



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

Université de Metz
U.F.R. Lettres et Sciences Humaines

**LA QUESTION DES RELATIONS GERMANO-
ISRAÉLIENNES (1949-1956)**

**Réflexions, débats et controverses au sujet d'une
officialisation difficile**

Deuxième volume

Thèse en vue de l'obtention du doctorat "Nouveau régime"
Présentée par
Dominique TRIMBUR

Directeur de recherche :
M. le Professeur Michel GRUNEWALD

Octobre 1995

Université de Metz
U.F.R. Lettres et Sciences Humaines

**LA QUESTION DES RELATIONS GERMANO-
ISRAÉLIENNES (1949-1956)**

**Réflexions, débats et controverses au sujet d'une
officialisation difficile**

Deuxième volume

BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE LETTRES - METZ -	
№ inv.	1995030L
Cote	LIM ₃ 95/5
Loc.	Magasin

Thèse en vue de l'obtention du doctorat "Nouveau régime"
Présentée par
Dominique TRIMBUR

Directeur de recherche :
M. le Professeur Michel GRUNEWALD

Octobre 1995

Troisième partie : L'évolution des idées allemandes concernant des relations diplomatiques entre la RFA et Israël - De la fin des années 1940 au printemps de l'année 1956

A. L'ATTITUDE ALLEMANDE VIS-A-VIS DU PROBLÈME DES RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC ISRAËL JUSQU'AU TRAITÉ DE RÉPARATIONS

La question des relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem est abordé en République fédérale, comme en Israël, de façon précoce. Mais en R.F.A. ce problème ne comporte pas la charge émotionnelle qui existe du côté israélien. Dans le cas de la République fédérale, il est nécessaire de faire la part des choses entre les aspects moraux de la question et ceux plus réalistes qui sont imposés par la politique étrangère du pays.

I. Le cadre général de la politique extérieure ouest-allemande au début des années 1950

Au début des années 1950, la R.F.A. n'est pas souveraine en matière de politique extérieure. Il existe, certes, des options adoptées dès le départ par le Chancelier Konrad Adenauer et partagées par ses proches collaborateurs, au sein d'un service des Affaires étrangères installé à la Chancellerie;¹ mais les choix définitifs dépendent encore des puissances occupantes représentées par la Haute Commission Alliée installée à proximité du centre de la vie politique ouest-allemande, Bonn. Adenauer et ses collaborateurs reçoivent alors des directives précises de la part des Hauts-Commissaires.²

Les conceptions de politique étrangère des dirigeants ouest-allemands de cette époque résultent à la fois de constatations et de leçons tirées du passé ainsi que de considérations issues de la situation postérieure à la Deuxième guerre mondiale.

Dans ce domaine, quatre grandes leçons dirigent les réflexions et les actes des responsables de la R.F.A.³ C'est d'abord la leçon négative de la politique de puissance mondiale ("Weltmachtropolitik") d'Hitler qui s'était elle-même placée dans la continuité de la politique du Reich allemand de 1871.⁴ Il s'agit ensuite de la leçon négative d'une politique d'équilibre entre l'Est et l'Ouest⁵ et de celle tirée de la démission des démocraties occidentales face à l'expansionnisme de la puissance totalitaire allemande.⁶ Enfin, la quatrième leçon résulte de la Guerre froide qui s'impose progressivement à partir de 1947 et s'accroît au début des années 1950.

¹ "Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten", créée le 1er IV 1950, qui n'est pas un ministère des Affaires étrangères au sens propre du terme.

² v. à ce propos les comptes rendus des discussions entre Adenauer et les Hauts commissaires alliés, SCHWARZ, H.P. (Hg), Adenauer und die Hohen Kommissare 1949-1951, op. cit., et autres tomes parus dans cette série.

³ d'après SCHWARZ, H.P., "Die westdeutsche Außenpolitik - Historische Lektionen und politische Generationen", in SCHEEL, W. (Hg), Nach dreißig Jahren - Die Bundesrepublik Deutschland - Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Stuttgart, 1979, 352 pages, p. 145 et suiv.

⁴ Sous le nom de "Weltpolitik" est comprise ici notamment la politique d'expansion mise en place à la fin du XIX^e siècle par Guillaume II.

⁵ C'est le souvenir de Rapallo où l'Allemagne s'entendit secrètement avec l'U.R.S.S. en 1922, déifiant les puissances occidentales de l'époque, France et Grande-Bretagne.

⁶ Cette panne est symbolisée par les accords de Munich de septembre 1938, avec l'abandon de la Tchécoslovaquie par l'Angleterre et la France qui cèdent devant la volonté d'annexion de Hitler.

Outre les leçons négatives, certains enseignements positifs influencent les prises de position fondamentales des nouveaux dirigeants allemands. C'est en premier lieu l'image historique du Reich allemand, base de réflexion pour la volonté de réunification de l'Allemagne. Par ailleurs, les expériences historiques fondent la politique de la R.F.A. dans sa dimension européenne.

Ce sont ces expériences, cette dépendance à l'égard des puissances occidentales, mais aussi son propre réalisme en matière de conduite de l'État et son souci personnel de redonner rapidement à la République fédérale une place dans le concert des nations, qui inspirent Adenauer. Le Chancelier tient à mener une politique qui favorise l'intégration de son pays au camp occidental⁷ et le rétablissement le plus rapide possible de sa souveraineté.⁸ Et sur ce plan il obtient assez rapidement quelques succès. Ainsi, dès 1949, la République fédérale voit s'améliorer sa situation, principalement sous le parrainage des Etats-Unis : le 31 octobre elle entre à l'Organisation Européenne de Coopération Économique (O.E.C.E.) et le 22 novembre les accords du Petersberg l'autorisent à établir des relations consulaires avec les États occidentaux et à adhérer à des organisations internationales.⁹ A la suite de cette amélioration rapide du statut de l'Allemagne de l'Ouest, Adenauer demande, dans un mémorandum du 29 août 1950, une modification des relations entre la R.F.A. et les puissances occupantes. Cette révision du statut d'occupation entré en vigueur le 21 septembre 1949 est accordée à petite échelle le 6 mars 1951.¹⁰

Il faut également souligner que, dès le départ, la politique d'Adenauer s'accompagne du refus absolu de ce qui pourrait entériner la situation issue de la création de deux États sur le territoire allemand.¹¹ De ce rejet découle pour le Chancelier le droit de la R.F.A. à l'"Alleinvertretung",¹² c'est-à-dire à l'exclusivité de représentation pour toute l'Allemagne qui a pour corollaire que

⁷ Adenauer apparaît immédiatement comme l'homme de l'ancrage à l'Ouest, et il marque son parti dans ce sens, v. HACKE, C., "Traditionen und Stationen der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1987", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B3/1988, p. 3 et suiv.

⁸ HILDEBRAND, op. cit., et HANRIEDER, W.F., Die stabile Krise : Ziele und Entscheidungen der bundesrepublikanischen Außenpolitik 1949-1969, Düsseldorf, 1971, 219 pages.

⁹ Le 8 août 1950 elle devient membre associé du Conseil de l'Europe, le 21 juin 1951 elle entre à l'U.N.E.S.C.O., et le 1er octobre de la même année elle devient membre du G.A.T.T.

¹⁰ La R.F.A. est alors autorisée à créer un ministère des Affaires étrangères et à ouvrir des ambassades.

¹¹ La République fédérale d'Allemagne créée le 23 mai 1949, et la République démocratique allemande le 7 octobre de la même année.

¹² Déclaration gouvernementale d'Adenauer devant le Bundestag, 21 X 1949.

Bonn dénie toute représentativité à une R.D.A. qu'il n'accepte pas comme État. La revendication dont Adenauer se fait le défenseur n'est pas propre au seul parti chrétien-démocrate ou à la droite allemande en général; elle est partagée par les sociaux-démocrates et leur chef, Kurt Schumacher. Et de cette conception résulte naturellement la volonté de réunification de l'Allemagne.

II. L'attitude de la R.F.A. à l'égard des relations diplomatiques avec Israël

1. Avant l'entrée en négociations avec Israël

Le problème des relations avec Israël ne semble pas être, au départ, une préoccupation essentielle des nouveaux dirigeants ouest-allemands : Israël et le génocide des juifs ne sont pas mentionnés dans les premiers discours des responsables allemands.¹³ Et le silence de Bonn dans ce domaine est remarqué, vivement regretté et critiqué par les juifs.¹⁴

Par ailleurs, il existe encore à ce moment un fort décalage entre les deux pays; entre une R.F.A. qui songe surtout à son propre avenir et peut profiter de l'aide occidentale pour construire celui-ci plus rapidement, et un État hébreu qui doit construire son présent mais reste otage d'un passé tragique.¹⁵ Si cette explication du silence allemand peut paraître facile et a tendance à trop facilement absoudre la R.F.A., il n'en reste pas moins qu'effectivement l'Allemagne de l'Ouest est plongée dans l'atmosphère de la guerre froide immédiatement après avoir vu le jour. Elle doit alors songer à se stabiliser, ce qui implique l'adoption d'une idéologie qui est centrée sur le temps présent et ne permet pas un retour sur le passé.¹⁶ A l'inverse, Israël, par fidélité à l'idéologie qui le fonde et au passé récent, ne peut pas encore prendre le recul qui lui permettrait de trouver rapidement la voie du dialogue avec les Allemands. C'est ce qui le pousse à rejeter toute reconnaissance du nouvel État allemand et à s'opposer vivement au retour de l'Allemagne sur la scène mondiale.

Malgré ce décalage, une réflexion est déjà en cours en R.F.A. sur d'éventuelles relations avec Israël; et la discussion sur les réparations pourrait en constituer l'amorce. La R.F.A. est alors soucieuse d'améliorer son image

¹³ DEUTSCHKRON, I., Bonn et Jérusalem, op. cit., p. 35.

