

Déclaration Balfour, novembre 1917

Introduction

L'une des déclarations les plus importantes de la politique étrangère britannique du XXe siècle, la « Déclaration Balfour », n'était rien de plus qu'une lettre courte et vague sans valeur juridique.

La question n'avait pas été débattue au Parlement. Pourtant, elle constituait l'un des événements les plus importants ayant finalement conduit à la création de l'État d'Israël et au conflit entre Juifs et Arabes.

Dans cette lettre du 2 novembre 1917, le ministre britannique des Affaires étrangères, Arthur Balfour, écrivait à Lord Lionel Walter Rothschild, figure emblématique de la communauté juive en Grande-Bretagne :

Le gouvernement de Sa Majesté est favorable à l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif et fera tout son possible pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte aux droits civils et religieux des communautés non juives existantes en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays.

Cette lettre a par la suite été intégrée aux termes du mandat britannique pour la Palestine et est donc devenue une obligation légale pour la Grande-Bretagne.

D'où est venue l'idée de cette déclaration à l'origine ?

En 1903, le gouvernement britannique avait proposé une partie de l'Afrique de l'Est au peuple juif comme patrie et refuge contre les persécutions ; ce projet était connu sous le nom de « Plan ougandais ». L'opinion sioniste était divisée entre ceux qui accueillaient l'Ouganda comme refuge temporaire et ceux qui étaient déterminés à obtenir une patrie en Palestine. Le Congrès sioniste de 1905 a rejeté l'offre britannique.

Sortis de cette impasse, les sionistes ont continué à faire pression pour obtenir une patrie en Palestine (qui faisait alors partie de l'Empire ottoman) et ont réalisé des percées significatives au sein de l'establishment politique britannique.

Après la déclaration de guerre de la Grande-Bretagne à la Turquie le 5 novembre 1914, l'idée d'un foyer national juif en Palestine ottomane parut de moins en moins lointaine. Présumant la défaite finale des Turcs, la Grande-Bretagne commença à envisager le démembrement de l'Empire ottoman. Le 9 novembre 1914, Lloyd George évoqua au Cabinet le « destin ultime de la Palestine », affirmant à Herbert Samuel qu'elle était en train de devenir un État juif.¹ Début 1915, Samuel (lui-même juif) soumit au Cabinet un mémorandum intitulé « L'avenir de la Palestine », qui préconisait l'annexion de la Palestine par la Grande-Bretagne afin de permettre l'autonomie des immigrants juifs.² Le Premier ministre Asquith trouvait l'idée absurde, mais à partir de là, le gouvernement devint de plus en plus favorable aux objectifs sionistes.

¹ Monroe, E., *Britain's Moment in the Middle East, 1914-1956*, (Methuen, Londres, 1965), p. 26 ; Samuel, Rt Hon Vicomte, *Mémoires*, (The Cresset Press, Londres, 1945), p. 142.

² Samuel, H, « L'avenir de la Palestine », Mémorandum au Cabinet, janvier 1915, Archives nationales du Royaume-Uni, ci-après TNA, CAB37/123/43.

En mars 1916, le Foreign Office répondit à une suggestion de Lucien Wolf, un partisan juif du sionisme, selon laquelle les Alliés devaient faire une déclaration soutenant la création d'un établissement juif en Palestine comme refuge contre la persécution. Le ministre des Affaires étrangères, Edward Grey, était prêt à aller plus loin en soutenant un établissement juif autonome en Palestine et voyait dans cette initiative la possibilité de rallier la Grande-Bretagne à la cause juive mondiale. Cependant, Weizmann et les sionistes étaient fondamentalement en désaccord avec Wolf quant aux raisons d'un tel établissement, qu'ils envisageaient non seulement comme un refuge contre la persécution, mais aussi comme un foyer pour un peuple sans abri, où il pourrait cesser d'être assimilé à d'autres cultures.

Quel était le rôle de Weizmann ?

Chaim Weizmann était un Juif russe arrivé en Grande-Bretagne en 1904 pour travailler comme maître de conférences en chimie à l'université de Manchester. Il devint rapidement le principal porte-parole de la cause sioniste en Grande-Bretagne, obtenant l'adhésion de personnalités influentes telles que C.P. Scott, rédacteur en chef du Manchester Guardian. Weizmann utilisa son charme remarquable et son audace pour défendre la cause sioniste au plus haut niveau, se présentant comme le porte-parole de tout le peuple juif.

