux de la politique internationale, mais plutôt concernée par ce qui se passait à l'interne – entre autre la conscription. Alors que la Grande-Bretagne et les États-Unis considéraient dès 1939 les éventualités de l'après-guerre, ce n'est qu'en 1942 que le Canadian Institute of International Affairs (CIIA) tentait d'établir une politique officielle concernant l'après-guerre et la reconstruction. Hume Wrong, l'ambassadeur canadien à Washington, élaborait une approche fonctionnaliste pour défendre la position du Canada dans l'ordre mondial à venir au United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)⁷. Toutefois, ce n'était pas encore une politique bien définie et affirmée, car on croyait de toute façon que le Canada serait admis à la table des négociations aux côtés de ses puissants alliés, considérant sa participation à l'effort de guerre ainsi que son potentiel économique. Dans l'immédiat, il n'était pas pressant de penser à l'après-guerre, car on voulait se concentrer sur la guerre et la victoire.

Tout changea lorsqu'en 1943 le *Wartime Information Board* annonça au gouvernement que les Canadiens étaient intéressés à la reconstruction de l'Europe et du monde d'après-guerre. Grâce à ses contacts privilégiés avec la Grande-Bretagne et les États-Unis ainsi qu'à son implication militaire et économique dans le second conflit mondial, le département des Affaires étrangères canadien pu se mettre à la tâche d'envisager un plan à cet effet, à l'invitation de ses deux grands alliés. Le Canada devait ainsi figurer en tête de liste des puissances dites « secondaires » à la Conférence de Moscou, en 1943. Il fit adopter quelques principes qui devaient permettre aux petites et moyennes puissances de participer à la nouvelle organisation internationale que serait l'ONU et faire en sorte que toutes les nations membres se consultent avant de procéder à quelque action que ce soit. Le rôle nouveau que le Canada joua à Moscou eut un impact sur la perception que les Canadiens avaient

⁶ Jack Lawrence Granatstein, *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft, 1929-1968*, Toronto, Denau Publisher, 1981 à la p. 139.

⁷ La première conférence portant sur l'organisation du monde dans l'après-guerre fut tenue en 1942.

d'eux-mêmes. On percevait le Canada comme le *leader* des pays de puissances moyennes et petites.

Par contre, l'équilibre des puissances au sein des pays alliés changea de plus en plus après la conférence de Moscou : les États-Unis remplaçaient la Grande-Bretagne comme puissance dominante. Londres, pour peser un peu plus lourd dans la balance par rapport à Washington, voulut parler au nom du Commonwealth tout entier. Cette situation déclencha de vifs débats au Canada concernant le rôle que le pays devait tenir au sein du Commonwealth et son indépendance sur la scène internationale, ce qui détourna les Canadiens des problèmes plus concrets de l'après-guerre. On savait bien que le Canada n'était qu'une puissance de second ordre; or, si l'on se cachait derrière le Commonwealth, les autres nations ne considèreraient plus le gouvernement canadien comme parlant en son propre nom mais en celui de Londres lors des conférences internationales, faisant ainsi perdre sa crédibilité et son indépendance au Canada. D'un autre côté, le Canada aurait possiblement pu être l'élément le plus influent à l'intérieur du Commonwealth, forçant ainsi Londres à construire sa politique extérieure en tenant compte des intérêts d'Ottawa. Par contre, si l'on refusait de se fondre dans le Commonwealth, on risquait de se mettre à dos un allié majeur : la Grande-Bretagne, seul acteur pouvant influencer les autres grandes puissances en faveur des petites et moyennes au sein de l'ONU.

Pendant ce temps, les hauts placés à Londres et à Washington écrivaient la première version de la *Charte des Nations unies*⁸ sans le concours réel des Canadiens, ces derniers étant occupés à élaborer une approche pour être plus efficaces sur la scène internationale, donnant ainsi naissance au concept de « *Helpful Fixer* ». Cette idée devait permettre au Canada de se poser comme intermédiaire ou médiateur entre les protagonistes lors d'un conflit. Pour mesurer la validité de ce concept, il fallait attendre une nouvelle conférence. À l'été 1944, lors de la conférence de Dumbarton Oaks, les Canadiens ne purent pas faire entendre de façon claire leur opinion concernant l'organisation du monde à venir, puisqu'ils n'y furent pas invités. Le Canada tenta d'influencer le cours des négociations de l'extérieur, mais sans succès. Cet échec fut en grande partie dû aux divisions ainsi qu'aux divergences d'opinions et de méthodes entre le gouvernement et les civils envoyés comme ambassadeurs à Washington (Lester B. Pearson et Escott Reid).