¹⁴ Le Congrès Juif Mondial accuse la R.F.A. pour son silence sur une culpabilité allemande le 18 mai 1950, *ibid.*, p. 39. Aux yeux du C.J.M. ce silence est d'autant moins pardonnable que les juifs se sont pourtant fait entendre depuis quelques années en publiant des mémorandums et des notes qui réclament le paiement par l'Allemagne de réparations pour les biens dérobés et les vies perdues (détails de ces notes et mémorandums in SHINNAR, op. cit., chapitre "Die Vorgeschichte der Verhandlungen", et GOLDMANN, op. cit., chapitre "Vorbereitungen für die Nachkriegsepoche").

¹⁵ cf. la thèse de WOLFFSOHN, M., in Deutsch-israelische Beziehungen - Umfragen und Interpretationen - 1952-1983, Munich, 1986, 96 pages, p. 9.

¹⁶ Deutschkron (op. cit.) qualifie cette situation ouest-allemande de "piège du réalisme".

de démocratie en devenir et le passage par de meilleures relations avec Israël paraît obligatoire à cet effet. La portée d'un éventuel geste allemand est ainsi régulièrement soulignée dans les documents relatifs aux réparations à accorder aux juifs et à Israël; elle concerne en effet l'orientation que le Chancelier Adenauer donne à la politique extérieure de la R.F.A. et peut l'aider dans son orientation favorable à l'Ouest. Au mois de juin 1950 par exemple, le ministère allemand des Finances insiste sur l'impact politique de réparations en déclarant qu'

“En matière de relations politiques, des exportations allemandes vers Israël pourraient laisser dans l'opinion publique mondiale une impression favorable (à l'Allemagne), un accord qui leur serait lié assainirait nos relations avec l'État israélien et en fin de compte les normaliserait.”¹⁷

De même, le service des Affaires étrangères de la Chancellerie n'ignore pas, dans un texte du même mois, qu’“il faut prendre note du fait que, en parallèle à l'amélioration des relations entre l'Allemagne et Israël, le crédit politique et moral de la République fédérale s'accroît sensiblement.”¹⁸

On perçoit ici nettement que les administrations ouest-allemandes songent avant tout à l'impact qu'un accord entre la R.F.A. et Israël aurait sur “l'opinion publique mondiale”, en particulier sur celle des Etats-Unis. Mais au sein de ces administrations d'autres personnes s'intéressent davantage à un *apurement des relations entre Bonn et Jérusalem*. C'est pourquoi ces fonctionnaires ne privilégient pas, quant à eux, le contexte international, le gain politique que pourrait espérer Bonn, mais se préoccupent plutôt de sortir de la situation figée qui domine depuis la création des deux États.¹⁹

Toutefois, les services de la Chancellerie, comme les autres administrations ouest-allemandes, butent toujours sur le même problème : si les revendications israéliennes et juives de réparations ne sont pas satisfaites, à terme toute normalisation des relations entre la R.F.A. et Israël

¹⁷ “In politischen Beziehungen würden Wiedergutmachungsexporte nach Israel in der öffentlichen Meinung der Welt einen günstigen Eindruck hinterlassen, ein hierüber zu schließendes Abkommen würde unsere Beziehungen zu dem israelischen Staate entgiften und schließlich normalisieren.”, PA/AA, Abt III, Ref 206.0/35, Bd 7/149, Document de cabinet (R 1307 a 15/50) du B.M.F., VI 1950, adressé au Secrétaire d'État à la chancellerie, Granow.

¹⁸ “... sollte beachtet werden, daß neben der Verbesserung der Verhältnisse zwischen Deutschland und Israel der politische und moralische Kredit der Bundesrepublik in erheblichem Umfange wächst.”, PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Vermerk betr. Wiedergutmachungsansprüche von Bürgern des Staates Israel, Abt. II, 20 VI 1950, Kox.

¹⁹ Dans un document de la fin 1950 adressé au ministère des Finances, Steg, de la section des Affaires étrangères de la Chancellerie, déclare par exemple (PA/AA, *ibid.*, Bundeskanzleramt, Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten (210.01/35 III b), 21 XII 1950, Steg) : “Es wird nicht leicht sein, eine befriedigende Regelung zur Bereinigung der Beziehungen der Bundesrepublik mit dem Staate Israel zu finden. Jede Anregung in dieser Richtung wäre mir sehr willkommen.”

est exclue.²⁰

En réponse aux efforts ouest-allemands qui laissent entrevoir la perspective d'une négociation sur les réparations,²¹ les Israéliens semblent plus disposés que les Allemands à entamer un dialogue direct.²² Et cette modification apparente de l'état d'esprit israélien permet à l'A.A. de penser plus concrètement à des relations diplomatiques. Ainsi, selon un document du 12 octobre 1951,²³ des négociations germano-israéliennes devraient s'ouvrir "dans peu de temps";²⁴ elles devraient permettre de surmonter les obstacles qui "bloquaient la voie d'un rétablissement (sic) de relations normales entre l'Allemagne et Israël."²⁵ Très tôt donc, l'A.A. voit dans le règlement du contentieux entre Bonn et Jérusalem le moyen d'arriver à une normalisation complète des rapports entre les deux pays dans un avenir relativement proche.

La Direction des affaires politiques de l'A.A. s'exprime également dans ce sens au mois de février 1952.²⁶ Pour elle, le choix des membres de la délégation ouest-allemande chargée de négocier avec Israël, en particulier du responsable de celle-ci, est vital pour atteindre les buts ultimes de la négociation et respecter les espoirs de la partie israélienne :

"Comme le but principal des négociations est l'établissement de relations normales avec l'État d'Israël, ou au moins de créer les préalables à de telles relations (...), je crois qu'il faudrait s'attacher absolument à la nomination prévue du professeur Böhm de Francfort au poste de responsable de la délégation, parce que cette nomination est déjà connue par la partie juive qui l'a approuvée de manière spontanée. Je crois que toute modification

²⁰ C'est ainsi qu'au début de 1951 le rédacteur d'une note d'information sur les relations entre la R.F.A. et Israël (ibid., Info. du service des Affaires étrangères sur Israël et ses relations avec la R.F.A. adressée à Adenauer, Abt III b, 8 I 1951, Steg) constate que "Eine gegenseitige de-jure Anerkennung erfolgte zwischen der Bundesrepublik und Israel bisher nicht. Auch Verträge, insbesondere Handelsverträge, sind bisher nicht abgeschlossen worden." Il poursuit en expliquant que "Die Aufnahme völkerrechtlicher Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik könnte nur durch Abschluß eines Vertrages (z.B. Handelsvertrag oder Sozialabkommen) erreicht werden. Die überhöhten israelischen Wiedergutmachungsansprüche lassen jedoch z. Zt einen solchen Schritt nicht geraten erscheinen."

²¹ avec les différentes rencontres de 1951 et le discours d'Adenauer devant le Bundestag du 27 septembre 1951.

²² même si au sein de l'A.A. certains doutent encore de la volonté d'Israël de négocier avec l'Allemagne de l'Ouest (PA/AA, Abt III, Bd 123/1, Aufzeichnung betr. Israel und seine Beziehungen zur Bundesrepublik im Hinblick auf die Wiedergutmachung, Entwurf, 12 VII 1951 : "... daß es zweifelhaft wäre, ob der Staat Israel (...) überhaupt Verbindung mit der Bundesrepublik aufzunehmen wünsche." Cette opinion est reprise dans un document du 23 juillet 1951, ibid., Abt II, Bd 252, Note (210.01/35 II 8512/51), Brückner).

²³ ibid., Abt II, Bd 1665, Lettre A.A. (zu 244.10 II 11 799/51), 12 X 1951, Strohm.

²⁴ "In Kürze..."

²⁵ "... die eine Wiederaufnahme von normalen Beziehungen zwischen Deutschland und Israel im Wege standen."

²⁶ ibid., Note écrite (244.10 II 2262/52) à Hallstein, 16 II 1952.

dans la nomination du chef de la délégation serait accueillie avec la plus grande défiance du côté juif.”²⁷

Le ton adopté ici tranche résolument avec le pragmatisme et le calcul froid des textes évoqués précédemment qui visaient à tirer profit du futur accord pour améliorer la situation de la R.F.A. Pour la Direction des Affaires politiques au contraire, la discussion qui doit s’engager avec les juifs et Israël est *indépendante de tout autre problème*, elle a son importance propre. Cette Direction espère vraiment le succès de la négociation et préconise en conséquence l’établissement des meilleurs préalables. Mais il existe encore entre cette déclaration de bonne volonté et les discours israéliens de l’époque un décalage qui justifie l’expression de “gouffre infranchissable”²⁸ utilisée pour décrire l’écart entre les deux pays.²⁹

27 “Da das vornehmste Ziel der Verhandlungen die Herstellung normaler Beziehungen zum Staate Israel, oder mindestens die Schaffung der Voraussetzungen für derartige Beziehungen in der späteren Zeit darstellt, glaube ich, daß an der beabsichtigten Ernennung von Herrn Prof. Böhm, Frankfurt, als Delegationsführer unbedingt festgehalten werden sollte, weil diese Ernennung auf jüdischer Seite bereits bekannt ist und dort spontan begrüßt wurde. Ich glaube, daß jeder Wechsel in der Ernennung des Delegationsführers mit größtem Mißtrauen von jüdischer Seite quittiert würde.”

28 “unüberbrückbare Kluft”.

29 L’état d’esprit de la Direction des Affaires politiques est confirmé ultérieurement : on le retrouve dans un texte (PA/AA, Abt II, Bd 1665, Notice (244.10 II 2266/52), sans date) qui conseille d’éviter des conditions imposées pour l’utilisation de l’argent accordé par la R.F.A. D’après l’Abteilung II, il faut en effet écarter toute exigence préalable “... wenn man nicht das Ziel, eine Normalisierung der Beziehungen zum Staate Israel gefährden will.”