Au moment de la Première Guerre mondiale, le chimiste Weizmann avait également fait une découverte d'une importance capitale pour l'effort de guerre : un moyen de produire les ingrédients nécessaires à la fabrication de grandes quantités d'explosifs par fermentation bactérienne. Proposer son procédé de fabrication d'acétone au gouvernement, à une époque où le besoin d'unités n'avait jamais été aussi criant, a sans aucun doute renforcé la réputation de Weizmann auprès du pouvoir politique, notamment auprès du ministre des Munitions, Lloyd George, déjà favorable au sionisme. Bien que Lloyd George ait par la suite suggéré que la déclaration Balfour avait été une récompense pour les travaux chimiques de Weizmann, rien ne le prouve, et Weizmann lui-même a nié cette hypothèse.

Pourquoi les hommes politiques britanniques étaient-ils prédisposés à l'idée du sionisme ?

Lloyd George avait été initialement associé à la cause sioniste en 1903 lorsque son cabinet d'avocats avait représenté Herzl concernant le « Programme ougandais », un projet que le Premier ministre de l'époque

³ Le secrétaire aux Affaires étrangères a déclaré aux ambassadeurs britanniques en France et en Russie en mars 1916 que ses collègues estimaient que le plan de Wolf « pourrait être rendu beaucoup plus attrayant pour la majorité des Juifs si on leur présentait la perspective que, lorsque les colons juifs en Palestine seraient suffisamment forts pour rivaliser avec la population arabe, ils pourraient être autorisés à prendre en main la gestion des affaires intérieures de la Palestine (à l'exception de Jérusalem et des Lieux saints). [...] Notre seul objectif est de trouver un arrangement qui soit si attrayant pour la majorité des Juifs qu'il nous permette de conclure un accord pour obtenir leur soutien » ; télégramme de Grey à Bertie et Buchanan, 11 mars 1916, TNA, FO371/2817/43776.

⁴ Israel Sieff, un proche de Weizmann à Manchester, a commenté dans ses mémoires la façon dont Weizmann se comportait comme s'il avait un État juif derrière lui, alors qu'en réalité il n'avait qu'une poignée de partisans ; Glancy, J., « Chaim Weizmann et la façon dont la Déclaration Balfour a été faite à Manchester », TheJC.com, 1er novembre 2012, <http://www.thejc.com/lifestyle/lifestyle-features/89026/chaim-weizmann-and-how-balfour-declaration-was-made-manchester>[consulté en septembre 2015].

⁵ Weizmann, C, *Autobiography of Chaim Weizmann*, (Harper and Brothers, New York, 1949), p.150.

⁶ Hamilton, J, *Dieu, les armes et Israël : la Grande-Bretagne, la Première Guerre mondiale et les Juifs en Terre sainte*, (Sutton Publishing, Thrupp, 2004), pp. 86-7.

Le ministre Arthur Balfour a également apporté son soutien. Balfour lui-même a rencontré Weizmann en 1906.⁷ Cependant, le sionisme actif des deux camps semble s'être développé après une rencontre entre Weizmann et Lloyd George, Herbert Samuel et Josiah Wedgwood, organisée par Scott en décembre 1914. Weizmann fut surpris de constater que tous les présents semblaient favorables à ses idées. Qu'est-ce qui avait donc incliné ces personnalités politiques à cette position ? Cause sioniste ?

Les convictions sionistes de Lloyd George découlaient d'une convergence d'idéaux religieux, de notions romantiques et d'objectifs impérialistes : ce que les sionistes voulaient en Palestine correspondait à la fois à sa formation religieuse et à ce qui servirait les intérêts britanniques.

De par son éducation dans une chapelle galloise, il avait été imprégné de l'histoire du peuple juif à son apogée biblique. En Palestine, il voyait « une terre historique et sacrée, vibrante de Danton à Beersheba de traditions immortelles ».⁹ Le sionisme offrait (alors qu'il était athée)

Lloyd George évoquait la perspective romantique de remettre Israël sur la carte, là où il avait sa place, tout en offrant « un cœur national et un refuge aux enfants persécutés d'Israël ».¹⁰

Dans son mémoire sur « L'avenir de la Palestine » en 1915, Herbert Samuel avait rappelé au Cabinet britannique qu'« une sympathie largement répandue et profondément enracinée dans le monde protestant était associée à l'idée de restituer au peuple hébreu la terre qui devait être son héritage » et qu'il existait en Grande-Bretagne « un vif intérêt pour la réalisation de cet objectif ».