Ce conflit entre les pragmatiques d'Ottawa et les internationalistes de Washington est souvent passé sous silence chez les historiens. Il faut savoir que les délégations canadiennes étaient inexpérimentées, car elles n'avaient pas cette tradition diplomatique que l'on retrouvait alors déjà aux États-Unis et en Grande-Bretagne; l'action canadienne en était à ses débuts à l'échelle internationale. Les diplomates un peu trop agressifs, comme Pearson, furent laissés de côté par King et ses supporters. On ne leur fournissait pas toujours les informations qui leur auraient permis de faire avancer certains dossiers ou de saisir des opportunités qui auraient pu être avantageuses pour le Canada, et ce fut désastreux quand on le fit. Par exemple, les

⁸ *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945). La version finale de la *Charte* ne différera pas vraiment de cette première ébauche.

Britanniques fournissaient au Canada beaucoup d'informations et de documents émanant de la conférence. Pearson, qui ne croyait pas que les Britanniques travaillaient assez fort pour faire reconnaître au sein de l'ONU les petites et moyennes nations, informa Washington que Londres lui fournissait des documents supposément secrets. À partir de ce moment, les Américains cessèrent de considérer le Canada comme un pays indépendant pour le voir comme un dominion qui exprimait les préoccupations et intérêts de Londres. Ajoutons que cet épisode démontre bien que lorsqu'il s'agissait de sécurité collective, les grandes puissances entendaient régler les problèmes s'y rapportant entre elles : elles n'avaient pas d'oreille pour les autres nations. L'URSS était bien le plus rigide sur ce point : jamais ses dirigeants ne voulurent rencontrer d'autres représentants que ceux des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

C'est finalement à la Conférence de San Francisco, en 1945, que l'ONU allait voir le jour. Malheureusement, faute de temps et de moyens, les Canadiens échouèrent à bien y définir le concept de puissance moyenne qui aurait permis d'établir une catégorie d'États se situant à mi-chemin entre les grandes puissances, siégeant au Conseil de sécurité, et les nations peu ou pas puissantes du tout. Le concept était tout simplement trop difficile à circonscrire : comment tracer une ligne de partage entre les puissances moyennes et les puissances faibles sans faire plusieurs mécontents? Pour bien comprendre cet échec, il faut tenir compte du fait que le Canada était un nouveau joueur dans l'arène internationale; il n'avait pas l'infrastructure et l'expérience nécessaires pour tisser les liens nécessaires avec les puissances tierces et former un front commun qui aurait pu trouver une audience et avoir de l'influence. Néanmoins, la presse canadienne et la population ont continué à percevoir le Canada comme un membre influent de la communauté internationale. Elles n'avaient pas tout à fait tort, car le Canada devait peu à peu s'impliquer dans les nouvelles sphères socio-économiques de l'ONU, ce qui était plus proche des préoccupations et solutions envisagées par le premier ministre King en vue d'établir et de maintenir la paix dans le monde. Quelques années auparavant, King avait publié un livre⁹ dans lequel il exposait que des mesures sociales et économiques devaient être mises de l'avant pour assurer et préserver la paix.

Par conséquent, le fonctionnalisme et le concept de puissance moyenne ne firent pas long feu, et il n'y eut pas de place spéciale pour les puissances de second ordre au Conseil de sécurité. De plus, ce ne fut pas aux Canadiens que revint le titre de *leader* des puissances moyennes¹⁰, mais à l'Australie, par l'entremise de son ministre des Affaires extérieures, Herbert Evatt. On avait aussi compris au Canada que, quoique le pays puisse être indépendant et influent sur des questions régionales, on devait laisser « les Grands » régler les questions de sécurité liées aux tensions de la guerre froide. De toute façon, ces puissances n'avaient pas l'intention de consulter les pays qui ne faisaient pas partie du Conseil de sécurité. Tout ce qui restait aux

⁹ William Lyon Mackenzie King, *Industry and Humanity : A Study in the Principles Under-Lying Industrial Reconstruction*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

¹⁰ Quoique le concept fût mal défini et délaissé, on continua tout de même à l'employer.