2. Au moment des négociations de Wassenaar

A partir du moment où Jérusalem accepte d'entrer en négociations avec la R.F.A., le 9 janvier 1952, la perspective de véritables relations entre les deux pays devient plus réelle. Dans cette optique, les services de l'A.A. cherchent alors à obtenir le maximum d'informations sur la communauté juive mondiale et sur Israël.³⁰ Aux renseignements fournis de manière officieuse par le consulat israélien de Munich, l'A.A. ajoute alors les renseignements tirés de la presse³¹ ou de son réseau de représentations à l'étranger.³² Par ailleurs, le ministère adapte son organisation à la nouvelle donne : dès le début des négociations de Wassenaar, une section spécialement consacrée au problème des réparations aux juifs et à Israël est créée avec pour responsable Abraham Frowein, membre de la délégation ouest-allemande à Wassenaar.³³

L'A.A. reste toutefois conscient de la différence entre les négociations en cours et des discussions sur l'établissement de relations diplomatiques. C'est pourquoi la Direction des Affaires politiques respecte les réticences israéliennes sur la question; et, lors de l'interruption des négociations, Frowein adresse à Blankenhorn et Hallstein un rapport à ce sujet dans lequel il précise son point de vue :

“Il n'est pas prévu du côté allemand de lier des aspects politiques (par exemple l'établissement de relations diplomatiques entre la République

³⁰ Ces domaines leur demeurent en effet en grande partie inconnus depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale et la création de l'État hébreu. Ainsi, à la fin de l'année 1951, la représentation allemande à Londres est sollicitée pour participer à une rencontre organisée dans le cadre de l'Anglo-Palestine Club par le C.J.M. sur le “Rétablissement de relations pacifiques entre la communauté juive mondiale et l'Allemagne”, et pour cela demande à la centrale de Bonn des informations sur les relations entre la R.F.A. et Israël (PA/AA, Abt III, 212.06, Bd 1, Lettre de Londres, s. réf., 4 X 1951, Holleben). L'A.A. répond à cette demande (ibid., Lettre A.A. (III 5634/51) à Londres, 12 X 1951, Velhagen) en indiquant que “Wir haben hier verhältnismäßig wenig Israel-Material, da dieses Material erst seit 1950 archivmäßig erfaßt worden ist und das Archiv bis vor kurzem nur sehr lückenhaft hat geführt werden können.”, d'où la nécessité d'aller plutôt chercher des renseignements auprès de l'“Aktion Friede mit Israel” à Hambourg ou de la “Gesellschaft” à Brême.

³¹ PA/AA, Abt III, Bd 123/1, Note écrite (210.01/35 III 11 225/52) à Frowein, 8 VIII 1952, Melchers. Cette note fait suite à un entretien de Melchers avec Marc Aaron Cohen, de Cologne, personnage qui se propose de faire parvenir des informations tirées de la presse israélienne à l'A.A. et de mettre en place un bureau d'information (ibid., Abt II, Bd 252, Lettre de Marc A. Cohen (Cologne) à Dr Melchers (sic), 5 VIII 1952). La proposition de Cohen est refusée par Melchers qui annonce qu'avec la lecture régulière de journaux de langue anglaise comme le “Jerusalem Post” (Jérusalem), le “Jewish Observer” (Londres) et le “Jewish Chronicle” (Londres) l'A.A. obtient suffisamment d'informations et ne peut pas se permettre, au vu de sa composition actuelle, de lire en plus des journaux en hébreu.

³² ibid., Abt II, Bd 1665, Lettre de Londres (212.06 4011/51), 21 XI 1951, Schlange-Schöningen, Bd 1666, et Lettre de Londres (210.01/35 3558/51), 10 X 1951, Schlange-Schöningen. C'est la représentation allemande de Londres qui fait parvenir à la délégation de Wassenaar les journaux anglais cités dans la note précédente.

³³ ibid., Abt III, Bd 123/1, Note (35/52.100.06 I Org 4144), 8 IV 1952.

fédérale et Israël) à la conclusion d'un éventuel accord."³⁴

Mais selon le fonctionnaire de l'A.A., si la R.F.A. ne prévoit pas un prolongement politique à la discussion en cours, rien n'empêche des implications à plus long terme puisque

"Nous pouvons supposer évidemment qu'une conclusion réussie des négociations avec Israël aura des effets dans le domaine politique."³⁵

Une fois de plus, la portée politique des négociations mentionnée par Frowein n'est pas identique à celle que d'autres services de l'A.A. envisagent. Elle se cantonne en effet aux relations entre les deux pays, et elle ne sera pas l'objet véritable des conversations puisque, selon Frowein, lier des problèmes politiques aux négociations du moment irait "à l'encontre (du) caractère (de ces pourparlers)."³⁶ L'avis du fonctionnaire est partagé par la Direction géographique ("Länderabteilung") de l'A.A. qui, au mois de juin 1952, dans une étude sur les relations avec les pays du Proche et du Moyen-Orient, précise que "l'établissement de relations diplomatiques (avec Israël) ne semble pas possible pour le moment."³⁷

Dans l'ensemble, à ce stade, les avis de l'A.A. paraissent unanimes sur la réserve à observer à l'égard d'éventuelles relations avec Israël.³⁸ Contrairement à ce qui est communément admis par les auteurs qui ont travaillé sur la question, cette opinion marque également *sans nuance* l'état d'esprit des négociateurs allemands à Wassenaar.³⁹ Selon les auteurs évoqués ici, les négociateurs ouest-allemands, en particulier le responsable de la délégation, Franz Böhm, auraient déjà proposé l'établissement de relations diplomatiques au moment des conversations sur les réparations. Les émissaires ouest-allemands disposent certes d'une grande marge de manoeuvre, réclamée avant le début des pourparlers et obtenue de fait

³⁴ PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, Note écrite (244.13 II 6026/52) à Hallstein, 7 V 1952, Frowein. "Von deutscher Seite ist nicht beabsichtigt, politische Bindungen (also z. B. die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel) an den Abschluß eines etwaigen Abkommens zu knüpfen."

³⁵ "Selbstverständlich wird man davon ausgehen können, daß ein erfolgreicher Abschluß der Verhandlungen mit Israel sich auch in der politischen Sphäre auswirken wird."

³⁶ "... den Charakter der deutsch-israelischen Verhandlungen (...) widersprechen..."

³⁷ *ibid.*, Bd 1/153/1, Deutsche diplomatische und konsularische Vertretungen im Ausland, Note écrite (210.02 III 8795/52), 25 VI 1952, Melchers. "Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erscheint z. Zt nicht tunlich."

³⁸ même si pour certains de ses fonctionnaires, en particulier pour Frowein, la solution la plus rapide pour un rétablissement de la confiance reste la meilleure.

³⁹ par exemple in WEVER, H., "Die deutsch-israelischen Beziehungen : Ende oder Neubeginn?", in "Frankfurter Hefte", 1963, H. 7, p. 455 et suiv. ou WOLFFSOHN, Deutsch-israelische Beziehungen..., introduction.

puisque l'opération ne suit aucun modèle et n'est pas une négociation de réparation classique.⁴⁰ Cependant, malgré cette liberté, il n'apparaît nulle part - c'est-à-dire dans aucun document - que le responsable de la délégation allemande de Wassenaar ait outrepassé les quelques indications reçues et proposé dès ce moment à Israël une formalisation des relations.⁴¹

Malgré l'impossibilité d'établir immédiatement des relations diplomatiques, comme cela a été signalé l'A.A. consent à accorder à Israël la possibilité d'ouvrir en R.F.A. une mission commerciale.

2.1. Le rôle de Konrad Adenauer dans la solution au problème des réparations

Le rôle joué par le Chancelier et ministre des Affaires étrangères Adenauer dans le processus des réparations et l'ébauche du rapprochement entre la République fédérale et Israël est fondamental, car il permet de comprendre non seulement les volontés allemandes mais aussi la réponse

⁴⁰ Et d'après Adenauer lui-même (ADENAUER, op. cit.), la seule instruction que le Chancelier fédéral ait donné à Böhm a été de respecter la note israélienne du 12 mars 1951 et son propre discours du 27 septembre. Au départ Böhm est même troublé par le peu de précision des indications qu'il reçoit (v. BÖHM, F., "Das deutsch-israelische Abkommen 1952," in BLUMENWITZ, D., (Hg), *Konrad Adenauer und seine Zeit op. cit.*, p. 437 et suiv.). Cette liberté de manoeuvre explique notamment la confrontation du 14 mai 1952 entre Böhm et Abs (v. infra, et v. JELINEK, Y., "Die Krise der Shilumim/Wiedergutmachungs-Verhandlungen im Sommer 1952", in "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte", 1/1990, p. 113 et suiv. et JENA, op. cit.).