« Des prophéties qui l'avaient prédit ».¹¹ Dès son enfance, Arthur Balfour avait baigné dans cette culture évangélique et imprégnée de lecture biblique, et l'intérêt qu'il portait au peuple juif rendit sa conversion ultérieure au sionisme tout à fait naturelle. Bien avant sa rencontre avec Weizmann, il était convaincu que la dette de la chrétienté envers le judaïsme avait été honteusement acquittée par le monde chrétien. Rendre à Sion le peuple juif déraciné permettrait à la Grande-Bretagne de réparer cette injustice.¹² Une fois nommé secrétaire aux Affaires étrangères fin 1916, les rencontres de Balfour avec Weizmann s'intensifièrent, se prolongeant même une fois par une longue marche au beau milieu de la nuit. C'est après cela que Balfour informa le Cabinet, en mars 1917, de son sionisme.¹³

⁷ Weizmann, pp. 109-11.

⁸ Ibid., p. 150. Le rôle de C.P. Scott, facilitateur très bien connecté, ne saurait être sous-estimé pour expliquer comment Weizmann a gagné la sympathie de figures clés du pouvoir. Weizmann raconte : « C'était devenu une habitude pour moi, chaque fois que je me trouvais à Londres et que M. Scott prenait le train de nuit, de venir me voir à la gare d'Euston pour le petit-déjeuner. Son accueil habituel était : « Docteur Weizmann, dites-moi ce que vous voulez que je fasse pour vous », et le petit-déjeuner se transformait en conversation sur les affaires sionistes. » Ibid.

⁹ Lloyd George, D, *Memoirs of the Peace Conference*, Vol. 2, (Yale University Press, New Haven, 1939), p. 721.

¹⁰ Ibid., p. 722.

¹¹ Samuel, H, « L'avenir de la Palestine », *Mémoire au Cabinet*, janvier 1915, TNA, CAB37/123/43.

¹² Dugdale, B, *Arthur James Balfour, 1906-1930*, (Hutchinson, Londres, c. 1936), p. 159-60.

¹³ Amery, LS, *Ma vie politique*, Vol. 2, (Hutchinson, Londres, 1953), p. 114.

La conversion rapide de Sir Mark Sykes au sionisme eut lieu en 1916 après sa rencontre avec le Dr Moses Gaster, grand rabbin séfearde, puis avec James Malcolm, un sioniste non juif. Elle semble découler de sa profonde haine de l'injustice et de sa sympathie pour les Juifs, qu'il considérait comme opprimés. La conversion de Sykes à cette idée fut presque aussi importante que celle de Balfour ; il semble avoir galvanisé le Cabinet afin qu'il envisage une déclaration sioniste comme un moyen d'obtenir le soutien américain pendant la guerre. Bien que n'étant plus que secrétaire politique du Cabinet, Sykes assumait en 1917 le rôle d'intermédiaire entre les sionistes et Whitehall, exerçant une pression constante sur ses supérieurs politiques pour obtenir une déclaration.¹⁴

C'est Sykes qui a ouvert les yeux de Léopold Amery sur le sionisme. Amery était un autre Secrétaire du Cabinet et, de fait, Juif discret, Amery expliqua son soutien soudain au sionisme en termes stratégiques : la Grande-Bretagne aurait tout intérêt à avoir une population juive reconnaissante en Palestine. Il prévoyait également une réduction de l'antisémitisme une fois la position des Juifs normalisée et qu'ils disposeraient d'une terre qui leur soit propre.

Il s'agirait d'Amery qui apporterait des modifications importantes au projet de la déclaration finale.¹⁵

Lord Alfred Milner, le général Jan Smuts et Lord Robert Cecil se convertirent également et exercèrent leur « influence fervente et active ». ¹⁶

Ce qui est frappant dans les sentiments pro-sionistes de non-Juifs comme Lloyd George et Balfour, c'est la manière dont ils allient une profonde sympathie émotionnelle pour le rêve sioniste. Balfour pouvait être ému aux larmes en écoutant Weizmann, dont l'antisémitisme était à peine voilé. Lord Robert Cecil, sous-secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères, a employé un langage caractéristique de cette attitude lorsqu'il a déclaré : « Je ne pense pas qu'il soit facile d'exagérer le pouvoir international des Juifs. »¹ On croyait généralement qu'un mystérieux mais bien organisé complot juif visait à déterminer l'issue de la guerre ; leur influence et, surtout, leur argent, pouvaient orienter la Russie, les États-Unis ou l'Allemagne, en faveur ou en défaveur de la Grande-Bretagne. S'attirer les faveurs internationales des Juifs était donc d'un intérêt vital pour la Grande-Bretagne ; les offenser pouvait lui être fatal. Puisque Weizmann laissait entendre que le sionisme parlait au nom des Juifs du monde entier, il s'ensuivait que les sionistes devaient être aidés. C'était, écrivit plus tard Lloyd George, la question de conclure un « contrat avec le judaïsme ». ¹⁸

Comment le vent a-t-il tourné en faveur de l'idée sioniste ?