Canadiens, c'était donc l'espoir que le *Helpful Fixing* puisse un jour rapporter des dividendes.

Malgré tout, il régnait au Canada un sentiment de victoire; on en vint à considérer le Canada comme le centre du monde et l'on prit les changements qui se passaient à l'intérieur – ouverture sur les enjeux de sécurité à l'échelle planétaire – comme des accomplissements sur la scène internationale. Mais, il ne faut pas sous-estimer cette période dans l'histoire canadienne, car tel que l'affirme Chapnick,

[n]one of this diminishes the importance to Canadian history of the process of founding the United Nations. Rather, instead of assessing the significance of this period in terms of how Canada changed the world, it is time to consider more carefully how planning a new world order changed Canada.¹¹

Le livre d'Adam Chapnick repose sur une grande quantité de sources primaires. On retrouve en premier lieu les documents produits par les départements des Affaires extérieures du Canada, de la Grande-Bretagne et des États-Unis, en plus des documents officiels produits par ces pays, ainsi que ceux émanant de l'URSS et de l'ONU. Les suivent plusieurs documents produits par diverses organisations telles que le Wartime Information Board, le Canadian Institute of International Affairs, la League of Nations Society in Canada et plusieurs autres, qui ont soit eu une influence sur la politique extérieure canadienne durant cette période, soit ont été imprégnées de cette même politique. En plus des mémoires écrits par les gens qui participèrent de près aux événements (tant au Canada qu'ailleurs) tels Escott Reid, Lester B. Pearson, Winston Churchill ou Edward R. Stettinius, l'auteur a eu accès aux papiers personnels de plusieurs personnages dans l'histoire de la politique extérieure canadienne de cette période; notons parmi ceux-ci King, Pearson, Norman A. Robertson et Hume Wrong. Chapnick utilise enfin les discours publics d'hommes politiques ainsi que plusieurs articles de journaux provenant des différentes provinces canadiennes pour rendre compte de l'information dont le public canadien disposait à l'époque pour se faire une opinion du rôle du Canada sur la scène internationale.

L'ouvrage se divise en douze parties, comprenant l'introduction et l'épilogue. L'approche est chronologique; chacune des parties porte sur quelques mois, découpant ainsi la période allant de janvier 1942 à janvier 1946 selon les changements, les obstacles et les échecs ou réussites de la politique extérieure canadienne. Il contient une liste considérable d'acronymes et de leurs significations, laquelle facilite grandement la lecture et la compréhension de l'ouvrage; notez cependant que l'auteur répète souvent la signification de ceux-ci, ce qui sera particulièrement apprécié des néophytes. On retrouve à la fin de son ouvrage toutes les références bibliographiques classées par chapitre; s'ensuit une impressionnante bibliographie faisant mention des sources premières (documents d'archives, fonds personnels, mémoires et périodiques) et des sources secondaires (monographies,

¹¹ Chapnick, *The Middle Power Project*, supra note 2 à la p. 6.

articles et thèses). Finalement, un index à la fin du livre permet de retrouver facilement les personnages, lieux et événements qui y sont mentionnés.

En somme, c'est une très bonne monographie; le style direct de l'auteur facilite des démonstrations claires et efficaces, et l'on ne perd jamais le fil conducteur de l'ouvrage. De plus, Chapnick ne se gêne pas pour rappeler au lecteur les démonstrations auxquelles il s'est antérieurement livré et qui peuvent servir à soutenir ses hypothèses. Ce livre a l'avantage de présenter une histoire plus nuancée et critique du rôle du Canada et de ses représentants dans la formulation de la politique extérieure canadienne lors de cette période, particulièrement concernant l'élaboration de ce que sera l'ONU. L'accent mis par l'auteur sur les divisions et les tensions à l'intérieur des organismes et délégations canadiennes est fascinant. De plus, Chapnick remet très bien en perspective les calculs stratégiques qui animaient les Canadiens, en plus de bien rendre compte des intérêts que poursuivaient les autres acteurs sur la scène internationale. Par contre, il aurait pu s'attarder un peu plus sur la perception que les autres États (grandes puissances et autres États confondus) avaient du Canada : en tant qu'allié, en tant que puissance secondaire ou moyenne, et en tant que nouveau joueur sur la scène internationale.