⁴¹ On peut procéder par élimination à partir de la lecture des documents de l'époque. Ainsi, un dossier rassemblant les différents éléments essentiels (PA/AA, Abt II, Bd 1680, Note écrite Nr 8, s. réf., dossier sur préparation débat Bundestag) indique à propos de l'affaire du pavillon allemand : "Versuch, die israelische Delegation zu einer Erklärung zu veranlassen, daß Verbot aufgehoben wird bei der Ratifizierung des Vertrages, erwies sich als undurchführbar, weil Flaggenfrage ähnlich *wie Frage Aufnahme diplomatischer Beziehungen* (souligné par nous, D.T.) rein politische Fragen seien, die nicht Gegenstand der Haager Verhandlungen waren." La délégation allemande, en la personne de Trützscher, pose certes la question de la réciprocité et d'une éventuelle délégation commerciale allemande en Israël (ibid., Abt V, Bd 78, "Niederschrift über die Sitzung des Rechts- und Redaktionsausschusses im Oud Wassenaar", 25 VI 1952, Büniger), mais la réciprocité n'est pas du tout entendue ici comme l'éventualité de relations diplomatiques. De même, pour R. Pauls (interview du 1er XII 1993), le sujet des relations diplomatiques n'est pas du tout abordé au cours des négociations de Wassenaar. L'unique élément qui mentionne une proposition de relations diplomatiques par la partie allemande dès la négociation de Wassenaar émane de Böhm lui-même, mais il ne semble pas très fiable. Il fait partie du texte manuscrit d'une conférence tenue en 1965 en Israël (KAS, Dépôt Franz Böhm (I 200), Bd 006 V, Texte manuscrit de Böhm, 1965), n'apparaît ici que de manière subreptice et surtout semble marqué par l'air du temps, à une époque où la thèse officielle en R.F.A. attribue le retard de l'établissement de relations entre les deux pays à l'"occasion ratée" par Israël à la fin de 1952 (v. ibid., "Aktentnotiz, 13. XII 1963, Sitzung des Arbeitskreises der C.D.U./C.S.U. für Außenpolitik am Dienstag, den 10. Dezember 1963", opinion du député C.D.U. Paul Bausch, "Jeder versteht, daß das Israel damals schwer gefallen wäre. Aber in der Politik darf man sich nicht von der Erschütterung über zugefügtes Unrecht leiten lassen, sondern nur von weitschauenden praktischen Überlegungen.").

d'Israël et de Ben Gourion.⁴² On peut dire que par ses initiatives Adenauer permet à l'Allemagne de sortir du silence de l'après-guerre; c'est en effet lui qui ouvre officiellement le débat sur les réparations et suscite une discussion directe entre les deux pays; il intervient également lorsqu'il s'agit d'accélérer ou de sauver la négociation quand celle-ci se heurte à des difficultés; et il permet enfin à l'accord signé à Luxembourg d'entrer en vigueur grâce à sa ratification par le Bundestag.

Il ne s'agit pas de revenir ici sur les propos du Chancelier ouest-allemand relatifs aux réparations.⁴³ Il faut davantage souligner le rôle des *paroles* et de *l'action* d'Adenauer dans le processus de rapprochement entre les deux pays, afin de mieux en comprendre la teneur et les prolongements, et en particulier les effets sur les décideurs israéliens.

2.1.1. Avant le début des négociations : la déclaration devant le Bundestag et ses suites

Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, Konrad Adenauer songe à une action en faveur des juifs,⁴⁴ mais il n'exprime qu'assez tardivement ses pensées sur la question. Au départ, ses prises de position ne répondent pas aux revendications juives ou israéliennes et ne représentent qu'une éventualité imprécise.⁴⁵ Il faut attendre sa déclaration devant le Bundestag en septembre 1951, puis sa rencontre avec Nahum Goldman le 6 décembre de la même année pour que son offre se précise et se concrétise.⁴⁶

Au delà du débat sur l'origine de l'initiative ouest-allemande,⁴⁷ il faut souligner aussi qu'à partir du moment où il se montre favorable aux

42 v. GOLDMANN, "Adenauer und das jüdische Volk", in BLUMENWITZ, op. cit., p. 427 et suiv. et SCHWARZ, H.P., Adenauer- Der Aufstieg 1876-1952, Stuttgart, 1986, 1021 pages.

43 éléments déjà évoqués en début de première partie et accessible dans la bibliographie disponible (v. VOGEL, Deutschlands Weg nach Israel, op. cit., ou SCHWARZ, op. cit., entre autres).

44 SCHWARZ, op. cit. et ADENAUER, op. cit.

45 C'est le cas de l'interview accordée au journaliste Karl Marx du 11 XI 1949 qui évoque le chiffre de 10 millions de DM.

46 Il est alors à l'écoute de proches conseillers, comme Herbert Blankenhorn, qui insistent sur l'intérêt politique et moral de répondre favorablement aux exigences israéliennes (v. BLANKENHORN, H., Verständnis und Verständigung - Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, Francfort/M., 1980, 624 pages).

47 Ce débat a opposé à la fin des années 1980 les historiens des réparations allemandes et porte sur la question de la motivation d'Adenauer et de son gouvernement (initiative propre ou pression occidentale), v. JENA, "Versöhnung mit Israel? Die deutsch-israelischen Verhandlungen bis zum Wiedergutmachungsabkommen", op. cit. et WOLFFSOHN, "Die Wiedergutmachung und der Westen - Tatsachen und Legenden", op. cit. Au début des années 1990, l'historien israélien Frank Stern est revenu à plusieurs reprises sur le sujet en insistant sur les considérations de politique extérieure qui l'emportent sur les raisons morales ou le sentiment de culpabilité (v. par exemple STERN, F., Im Anfang war Auschwitz - Antisemitismus und Philosemitismus im deutschen Nachkrieg, Gerlingen, 1991, 338 pages, p. 325). V. également les éclaircissements apportés par SEGEV, T., op. cit.

réparations, Adenauer s'investit résolument de façon personnelle dans les discussions et tient à réaliser les promesses contenues dans le discours du Bundestag.

Konrad Adenauer connaît la situation d'Israël et l'état de ses relations avec la République fédérale.⁴⁸ Il peut de ce fait mesurer l'ampleur des efforts nécessaires à un rapprochement avec l'État hébreu. En outre, il sait que les puissances occidentales s'intéressent aux dispositions que la R.F.A. va prendre dans le domaine des réparations.⁴⁹ Et il compte, de plus, ne pas décevoir les espoirs éveillés par sa déclaration.

Dès cette époque le but de K. Adenauer semble être de parvenir à transformer l'obligation *morale* de l'Allemagne envers Israël et les juifs en une obligation *juridique*.⁵⁰ Une telle opération contribuerait en effet à la stabilisation dans un sens positif de l'image d'une R.F.A. encore en formation.⁵¹ Et dans les mois qui séparent sa déclaration de la signature de l'accord, Adenauer affirme la volonté qui est la sienne; car s'il sait s'entourer et écouter les recommandations de ses conseillers, il est également capable de rester fidèle à une idée et de l'imposer malgré les multiples oppositions auxquelles elle se heurte.⁵²

Dans un premier temps, Adenauer se dégage des limites imposées par les considérations de politique pragmatique qui avaient empêché jusqu'alors l'Allemagne fédérale d'accéder aux demandes israéliennes. C'est pourquoi, dans sa déclaration du 27 septembre 1951, il engage sa parole en s'appuyant sur les termes de la note israélienne du 12 mars. Car pour parvenir à surmonter le gouffre qui sépare les deux pays, il ne s'agit plus de marchander ou d'imposer une révision à la baisse des exigences de Ben Gourion : une réponse positive à l'ensemble de celles-ci lui apparaît comme la condition *sine qua non* pour esquisser un dialogue.

⁴⁸ comme l'indique le dossier d'informations qui lui est fourni par le service des Affaires étrangères de la Chancellerie au début de l'année 1951 (PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Info. du service des Affaires étrangères sur Israël et ses relations avec la R.F.A., Abt III b, 8 I 1951, Steg).

⁴⁹ SCHWARZ, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, op. cit., "Anlage Nr 18 : Aufzeichnung Hallsteins der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 25. Oktober 1951," p. 558.

⁵⁰ ADENAUER, op. cit., p. 158.

⁵¹ GILLESSEN, G., "Die Bundesrepublik und Israel - Wandlungen einer besonderen Beziehung", in KRONECK, F.J., OPPERMAN, T. (Hg), *Im Dienste Deutschlands und des Rechts - Festschrift für Wilhelm G. Grewe zum 70. Geburtstag am 16. Oktober 1981*, Baden-Baden, 1981, 660 pages, p. 59 et suiv.

⁵² v. à propos de la conduite gouvernementale d'Adenauer l'article de MÜLLER-ROMMEL, F., PIEPER, G., "Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B.21-22/1991.

Adenauer rejette alors toutes les recommandations de ceux qui voient dans les seuls chiffres invoqués par les Israéliens la cause qui rend impossible un dialogue germano-israélien.⁵³ Et ce refus fait partie d'une politique extérieure dynamique, et certes coûteuse, qui apparaît comme indispensable aux yeux du Chancelier.⁵⁴ En prenant une telle option, Adenauer ne choisit pas, à l'échelon allemand, la voie de la facilité. Car il s'oppose également à son ministre des Finances, Fritz Schäffer, qui réitère ses critiques en raison du coût démesuré de l'opération pour l'économie allemande.

Après l'acceptation israélienne d'entrer en pourparlers, le 9 janvier 1952, Adenauer persiste et signe : il confirme qu'il ne tient pas à proposer autre chose que ce qui est déjà contenu dans la note israélienne et son discours devant le Bundestag. Et il procède, sur les conseils de Hallstein, à la nomination de Franz Böhm à la tête de la délégation allemande. Pour engager cette négociation d'un type original, Adenauer choisit une méthode peu classique : Böhm, à qui il confie le soin de négocier, est un professeur d'économie de Francfort, étranger aux milieux politiques et diplomatiques, sans expérience en matière de pourparlers internationaux.⁵⁵ Mais Böhm est en fait le garant de la bonne volonté qu'Adenauer veut afficher à l'adresse des juifs et d'Israël puisqu'il s'est déjà exprimé à de multiples reprises en faveur de réparations.⁵⁶ Par cette nomination, le Chancelier désire également montrer que le rapprochement avec Israël n'est pas qu'une affaire de chiffres réglée par des spécialistes de négociations commerciales.⁵⁷ Adenauer souhaite en outre montrer que l'absence de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem ne constitue pas un obstacle à une réponse favorable aux revendications israéliennes. L'engagement du Chancelier signifie enfin l'acceptation de participer non seulement à l'édification mais, en raison des difficultés que celui-ci doit alors affronter, au *sauvetage* de l'État juif. Et pour

⁵³ Ces recommandations sont comprises par exemple dans le document du 8 I 1951, v. supra.