Pendant la majeure partie de 1916, le Cabinet ne manifestait aucune volonté manifeste de poursuivre l'objectif sioniste : le Premier ministre Asquith était sceptique et Lloyd George était impliqué avec l'Irlande et

¹⁴ Sykes, C., *Two Studies in Virtue*, (Collins, Londres, 1953), pp. 180 et suiv. ; Amery, p. 115.

¹⁵ Ibid. ; voir aussi Rubinstein, W., « The Secret of Leopold Amery », *History Today*, 1er février 1999, <http://www.balfourproject.org/the-secret-of-leopold-amery/> [consulté en septembre 2015].

¹⁶ LloydGeorge, p.723.

¹⁷ Lord Robert Cecil, sous-secrétaire parlementaire au Foreign Office, prenant note d'une dépêche du 11 février 1916 de McMahon au Caire, qui avait reçu des suggestions du chef de la communauté juive d'Alexandrie selon lesquelles la Grande-Bretagne devrait soutenir les aspirations sionistes en Palestine ; TNA, FO371/2671/35433.

¹⁸ LloydGeorge, p. 726.

Munitions. Cependant, en décembre 1916, il y eut un changement de gouvernement, avec Lloyd George devenant Premier ministre d'une administration qui comprenait Milner, Balfour et Cecil – tous sionistes convaincus – soutenue par un secrétariat qui comprenait les nouveaux sionistes, Sykes et Amery.

En février 1917, Sykes entama des discussions avec Weizmann (dont la résidence londonienne était désormais semi-officielle, les sionistes ayant obtenu l'autorisation d'utiliser les canaux officiels pour leurs communications internationales).¹ Les sionistes étaient opposés à toute idée de condominium franco-britannique sur la Palestine (comme le sous-entendait l'accord Sykes-Picota. Ils avaient exhorté la Grande-Bretagne à annexer la Palestine afin qu'elle puisse devenir la seule protectrice de la cause juive.² Le Cabinet fut persuadé d'abandonner les plans de l'accord Sykes-Picot pour une administration internationale en Palestine et de s'orienter vers un contrôle britannique exclusif. Lorsqu'Allenby prit le commandement du Corps expéditionnaire en Palestine en juin 1917, il reçut l'ordre de s'emparer de Jérusalem avant Noël. Pour la première fois, l'idée que la Grande-Bretagne puisse promouvoir un foyer national juif commença à paraître une possibilité concrète.

Entre-temps, une révolution avait éclaté en Russie en février 1917. Suite à des mutineries généralisées au sein de l'armée russe, on doutait que la Russie continue à combattre aux côtés des Alliés. Le gouvernement britannique était convaincu que les Juifs russes étaient majoritairement pro-sionistes et qu'une prise de position britannique en faveur du sionisme contribuerait donc à maintenir la Russie dans la guerre.

Le ministre des Affaires étrangères, Balfour, revint des États-Unis en avril 1917 avec le soutien du président Wilson pour une déclaration britannique concernant la Palestine. En juin, le ministre français des Affaires étrangères, Jules Cambon, apporta également son soutien à la « colonisation juive en Palestine ».21

Le même mois, Weizmann avertit Londres que le gouvernement allemand envisageait de soutenir la cause sioniste et que l'opinion publique juive pourrait se retourner contre la Grande-Bretagne et se rallier à son ennemi. Quelle que soit la véracité de cette affirmation, la « menace allemande » exerça une forte influence sur le Cabinet jusqu'en octobre, date à laquelle la Déclaration fut approuvée. ²² Weizmann laissa également entendre que la majorité des Juifs dans le monde étaient sionistes et qu'ils approuveraient les actions de la Grande-Bretagne. En réalité, les sionistes restèrent une infime minorité parmi les Juifs pendant un certain temps.²³ Sous la pression de Weizmann, Balfour invita Lord Rothschild à soumettre une proposition de déclaration en faveur d'un foyer national juif.

¹⁹ Sykes'son pensait que l'octroi de facilités officielles pour les communications en 1916 était un moment crucial, après lequel le gouvernement britannique était essentiellement obligé d'accéder aux demandes sionistes ; Sykes (1953), pp. 187-88.

²⁰ Sokolov, Mémoire pour le Foreign Office, 12 avril 1916, TNA, FO371/2817/63314.

²¹ Cambon to Sokolov, 4 juin 1917, TNA, FO371/3058/123458.

²² Par exemple, Graham to Lord Hardinge, 13 juin 1917, *ibid*, décrivant les avertissements de Weizmann selon lesquels les Allemands pourraient s'emparer de la cause sioniste à des fins de propagande.

²³ David Fromkin estime qu'en 1913, dernière date pour laquelle des chiffres sont disponibles, seul environ un pour cent des Juifs du monde avaient manifesté leur adhésion au sionisme. Fromkin, D, *A Peace to End All Peace: Creating the Modern Middle East, 1914-1922*, (Penguin, Londres, 1991), p. 294.

Comment la déclaration a-t-elle été initialement rédigée ?

Des sionistes juifs et des représentants du gouvernement ont collaboré à la première version d'une déclaration qui fut finalement proposée à Balfour par Lord Walter Rothschild en juillet 1917.²⁴ Le libellé représentait une victoire pour ceux qui pensaient qu'une formulation modérée avait plus de chances d'obtenir l'approbation officielle que ceux qui voulaient exiger un État juif dès le départ. Même cette formulation modérée exigeait que la Grande-Bretagne accepte que la Palestine soit reconstituée comme foyer national du peuple juif, ce qui impliquait qu'il n'y avait pas de place pour la population arabe majoritaire existante.

Quelle était l'opposition rencontrée face à cette idée ?

Dès le départ, la quasi-totalité de l'opposition à une déclaration provenait de la communauté juive elle-même. Très peu d'Arabes étaient au courant d'une telle proposition, et leur voix resta donc largement silencieuse dans le débat qui fit rage durant l'été et l'automne 1917. Le chérif Hussein et Féïssal avaient été informés du projet par l'intermédiaire de James Malcolm, Sykes et Lawrence, et y avaient consenti à contrecœur.²⁵ Cependant, les Arabes de Palestine ne pouvaient être consultés (comme le soutint plus tard Lloyd George), car ils se trouvaient sur mon territoire et étaient donc considérés comme combattant contre la Grande-Bretagne.²⁶ Seules quelques voix européennes s'élevèrent en leur faveur.

Le désaccord entre Wolf et Weizmann, qui se développait en 1917, éclata au grand jour le 24 mai, lorsque le Comité conjoint du Conseil des députés juifs et de l'Association anglo-juive écrivit au Times pour défendre leur objectif plus limité d'établissement d'une colonie juive en Palestine.²⁷ Leur lettre condamnait le plan sioniste, le jugeant non seulement erroné, mais aussi dangereux, car il revendiquait des droits spéciaux pour les Juifs au détriment de la majorité locale. La lettre rejetait la conception sioniste des Juifs comme une nation sans patrie ayant besoin d'un foyer en Palestine. Dans ce qui s'apparentait à une lutte de pouvoir au sein de la communauté juive anglaise, la faction sioniste remporta de justesse la victoire contre le Comité conjoint le mois suivant.²⁸ Cependant, la contestation au sein de la communauté juive ne s'arrêta pas là.

²⁴ Pour une description de la rédaction conjointe d'une déclaration, voir Lewis, G., Balfour et Weizmann : le sioniste, le zélateur et l'émergence d'Israël, (Continuum, Londres, 2009), p. 145. Une fois la formulation convenue, Rothschild écrivit à Balfour le 18 juillet 1917 : « Je suis enfin en mesure de vous envoyer la formule que vous m'avez demandée. Si le gouvernement britannique m'envoie un message reprenant cette formule, et si vous et lui l'approuvez, je la transmettrai à la Fédération sioniste et annoncerai également une réunion convoquée à cet effet. » Balfour répondit le lendemain, avec des excuses : « Mon cher Walter... Je vais examiner attentivement la formule que vous m'avez envoyée, mais la question est bien sûr de la plus haute importance et, si je crains qu'il ne soit nécessaire de la soumettre au Cabinet, je ne pourrai donc pas vous donner une réponse aussi complète que je l'aurais souhaité. » (Balfour à Rothschild, 19 juillet 1917, Soldat, TNA) FO371/3083/143082.

²⁵ JamesMalcolmàLordPeel, 17août1936, TNA, CO733/319/5.

²⁶ LloydGeorge, p.737.