⁵⁴ v. SCHWARZ, H.P., Adenauer - Der Staatsmann 1952-1967, Stuttgart, 1991, 1081 pages, chapitre "Die atlantische Allianz - 1952-1955," p. 7 et suiv.

⁵⁵ Franz Böhm, membre de l'"École de Francfort", école économique qui prône l'"Ordolibéralisme", se trouve être à l'origine des idées adoptées par la C.D.U. en matière économique et pratiquées sous l'appellation d'"organisation sociale du marché".

⁵⁶ v. BÖHM, F., Reden und Schriften, Karlsruhe, 1960, 340 pages. Böhm fait également partie de la direction de la "Gesellschaft" de Francfort depuis ses origines.

⁵⁷ ADENAUER, op. cit., p. 132, "Unser guter Wille konnte vor allem durch materielle Hilfe bezeugt werden. Wir mußten dabei aber den Eindruck vermeiden, als könne und solle allein durch die Hergabe materiellen Gutes das Unrecht, das geschehen war, gesühnt werden. Sie konnte nur äußeres Zeichen unseres Bestrebens nach Wiedergutmachung sein."

Adenauer, ce n'est bien que sur ces bases qu'il peut être possible de rétablir le dialogue avec les juifs et le pays qui les représente.

2.1.2. Les négociations de Wassenaar

a. La première phase

Malgré les soucis et les difficultés auxquels il doit faire face,⁵⁸ Adenauer tient à suivre personnellement l'évolution des négociations, qui débutent aux Pays-Bas le 20 mars 1952, et à s'impliquer dans leur progression. Son intervention est rendue plus nécessaire par la contemporanéité des nombreux règlements d'après-guerre et la mise en place de nouveaux éléments dans la vie internationale. Ces facteurs ne laissent en effet pas beaucoup de marge de manoeuvre aux négociateurs ouest-allemands de Wassenaar qui n'ont même pas les moyens de respecter les promesses d'Adenauer. Les difficultés viennent en particulier du fait qu'en même temps que la conférence de Wassenaar a lieu celle de Londres sur la dette allemande à laquelle participe, pour le compte de Bonn, le banquier Hermann Josef Abs, un proche du Chancelier. Abs tient à maintenir un lien étroit entre les deux négociations car il n'est pas possible selon lui d'accorder des concessions financières aux Israéliens et juifs à Wassenaar au moment où lui-même tente de limiter les frais à Londres.⁵⁹ Le point de vue défendu par Abs est évidemment rejeté par les Israéliens;⁶⁰ il l'est également par Böhm et Küster qui négocient pour la R.F.A. à Wassenaar. Et il suscite, de plus, l'inquiétude des Américains qui, d'ailleurs, ne demeurent pas longtemps silencieux.⁶¹

Au début du mois d'avril 1952, les trois négociateurs allemands, Abs, Böhm et Küster, se retrouvent à Bonn et discutent de l'affaire en présence de John McCloy.⁶² Au cours de l'entretien, de sérieuses divergences sur l'évaluation des capacités financières allemandes se confirment entre les

⁵⁸ Conférence de Londres sur la dette allemande d'avant-guerre, débuts de la construction européenne, efforts pour un rétablissement rapide de la souveraineté allemande, enlisement dans la guerre froide, absence de perspectives pour la réunification...

⁵⁹ VOGEL, *Deutschlands Weg nach Israel*, op. cit., p. 47.

⁶⁰ qui assistent, en tant qu'observateurs, aux débats de Londres.

⁶¹ SCHWARZ, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, op. cit., Bd II, Nr 40, "Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 4. April 1952", p. 34 et suiv. Pendant une conversation entre Adenauer et les Hauts Commissaires, J. McCloy, le Haut-Commissaire américain, doit s'interrompre pour un coup de téléphone d'Acheson, le Secrétaire d'État américain, qui lui exprime sa crainte de voir les négociations de Wassenaar interrompues ou même échouer du fait de cette concurrence entre les deux négociations.

⁶² Adenauer Haus, Dépôt K. Adenauer, Bd 10.20, Lettre de H.J. Abs à K. Adenauer, 7 IV 1952.

interlocuteurs,⁶³ mais elles vont de pair avec leur volonté de mettre à profit l'interruption prochaine des débats de Londres et de La Haye pour accorder leurs points de vue. Au lendemain de cette discussion houleuse, Adenauer écrit à Abs :⁶⁴ il affirme ne pas comprendre la confrontation qui a eu lieu entre les deux délégations et insiste pour qu'un compromis soit trouvé. Pour appuyer son exigence, le Chancelier met en relief un aspect que le banquier Abs est à même de saisir : seule une solution aux malentendus actuels permettra d'obtenir la bienveillance des dirigeants de la communauté juive américaine et ainsi de bénéficier d'une aide économique accrue de la part des Etats-Unis. Ici Adenauer soulève donc le problème concret de l'influence d'une partie de la communauté juive, en particulier de celle des Etats-Unis, sur l'attribution des aides dont dépend la R.F.A. elle-même; et de fait, Bonn ne peut se permettre de décevoir ou de heurter cette communauté par des manoeuvres à l'encontre d'Israël.

Le 23 avril 1952, devant la persistance des difficultés, Böhm s'adresse à Adenauer pour exiger de lui une prise de position fidèle à ses déclarations antérieures, c'est-à-dire une définition exacte des sommes à accorder à Israël.⁶⁵ Le responsable de la délégation ouest-allemande insiste auprès du Chancelier sur les inquiétudes israéliennes face à des tergiversations qui risquent de réduire à néant les espoirs initiaux. Il exige par ailleurs une réponse rapide pour montrer que la R.F.A. tient à respecter sa parole.⁶⁶ Car selon lui, l'Allemagne de l'Ouest se doit donc de se montrer généreuse si elle tient à renforcer sa crédibilité dans le monde; elle doit aller au bout de ses possibilités pour démontrer son souci réel de réparer les fautes des Allemands et de satisfaire des exigences juives et israéliennes qui sont sans commune mesure avec l'ampleur des crimes commis. Enfin, Böhm souligne que si la R.F.A. veut assurer son avenir, elle doit surmonter sa mauvaise réputation et prendre l'initiative, même s'il est nécessaire qu'elle sollicite le concours financier des alliés.

Dans la conclusion de sa lettre au Chancelier, Böhm souligne la portée de ce qui doit être réalisé à Wassenaar : il est clair selon lui que l'accord en

⁶³ Abs considère que la R.F.A. n'est pas en mesure de payer plus de 1 milliard de \$, et surtout qu'elle ne peut pas le faire aussi rapidement que l'exigent les Israéliens, alors que c'est le chiffre de 3 milliards de \$ qui est évoqué par Böhm et Küster. v. aussi BÖHM, op. cit.

⁶⁴ Adenauer Haus, Bd 10.20, Lettre d'Adenauer à Abs, 8 IV 1952.

⁶⁵ VOGEL, Deutschlands Weg nach Israel, op. cit., p. 49.

⁶⁶ Böhm rappelle dans ce cadre les difficultés rencontrées au moment de la première phase des négociations; il déclare que l'État hébreu peut certes prendre en considération les limites financières allemandes, mais aussi soupçonner Bonn de mauvaise volonté.

cours de négociation concerne non seulement les relations avec les juifs et l'État d'Israël, mais aussi toute la communauté internationale et la population allemande.

Böhm profite en fait de l'interruption des négociations de Wassenaar pour dresser un bilan alarmant des premières séances de discussion et des perspectives qui existent un mois après le début des pourparlers. Mais malgré le ton grave adopté par le responsable de la délégation ouest-allemande, Adenauer semble ne pas prendre immédiatement la mesure exacte du péril qui menace. Car d'une part il maintient apparemment sa confiance en des émissaires qui doivent tenir compte d'impératifs contradictoires;⁶⁷ et d'autre part il porte son attention à ce moment sur d'autres développements de la politique extérieure ouest-allemande.⁶⁸ C'est pourquoi dans l'immédiat, Adenauer laisse à ses collaborateurs le soin de traiter l'affaire sans intervenir personnellement; cela a pour conséquence que le chef de la délégation ouest-allemande à Wassenaar se retrouve seul face à Schäffer et Abs qui laissent libre cours à leur opposition à l'égard de ce qu'ils jugent être des excès de la part de Böhm.

b. Interruption des négociations, crise et aboutissement

Au mois de mai 1952, les divergences entre les négociateurs allemands de Londres et de Wassenaar s'accroissent. Au début du mois, Abs tente de retarder la décision sur les réparations afin d'éviter que la générosité allemande à Wassenaar n'influence les discussions de Londres. Il prend par ailleurs conseil, comme Schäffer, auprès de banquiers opposés à des réparations aux juifs, ce qui le renforce dans ses convictions.⁶⁹ Abs fait ensuite des suggestions à la baisse à l'adresse des observateurs israéliens de Londres et accroît ainsi leurs inquiétudes.

Pour sa part, Böhm souligne le 16 mai que des propositions de réparations trop faibles auront inmanquablement pour conséquence une rupture des pourparlers avec Israël et les juifs. Et le fait qu'Adenauer reprenne à son compte le projet de Abs pousse Böhm à proposer, comme Küster, sa démission.

⁶⁷ comme l'indique sa lettre à Abs du début du mois.

⁶⁸ avec la dernière main mise à la Communauté Européenne de Défense (C.E.D.) à Paris. Car la C.E.D. représente pour le Chancelier une étape encore plus pressante et concrète de la réhabilitation de son pays : elle est la possibilité d'obtenir très rapidement l'embryon d'une armée, symbole du recouvrement progressif de la souveraineté.

⁶⁹ Böhm, in BLUMENWITZ, op. cit.

C'est finalement face aux remous provoqués en Allemagne fédérale et à l'étranger par l'annonce du retrait de Böhm qu'Adenauer décide de repousser le projet élaboré par Abs. Après avoir reçu, le 19 mai, une lettre du responsable de la "Conference", N. Goldmann,⁷⁰ le Chancelier fait sienne l'opinion du chef de la délégation allemande de La Haye. Il se replace ainsi dans la continuité de sa déclaration de septembre 1951 et dissipe par là les craintes relatives à la persistance d'un fort antisémitisme en Allemagne. Il renonce alors définitivement à tout lien entre les discussions de Londres et de Wassenaar pour respecter son engagement de s'en tenir au point de vue moral et de ne pas laisser des considérations économiques guider l'action ouest-allemande.

A partir de ce revirement, Adenauer ne cesse de répéter qu'il est urgent de relancer les négociations et de trouver une solution au problème des réparations. Il s'oppose alors à son ministre de la Justice, Thomas Dehler, qui considère que les exigences d'Israël relèvent du domaine de la morale et n'ont donc pas de poids véritable en matière politique. Le Chancelier, à l'inverse, insiste sur la nécessité d'une reprise des contacts⁷¹ et souligne la portée *politique* de la crise.⁷² C'est pourquoi il décide d'accélérer immédiatement le processus et convoque Böhm pour écouter ses doléances : celui-ci insiste une nouvelle fois sur la priorité à accorder aux considérations morales⁷³ et emporte l'adhésion du chef du gouvernement qui l'envoie à Paris.⁷⁴

L'action de Böhm, en accord cette fois avec Adenauer, et sa rencontre avec Goldmann à Paris, permettent de renouer le contact et de rassurer définitivement Israël sur les intentions et le pouvoir réel du Chancelier ouest-

⁷⁰ VOGEL, Deutschlands Weg nach Israel, op. cit., p. 52 et suiv. Goldmann, après avoir souligné son inquiétude face à la situation de blocage et à l'oubli des termes de la note israélienne du 12 mars 1951, menace Adenauer de rompre définitivement les discussions si l'opinion d'Abs continue à primer et évoque des troubles anti-allemands dans le monde entier.

⁷¹ compte rendu d'une rencontre du 20 V 1952, in GOTTO, K., HOCKERTS, H.G., MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd 11, GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R. (Bearbeiter), Im Zentrum der Macht - Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951-1953, Düsseldorf, 1989, 757 pages, p. 340.

⁷² Adenauer Haus, Bd 10.05, Lettre d'Adenauer à Abs, 21 V 1952, "Wir müssen die Verhandlungen mit Israel sofort wieder in Gang bringen."

⁷³ BÖHM, op. cit.

⁷⁴ Adenauer sait à ce moment établir un lien entre le climat international favorable (perspective des accords de Bonn et de Paris (signés les 26 et 27 mai resp.) et la reprise des négociations avec Israël pour mettre un terme à la période de flottement inaugurée au début d'avril.

allemand.⁷⁵ Ce que Böhm a pu dire à Goldmann est confirmé par Adenauer lui-même. En effet, se trouvant à Paris le 28 mai, le Chancelier a l'occasion de s'entretenir avec le responsable de la "Conference" :⁷⁶ outre la volonté commune de mener à terme les négociations, donc de les reprendre, Adenauer annonce une proposition concrète dans le domaine des réparations.⁷⁷ Et le 31 mai, dans une lettre à son ami Robert Pferdmenges, il réaffirme sa détermination à "régler l'affaire juive."⁷⁸

Grâce à son intervention à la fin du mois de mai, Adenauer sauve donc un processus qui menaçait de s'interrompre sans solution. A cet instant crucial, le Chancelier fait preuve d'une volonté inflexible et d'une capacité de simplifier les aspects les plus complexes du problème, que salueront plus tard à la fois Shinnar⁷⁹ et Böhm.⁸⁰

La décision finale du Chancelier respecte les engagements moraux énoncés dans le discours du 27 septembre 1951 et participe de la recherche obstinée d'une réhabilitation de la R.F.A. Mais il est aussi certain que cette décision constitue, en raison de la situation financière et économique du moment, un véritable pari sur la stabilité à venir de l'Allemagne fédérale. Et au total, en se montrant disposé, par la promesse de versements considérables, à imposer une charge réelle à l'économie ouest-allemande, Adenauer parvient à créer une confiance solide en la bonne volonté de son pays.⁸¹ Il confirme aussi le bien-fondé des allégations de Ben Gourion sur l'existence

⁷⁵ Au cours d'une rencontre à Paris avec les différentes parties concernées, le 23 V 1952, Böhm propose, d'abord à titre personnel dans le but de sonder le terrain, différentes idées en phase avec les exigences israéliennes et juives : livraisons en nature à hauteur de 200 millions de DM par an, 3 milliards de versement total sur une durée de 8 années au minimum, de 12 années au maximum. L'entretien du 23 mai permet de mettre en place les principaux fondements du futur traité. C'est également au cours de cet entretien que Böhm négocie avec les représentants israéliens, Giora Josephthal, Felix Shinnar et Gershom Avner, la question de paiements allemands pour partie en devises, dont Israël a un besoin énorme, et celle d'une augmentation des premières annuités versées par l'Allemagne fédérale. Ces deux questions sont alors considérées par les délégués israéliens comme la condition sine qua non de la reprise des discussions.

⁷⁶ v. MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Adenauer - Rhöndorfer Ausgabe, KÜSTERS, H.J. (Bearbeiter), Adenauer Teegespräche 1950-1954, Berlin, 1984, 815 pages, Nr 28, 28 V 1952, Tee-Empfang.

⁷⁷ La proposition est effectuée le 10 juin, lors d'une rencontre à Bonn entre Shinnar et Goldmann d'une part, et Hallstein et Abs de l'autre, avec précision chiffrée sur les prochains versements à Israël (3,5 milliards de DM, livraisons en nature pour 400 millions de DM avant le 31 III 1954, puis 10 annuités de 250 millions de DM chacune après 1954). Elle est approuvée par le gouvernement allemand le 17 juin 1952.

⁷⁸ MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Adenauer - Rhöndorfer Ausgabe, MENSING, H.P. (Hg), Adenauer - Briefe 1951-1953, Berlin, 1987, 740 pages, Nr 211, Lettre d'Adenauer à Pferdmenges, 31 V 1952, p. 225 : "Die Judensache müssen wir in Ordnung bringen."

⁷⁹ SHINNAR, op. cit., qui souligne l'action d'Adenauer pour débloquer le problème.

⁸⁰ BÖHM, op. cit., qui insiste sur le bienfait des interventions d'Adenauer aux moments-clés et sur ses capacités d'imagination.

⁸¹ La R.F.A. ne s'engage pas à la légère puisque l'article 10 du traité comporte une clause de sauvegarde qui s'applique en cas d'aggravation de la situation économique et financière allemande.

d'une "nouvelle Allemagne".

c. La deuxième phase des négociations et la conclusion du traité

L'intervention d'Adenauer dans le cours des négociations permet la reprise des discussions et leur aboutissement. Le 28 juin 1952, au moment où les deux délégations se retrouvent à Wassenaar, il ne reste plus qu'à régler des problèmes rédactionnels⁸² et à préciser le contenu des listes de marchandises que la R.F.A. doit livrer à Israël. Et ce dernier aspect du traité institue entre les deux pays une coopération qui permet à Bonn de contribuer à la construction de l'économie israélienne.⁸³

Le texte du traité est prêt le 28 août.

Au cours de cette deuxième phase des négociations, Adenauer doit cependant encore faire face à des critiques qui émanent de sa majorité, principalement du ministre des Finances Fritz Schäffer et de Franz-Josef Strauß, tout deux membres de la C.S.U. Ceux-ci persistent alors dans leurs attaques et contraignent le Chancelier à leur répondre une nouvelle fois.⁸⁴ Ainsi à Strauß qui souligne les effets négatifs du traité sur les pays arabes, le Chancelier réplique en insistant sur l'importance encore plus grande de la position des U.S.A. en la matière.⁸⁵

Jusqu'au dernier moment, Adenauer doit faire de son mieux pour défendre ce qui, depuis la fin du mois de mai, est devenu pour lui une cause personnelle. Ainsi, les 5⁸⁶ et 6 septembre 1952,⁸⁷ il lui faut souligner, en la regrettant, la persistance d'un certain antisémitisme en R.F.A., en particulier

⁸² rédaction d'un préambule qui explique la nécessité de l'opération.

⁸³ Outre les listes de marchandises, la deuxième partie des négociations porte aussi sur des livraisons de pétrole par la Grande-Bretagne à Israël à régler par la R.F.A. Ces livraisons représenteront 30% de la somme globale des réparations.

⁸⁴ GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du 18 VIII 1952, p. 412, et SCHWARZ, Adenauer - Der Staatsmann, op. cit., chapitre "Die atlantische Allianz - 1952-1955", p. 30.

⁸⁵ D'autres partenaires du Chancelier partagent les craintes de la C.S.U. et le thème est repris le 29 août par le vice-Chancelier Franz Blücher, du Parti Libéral (F.D.P.). (ibid., Réunion du 29 VIII 1952, p. 420).

⁸⁶ au cours d'une réunion de la présidence de la C.D.U. (in GOTTO, K., HOCKERTS, H.G., MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd 8, BUCHSTAB, G. (Bearbeiter), Adenauer : 'Es mußte alles neu gemacht werden' - Die Protokolle des C.D.U.-Bundesvorstandes 1950-1953, Stuttgart, 1986, 700 pages, Réunion du 5 IX 1952, p. 131 et suiv.)