²⁷ Voir Lewis, pp. 138-9.

²⁸ Ronald Graham attira l'attention de Lord Hardinge sur un extrait du Times du 18 juin 1917, relatant la réunion du Conseil des députés juifs qui se solda par un triomphe pour les sionistes, bien que ce Conseil fût jusque-là considéré comme un bastion de l'antisémitisme, et que les sionistes n'espéraient guère plus qu'une minorité significative de votes en faveur de leur politique.

En août, Edwin Montagu, le secrétaire d'État (juif) pour l'Inde, a lancé une protestation véhémement au sein du Cabinet intitulée « L'antisémitisme du gouvernement actuel ».

L'opposition de Montagu au sionisme, qu'il qualifiait de « croyance politique néfaste », reposait sur la crainte que les Juifs comme lui, parfaitement assimilés dans un autre pays, soient contraints de s'installer en Palestine et perdent ainsi la citoyenneté à laquelle ils étaient si attachés. Montagu se demandait également si le plan sioniste visait à écarter les Arabes palestiniens pour faire place aux Juifs.²⁹

Montagu poursuivit ses attaques contre une déclaration jusqu'au bout. En octobre 1917, une nouvelle protestation de dernière minute survint, cette fois de la part de Lord Curzon, chef de la Chambre des lords. Ignorant les querelles internes au sein de la communauté juive, l'ancien vice-roi des Indes exposa les aspects pratiques et les ambiguïtés, tels qu'il les percevait, du plan sioniste pour la Palestine. Tous les Juifs du monde étaient-ils censés tenir dans ce petit pays ? Les sionistes avaient-ils réellement l'intention d'établir un État juif ? Et qu'advendrait-il de la population arabe autochtone, qui n'accepterait jamais un rôle subalterne ? L'idée d'un foyer national juif était, avertit-il, une recette pour l'échec.

Comment les projets de déclaration ont-ils évolué au cours de l'année 1917 ?

Les articles de la déclaration ont été réexaminés lors de trois réunions du Cabinet de guerre, les 3 septembre, 4 octobre et 31 octobre 1917.³¹

Lors de la réunion du Cabinet du 3 septembre, on examina un projet de déclaration plus conciliant de Lord Milner, qui proposait la Palestine comme foyer pour le peuple juif, plutôt que comme le projet précédent. Sous la pression de l'attaque de Montagu, le Cabinet reporta sa décision sur la déclaration et décida de consulter l'avis du président Wilson sur la question.

En septembre, Weizmann et Rothschild ont continué à faire pression sur le gouvernement pour qu'il publie sa déclaration, affirmant que Montagu ne représentait qu'une vision « assimilationniste » minoritaire, tandis que les sionistes représentaient les masses « non assimilées ».

Wolf a été réduit au silence à chaque fois qu'il a tenté de parler et n'a pas été autorisé à dire un mot. Si un certain nombre de députés n'avaient pas voté contre les instructions données à leurs électeurs, la majorité sioniste aurait été plus importante. Quoi qu'il en soit, ce vote signifie la dissolution du Comité mixte et il ne sera plus nécessaire de consulter cet organe...
Graham à Hardinge, Confidentiel, 18 juin 1917, TNA, FO371/3058/123458.

²⁹ Montagu, Mémoire, « L'antisémitisme du gouvernement actuel », soumis au Cabinet britannique, 23 août 1917, TNA, CAB24/24/71. Montagu observait que, quelle que soit la signification du « Foyer national juif », il supposait « que cela signifiait que les musulmans et les chrétiens devaient céder la place au

Les Juifs et que les Juifs devraient être placés dans toutes les positions de préférence. Montagu était également extrêmement nerveux à l'idée que le sionisme puisse remettre en question ses références en tant que gentleman anglais patriote, observant : « J'ai passé toute ma vie à essayer d'échapper au ghetto » ; Lloyd George, p. 733.

³⁰ Lord Curzon, Mémoire soumis au Cabinet, « L'avenir de la Palestine », 26 octobre 1917, TNA, FO371/3083/207407.

³¹ Les minutes pertinentes du Cabinet peuvent être trouvées dans TNA, CO733/3477.