⁸⁷ GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du 6 IX 1952, p. 429.

au sein de la C.D.U.⁸⁸ Et il répète à cette occasion que s'il n'y a pas obligation juridique de signer le traité, des impératifs "moraux très forts" lui dictent cette décision, seule conforme en fin de compte aux intérêts allemands.

Le texte de l'accord germano-israélien est approuvé, avec difficulté, par le gouvernement le 8 septembre 1952, deux jours seulement avant sa signature à Luxembourg.

2.2. La mise en avant de l'argument arabe avant la conclusion de l'accord

L'objection soulevée par F.J. Strauß et répétée peu avant la signature de l'accord, révèle un problème qu'il s'agit d'aborder à présent. Car l'attitude des pays arabes à l'égard des discussions germano-israéliennes demeure un problème au cours de toute la période observée.

Très tôt, les fonctionnaires du service des Affaires étrangères de la Chancellerie ou de l'A.A. prennent en effet conscience qu'un éventuel accord germano-israélien ne pourra que susciter des protestations de la part des Arabes. Ainsi, au début de l'année 1951, le rédacteur d'un dossier d'information sur les relations entre la R.F.A. et Israël indique qu'

"il ne faut pas fermer les yeux sur le fait que par l'absence de relations avec Israël, la République fédérale dispose dans le monde arabe d'une position de départ favorable."⁸⁹

Il apparaît ainsi que, dès le moment où la R.F.A. constitue ses réseaux dans le monde et alors qu'elle n'entretient pas encore de relations diplomatiques avec les pays arabes, le réalisme est de mise au sein des services du gouvernement allemand : l'opinion exprimée dans le document mentionné ci-dessus traduit en effet le souci de ne pas voir les pays du Moyen-Orient s'opposer à la R.F.A. du fait d'une politique trop favorable à l'État hébreu.

⁸⁸ Le 4 IX encore, au moment d'une réunion de la présidence du groupe C.D.U./C.S.U. au Bundestag, "Bedenken wurden lediglich gegen das Abkommen mit Israel geäußert." (KAS, Compte rendus de la présidence du groupe au Bundestag, VIII-001, Bd 1501/3, "Akttenotiz zur Vorstandssitzung vom 4. September 1952").

⁸⁹ "Es darf ferner nicht übersehen werden, daß durch die fehlenden Beziehungen zu Israel der Bundesrepublik in der arabischen Welt eine günstige Ausgangsstellung gegeben ist.", PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Info. du service des Affaires étrangères sur Israël et ses relations avec la R.F.A., Abt III b, 8 I 1951, Steg.

Les mises en garde du service des Affaires étrangères de la Chancellerie n'ont rien d'irréaliste. C'est ce que confirment les messages que les pays arabes adressent à la R.F.A. dès que la perspective de négociations entre Bonn et Jérusalem se précise, ainsi que tout au long des discussions de Wassenaar. Et, dès le début des discussions de La Haye, l'Abteilung III insiste sur le fait que la R.F.A. doit être attentive non seulement à Israël et aux juifs, mais également aux pays arabes qui "sont nos amis."⁹⁰

En outre, au moment où il est encore question de versements en espèces à Israël au titre des réparations, les Arabes s'inquiètent des risques d'une utilisation militaire des fonds obtenus. Les États du Moyen-Orient envisagent par ailleurs de demander aux Allemands que soient couplées les négociations de Wassenaar et d'éventuelles discussions israélo-arabes sur des réparations à accorder aux réfugiés palestiniens.⁹¹

Lors de la reprise des pourparlers entre Bonn et Jérusalem, quand les deux parties s'accordent sur le principe de réparations exclusivement sous la forme de livraisons de marchandises, les Arabes expriment leur approbation.⁹² Ils précisent en outre que le but des réparations doit être purement "humanitaire et caritatif."⁹³ Dans la même optique, les États arabes n'ont rien à objecter à des négociations ou à des relations d'ordre *économique* entre la R.F.A. et Israël.

Dès cette époque toutefois, la Syrie et l'Égypte essaient de mettre un terme aux négociations germano-israéliennes, ou tout au moins d'obtenir la garantie d'une compensation pour eux-mêmes afin d'effacer le préjudice dû à l'installation massive de réfugiés palestiniens sur leurs territoires.⁹⁴ Ne désirant pas s'adresser directement à Israël, les États arabes lancent alors une campagne en direction de la R.F.A. dans le but de faire pression sur son opinion publique, ses entreprises et certains membres de son

⁹⁰ "... die unsere Freunde sind.", *ibid.*, Ref 210.01/35 E, Bd 1, Écrit (020.17 III 3506/52), sans date, IV 1952, Kordt.

⁹¹ Il s'agit des réfugiés qui ont dû quitter en 1948 leurs habitations situées sur le territoire d'Israël. Cette demande est déjà effectuée dans une note de la Syrie et du Liban le 20 avril 1952, reprise dans une note verbale du gouvernement jordanien (*ibid.*, Abt II, Bd 1685). Elle est toutefois refusée par l'A.A. (*ibid.*, Ref 210.01/35 E, Bd 1, Note écrite (210.01/E 9306/52), 3 VII 1952) qui ne tient pas à mêler deux problèmes de nature différente et à interférer dans des affaires qui ne concernent que les Arabes et Israël.

⁹² "Rhein-Neckar Zeitung", 18 VI 1952.

⁹³ "... humanitäre und karitative..."

⁹⁴ Selon BARNAVI, E., *op. cit.*, p. 205, la Jordanie "accueille" plus de 250 000 réfugiés, l'Égypte (qui gère la bande de Gaza) 180 000, le Liban environ 100 000. Au total, le nombre des réfugiés palestiniens se monte en 1949 à quelque 600 000 personnes.

gouvernement.⁹⁵ Ainsi, au mois de juillet 1952, dans une interview transmise à l'A.A. par un Allemand de Damas,⁹⁶ le ministre syrien des Affaires étrangères Zafer Rifai souligne que les versements allemands à Israël ne pourront que provoquer un choc dans l'esprit des Arabes et qu'il faut s'attendre "certainement"⁹⁷ à ce qu'ils provoquent la rupture des "bonnes relations entre les deux nations."⁹⁸

Rifai est le premier homme politique arabe qui se déclare directement opposé à un rapprochement, sinon à un arrangement financier entre la R.F.A. et Israël. Sa prise de position inaugure une série de protestations⁹⁹ auxquelles les Allemands ne demeurent pas insensibles.¹⁰⁰ Car les Arabes rappellent à Bonn ses obligations à leur égard et n'hésitent pas à envisager de réviser leurs bonnes relations avec la République fédérale. En outre, ils attribuent aux Allemands la responsabilité d'une dégradation qu'ils disent regretter et dénoncent le renforcement du potentiel militaire israélien qui pourrait résulter de l'aide de Bonn. A l'approche de la conclusion de l'accord germano-israélien, les États arabes durcissent encore leur attitude et rejettent alors en bloc le principe de livraisons allemandes de marchandises à Israël.

Les prises de position des États arabes ne restent pas sans conséquence à Bonn. C'est ce qui ressort en particulier d'un document destiné à Hallstein dans lequel l'Abteilung III rassemble tous les arguments arabes et insiste sur les dommages que peut causer pour la R.F.A. son rapprochement avec Israël.¹⁰¹ Après avoir souligné les exigences formulées par les Arabes¹⁰² et insisté sur la manière dont celles-ci sont justifiées par

⁹⁵ Au même moment certains États arabes déplorent la lenteur ouest-allemande à ériger des consulats dans leurs capitales, alors que des accords commerciaux ont déjà été signés et que les relations commerciales sont en plein développement (PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, Lettre de Herbert von Vektheim, Allemand de Beyrouth, à l'A.A., VI 1952).

⁹⁶ PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, Lettre de W. Krause (Damas) à Eckardt, 22 VII 1952.

⁹⁷ "... sicher..."

⁹⁸ "... guter Beziehungen zwischen den beiden Nationen..."

⁹⁹ Un mémorandum syrien est ainsi adressé au gouvernement ouest-allemand le 19 VIII 1952, *ibid.*, Abt II, Bd 1685.

¹⁰⁰ Les informations sur l'état d'esprit arabe sont reprises par le service de presse du gouvernement ouest-allemand (Presse u. Informationsamt, 22 VIII 1952, dpa, 21 VIII 1952, "Arabische Stimmen zu den deutsch-israelischen Verhandlungen") qui leur fait écho.

¹⁰¹ PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Arabische Proteste gegen Israel-Vertrag, Note écrite (210.01 E III 12 863/52), 5 IX 1952, Etdorf.

¹⁰² Les Arabes demandent à la R.F.A. de ne pas reconnaître les exigences israéliennes, de lier des réparations à Israël au problème des réfugiés palestiniens, de bloquer les fonds accordés à Israël ou de les confier à une commission internationale, et enfin, dans tous les cas, de ne pas accorder de fonds à Israël tant qu'il ne se sera pas prononcé en faveur de l'indemnisation des réfugiés.

leurs auteurs,¹⁰³ le rédacteur du document en tire des conclusions qui sont encore plus intéressantes et révélatrices. De cette analyse il ressort en effet que les services de l'A.A. estiment que l'Allemagne ne doit pas courir le risque de perdre l'amitié des pays arabes. Et ils précisent ensuite que ces États pourraient fort bien décider un boycott de l'Allemagne fédérale semblable à celui dont est victime Israël depuis 1948.

Quelle est, d'après l'A.A., l'importance des risques encourus par la R.F.A.?