En raison des retards causés par les objections de Montagu, on doutait que la déclaration soit approuvée lors de la réunion du Cabinet le 4 octobre. Léopold Amery a ensuite déclaré que, une demi-heure avant la réunion, Milner lui avait demandé de rédiger des clauses supplémentaires qui permettraient de répondre aux préoccupations concernant la déclaration, tant pro-arabes que pro-juives, sans en modifier le fond.³²

Le nouveau fil de discussion Amery-Milner :

Le gouvernement de Sa Majesté est favorable à l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif et fera tout son possible pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte aux droits civils et religieux des communautés non juives existantes en Palestine ou aux droits et au statut politique dont jouissent dans tout autre pays les Juifs qui sont pleinement satisfaits de leur nationalité actuelle.

Néanmoins, la réunion du Cabinet du 4 octobre a continué de reporter une décision sur la déclaration en raison d'une autre requête de Montagu ; il a été décidé de soumettre le nouveau projet de loi Amery-Milner au président Wilson et aux dirigeants juifs représentatifs de Grande-Bretagne.

La déclaration ne serait désormais modifiée que de façon très mineure lors de la dernière réunion du Cabinet du 31 octobre avant d'être approuvée par Lord Rothschild, qui avait été l'un de ses auteurs originaux trois mois auparavant.

Quelle était la signification des clauses de sauvegarde supplémentaires ?

Il semblerait qu'Amery ait ajouté à la hâte les deux clauses de sauvegarde (premièrement, protégeant les droits des communautés non juives en Palestine, et deuxièmement, les droits des Juifs dans d'autres pays), la première pour satisfaire Lord Curzon, et la seconde pour satisfaire Montagu.

Les plaintes des « Juifs assimilés », comme Montagu, étaient au cœur du débat public depuis des mois, car ils craignaient que l'existence même d'un « Foyer national juif » ne remette en question la loyauté patriotique des Juifs d'autres pays – en temps de guerre – et ne soit ainsi source d'antisémitisme. La nouvelle clause, visant à protéger le statut des Juifs dans les autres pays, répondait à cette crainte. Cet ajout à la déclaration n'est pas totalement surprenant, compte tenu du contexte antérieur.

En revanche, rien ne laissait présager que les préoccupations de la population arabe de Palestine seraient prises en compte à ce stade. Contrairement aux Juifs, leur voix était rarement entendue dans le débat, et il incombait donc à certains de parler en leur nom. Interrogés sur la question de la population arabe, des sionistes comme Lord Walter Rothschild insistaient sur le fait que le Foyer national juif n'empiéterait jamais sur les droits de la majorité locale.³³ Mais les assimilationnistes n'en étaient pas si sûrs. Comment concilier cette apparente équité avec l'insistance des sionistes sur le fait que les Juifs constituaient un cas exceptionnel, qui devait bénéficier d'un traitement spécial en matière d'immigration libre, par exemple ?

³² Amery, p. 116.

³³ Par exemple, Lord Rothschild, cité dans The Times, le 18 juin 1917.

En réalité, les sionistes avaient imaginé ce qu'ils considéraient comme une solution au « problème arabe ». Puisqu'il était manifestement irréaliste d'imposer une petite population juive à une majorité arabe, la solution proposée était que la Grande-Bretagne administre la Palestine et, tant qu'elle y maintenait l'ordre, que l'immigration juive augmente jusqu'à ce qu'il y ait une majorité juive. À ce moment-là, les Juifs seraient suffisamment forts pour se gouverner eux-mêmes. Au-delà de ce plan de domination à terme et des assurances que les Arabes ne souffriraient pas des conséquences de la déclaration, les sionistes semblaient réticents ou incapables d'aborder la question de la réaction des Arabes face à l'implantation d'un foyer national juif sur leur territoire.

Aucune tentative sérieuse n'a été faite au niveau gouvernemental pour régler ce problème avant l'intervention de Curzon à la dernière minute. Quelques voix isolées s'étaient élevées depuis l'Est. Le chef du service politique britannique en Égypte, Gilbert Clayton, avait mis en garde contre toute déclaration publique en août 1917, faisant remarquer qu'il serait contre-productif que les Arabes soient provoqués par le sionisme à ce moment-là.³⁴ Gertrude Bell, qui reprochait aux sionistes de parler comme si la Palestine était désertée, transmet son point de vue au Cabinet par l'intermédiaire d'Edwin Montagu.³⁵

Cependant, ces avertissements étaient trop timides et trop tardifs pour avoir un quelconque effet fondamental. La clause protégeant les droits des « communautés non juives » n'était pas le fruit d'une discussion sérieuse sur le sort des Arabes. Si le Cabinet s'était véritablement soucié du statut futur des Arabes en Palestine, on aurait pu s'attendre à ce que cette nouvelle clause mentionne leurs droits politiques. Or, en ne faisant référence qu'à leurs droits civils et religieux, il semble que le Cabinet ait estimé que les Arabes palestiniens ne possédaient aucun droit politique. Lorsque, lors de la conférence de San Remo en 1920, les Français tentèrent d'insérer le terme « politique » dans la liste des droits des « non-juifs » que les Britanniques seraient tenus de protéger en vertu du Mandat, leur proposition fut rejetée.³⁶

Pourquoi cette déclaration a-t-elle finalement été adoptée ?

Malgré les inquiétudes de Lord Curzon, le Cabinet, réuni le 31 octobre, fut convaincu par les arguments de Balfour selon lesquels il existait un atout de propagande essentiel à obtenir en faisant

³⁴ Stein, L., La déclaration Balfour, (Valentine Mitchell, Londres, 1961), p. 523.

³⁵ Howell, G, Fille du désert : la vie remarquable de Gertrude Bell, (Pan, Londres, 2007) p.383.
Réédité en 2015 sous le titre Howell, G, Queen of the Desert: the Extraordinary Life of Gertrude Bell, (Pan, Londres, 2015).

³⁶ Ce sujet a été débattu à San Remo le 24 avril 1920. Les participants plaidaient pour l'octroi de droits politiques aux non-La communauté juive, les Français cherchaient en réalité à protéger ce qu'ils considéraient comme la tradition droits de la communauté religieuse catholique en Palestine. Ils craignaient que si le texte de la Déclaration Balfour était inséré dans le traité de paix, seuls les Juifs bénéficieraient de droits politiques. Miller expliqua qu'ils ne recherchaient que des droits électoraux pour les membres de leur communauté religieuse, et non des droits politiques collectifs pour les Arabes. Néanmoins, Curzon insista sur le fait que la première disposition de la Déclaration Balfour devait être respectée. La déclaration ne pouvait être modifiée car son texte intégral était considéré comme une charte des droits du peuple juif. Il avait rencontré des représentants sionistes juste avant la Conférence et s'était personnellement engagé à préserver le texte original de la Déclaration. Les délibérations de San Remo se trouvent dans le procès-verbal de la séance n° 12 du 24 avril 1920, conservé aux Archives nationales du Tennessee (TNA), sous la cote FO371/5244/E5636. Cependant, il semblerait que Curzon savait qu'il était contraint de dire ce qu'il avait à dire. En privé, il a noté : « Je suis tout à fait disposé à soutenir le Mandat palestinien auquel je me méfie profondément » ; propos mentionnés par Hubert Young dans sa lettre à Robert Vansittart du 30 juin 1920, conservée aux Archives nationales du Tennessee (TNA), sous la cote FO371/5244/7369.

La déclaration était nécessaire car l'opinion juive mondiale se rangerait alors du côté de la Grande-Bretagne et des Alliés, et non contre eux, notamment dans la Russie révolutionnaire et aux États-Unis, où la majorité des Juifs (ou du moins, ils en avaient été convaincus par Weizmann) étaient pro-sionistes. Balfour constata que tout le Cabinet était désormais d'accord pour dire que, d'un point de vue purement diplomatique et politique, il était souhaitable de faire une déclaration favorable aux aspirations des nationalistes juifs. Si une telle assurance pouvait être donnée, nous serions en mesure de mener une propagande extrêmement utile, tant en Russie qu'en Amérique.³⁷

Les motifs invoqués par le Cabinet de guerre pour approuver finalement la Déclaration étaient donc pragmatiques, liés à une évaluation des intérêts de guerre de la Grande-Bretagne. Mais ces explications, relevant de la propagande, ne doivent pas occulter les raisons pour lesquelles Balfour et Lloyd George étaient initialement favorables à la cause sioniste. À plusieurs reprises, Balfour expliqua que son désir profond était d'offrir au peuple juif ce qu'il considérait comme sa patrie légitime.³⁸

Leonard Stein, historien sioniste de renom spécialiste de la Déclaration, observe que cette sympathie pour le sort des Juifs sans abri « n'avait peut-être que peu à voir avec les motivations conscientes du Cabinet de guerre pour approuver la Déclaration, mais sans ce contexte, ni ses origines ni sa signification ne peuvent être comprises ». ³⁹

³⁷ Procès-verbal du Cabinet, 31 octobre 1917, TNA, CO733/3477.

³⁸ Voir, par exemple, Meinertzhagen, R., *MiddleEast Diary, 1917-1956*, (The Cresset Press, Londres, 1959), p. 8.

³⁹ Stein, p. 552.