“Le sérieux des remontrances arabes ne peut pas être méconnu.”¹⁰⁴ Et pour appuyer sa thèse, Etzdorf, le rédacteur du document en question, précise que les Arabes sont encouragés dans leur action par la Grande-Bretagne.¹⁰⁵ Par ailleurs, les Etats-Unis ont indiqué à plusieurs reprises qu'ils n'exerçaient aucune pression sur la R.F.A. : ceci renforce les États arabes dans la conviction que les Allemands de l'Ouest agissent de leur propre gré et ne tiennent pas compte des réserves qu'ils ont fait valoir. De plus, l'A.A. insiste sur le fait que les conséquences économiques d'une tension avec les Arabes peuvent être graves puisque “Le commerce extérieur (de la R.F.A.) avec ces pays a pris un élan très rapide dans la période de l'après-guerre.”¹⁰⁶

La situation amène Etzdorf à déclarer que “(l')évolution favorable va connaître (...) une rupture sensible du fait de l'accord germano-israélien.”¹⁰⁷

Enfin, dans la conclusion du document, l'Abteilung III propose d'instituer en Allemagne une centrale regroupant les firmes concernées par les exportations vers Israël. Car une telle disposition (qui ne correspond en rien aux clauses du texte parachevé le 28 août) permettrait de mieux contrôler

¹⁰³ Pour les Arabes, Israël n'est pas en droit de représenter les juifs qui ont souffert du nazisme, les juifs ont déjà perçu des réparations dans le cadre de la législation allemande, Israël n'existait pas au moment des faits et surtout est responsable du problème des réfugiés palestiniens.

¹⁰⁴ *ibid.*, “Der Ernst der arabischen Vorstellungen kann nicht verkannt werden.”

¹⁰⁵ celle-ci souhaite écarter un rival au moment où sa propre position politique et économique au Moyen-Orient est menacée. La Grande-Bretagne mène alors des négociations pluridirectionnelles pour essayer de limiter les dégâts de la décolonisation, en tentant de sauvegarder dans cette région du monde, en accord avec la politique des U.S.A., quelques implantations. Elle tente d'autre part de conserver des contacts économiques avec les pays nouveaux, anciens membres de son Empire colonial (v. MARX, R., La Grande-Bretagne et le monde au XX^e siècle, Paris, 1986, 243 pages, “Les déboires au Proche et au Moyen-Orient,” p. 204 et suiv.).

¹⁰⁶ “Der Außenhandel mit diesen Staaten hat in der Nachkriegszeit einen raschen Aufschwung genommen.” Naturellement, la progression la plus importante, en comparaison aux chiffres de l'avant-guerre, concerne les pays qui sont les plus menaçants dans leurs revendications. C'est le cas de l'Égypte vers laquelle les exportations allemandes se montent à 125 millions de DM en 1951, contre 43 millions de Marks en 1936, et de la Syrie, avec des chiffres de 32,5 millions de DM et 5,5 millions de Marks respectivement.

¹⁰⁷ “Dieser günstigen Entwicklung wird (...) durch das deutsch-israelische Abkommen erheblicher Abbruch getan werden.”

les livraisons allemandes à Israël de manière à éviter à l'avenir toute récrimination de la part des États arabes.¹⁰⁸

Les soucis de l'Abteilung III sont partagés par d'autres services de l'A.A. Ainsi, la Direction des Affaires économiques¹⁰⁹ craint pour sa part que le traité provoque pour la R.F.A. elle-même des conséquences commerciales désastreuses. Et cette Direction fait alors siennes les objections du ministre des Finances quant aux effets funestes de l'accord sur les prix allemands à l'exportation.¹¹⁰ En outre, elle mentionne, le 5 septembre, l'impact négatif que peut avoir l'arrangement germano-israélien sur le commerce avec les pays de la Ligue arabe.¹¹¹

¹⁰⁸ Le lendemain, la "Länderabteilung" se manifeste à nouveau pour apporter quelques compléments à cette proposition (PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Note écrite (210.01 E III 12 914) 6 IX 1952, Etdorf). L'idée de regrouper les firmes d'exportation est abandonnée pour lui préférer l'envoi dans les pays arabes d'une mission de bons offices ("good will Mission"). Etdorf cite le nom de l'ancien ambassadeur Curt Prüfer, arabiste apprécié dans les pays arabes, comme tête de cette délégation à mettre en place.

¹⁰⁹ "Handelspolitische Abteilung" (Abteilung IV).

¹¹⁰ PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, Note écrite (244.00/35 IV 15 994/52), 1er IX 1952.

¹¹¹ *ibid.*, Note écrite (244.00/35 IV 16 295/52), 5 IX 1952.

3. Le problème de la ratification de l'accord de réparations

L'accord de réparations conclu entre la R.F.A. et Israël est le premier acte de droit international signé par une République fédérale qui jouit depuis peu d'une souveraineté limitée en matière de relations extérieures. Comme tout acte paraphé au nom de la République fédérale par le gouvernement, en l'occurrence par le Chancelier et ministre des Affaires étrangères Konrad Adenauer, il doit être soumis à l'approbation du Parlement.

Entre le 10 septembre 1952, date de sa signature, et le 18 mars 1953, date de sa ratification par le Bundestag, l'accord fait l'objet en République fédérale d'une discussion passionnée. La vivacité de ces échanges est avant tout une conséquence des controverses qui ont vu le jour lors des conversations de Wassenaar ainsi que de l'intervention directe des États arabes dans le processus de la négociation.

Pour toutes les parties allemandes intéressées, les six mois qui séparent la signature du traité de sa ratification sont la dernière occasion de s'exprimer, avant que l'accord n'entre en vigueur et ne s'applique pour une période de douze années. C'est le choix politique induit par la démarche du gouvernement qui va se trouver au centre des débats. Car il n'échappe à personne que le texte élaboré à Wassenaar représente véritablement "la pierre de touche de la démocratie allemande"¹¹² sur un plan interne et que de lui dépend aussi la confirmation ou non de l'orientation de la R.F.A. vers le camp occidental.

Pour ces raisons il faut insister à présent sur un certain nombre d'éléments qui constituent les préalables à la discussion qui va s'instaurer ultérieurement au sein de l'A.A. et du gouvernement fédéral à propos de l'ouverture de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem.

¹¹² "... der Prüfstein der deutschen Demokratie...", expression utilisée par John McCloy en 1949 pour qualifier l'attitude future de la nouvelle Allemagne à l'égard des juifs (v. VOGEL, Deutschlands Weg nach Israel, op. cit., pp. 275-276).

3.1. Le problème de la ratification au sein de l'A.A.

3.1.1. Confirmation et renforcement de l'argument arabe après la signature de l'accord

Le processus observé au moment des négociations de Wassenaar, avec l'intervention des États arabes, se poursuit. Et cette évolution, dont les autorités ouest-allemandes semblent à un moment perdre le contrôle, explique les difficultés auxquelles se heurte la ratification de l'accord et le retard avec lequel s'est effectuée cette procédure.

En premier lieu, les États arabes accentuent la pression sur les responsables ouest-allemands. Ils sont d'ailleurs, en partie, encouragés par des échos reçus de R.F.A. qui insistent à la fois sur l'impossibilité pour les Allemands d'échapper à l'influence américaine¹¹³ et sur leur souci de réconciliation avec les pays arabes.¹¹⁴

L'intervention des États arabes se fait, dans un premier temps, au travers de la presse des pays concernés, par exemple en Arabie Saoudite,¹¹⁵ en Egypte¹¹⁶ ou en Syrie.¹¹⁷ Il s'agit alors d'appels au réveil de la solidarité et de l'amitié qui lie les Allemands et les Arabes; par ces sollicitations les Arabes veulent en fait éviter de se trouver contraints à un boycott de l'Allemagne qui aurait pour leurs propres économies des effets dévastateurs.¹¹⁸

Pour exprimer leurs revendications, les États arabes se servent également des courroies de transmission que constituent les diplomates

113 Sur la pression américaine au moment des réparations, v. les articles déjà cités de JENA et WOLFFSOHN. Wageh Atek (in ATEK, W., "Der Standpunkt Ägyptens zur westdeutschen Wiedergutmachung an Israel", in "Orient", 24 (3), septembre 1983, p. 470 et suiv.) évoque une rencontre entre Adenauer et le Syrien Mamum al Hamawi, le 8 IX 1952, pendant laquelle le Chancelier ouest-allemand aurait déclaré que l'accord était le fruit d'une pression américaine et que, dans un souci de compensation, la R.F.A. allait mettre en oeuvre une campagne de soutien économique aux pays arabes.

114 "Diplomatische Korrespondenz", 12 IX 1952, citée par ABEDISEID, M., Die deutsch-arabischen Beziehungen - Probleme und Krisen, Stuttgart, 1976, 303 pages, p. 69.

115 Presse u. Informationsamt, 1 X 1952, dpa, 29 IX 1952, "Saudisches Regierungsblatt fordert Boykott Westdeutschlands".

116 Presse u. Informationsamt, 2 X 1952, "Arabisches Protest gegen das Adenauer-Sharett Abkommen".

117 "Die Tat", 2 X 1952, "Das deutsch-israelische Abkommen ist ein Novum in der Weltgeschichte" - Interview mit dem syrischen Außenminister Rifai".

118 Atek (op. cit., p. 483) cite une lettre de Fakoussa, secrétaire général de la Ligue arabe, au ministre égyptien des Affaires étrangères du 28 IX 1952 : "Die heutige internationale Lage fordert von uns, nicht bei dem Problem der westdeutschen Wiedergutmachung an Israel stehenzubleiben, sondern an die Zukunft und unseren eigenen wirtschaftlichen Nutzen zu denken. Das Tor Ägyptens sollte für das deutsche Kapital und die deutsche Industrie offenbleiben, wenn wir unser Wohl fördern wollen. Der Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen mit Westdeutschland würde uns mehr Schaden als Vorteile bringen."

allemands. Par exemple, von der Esch, à Damas, est tenu informé par ses interlocuteurs sur l'état d'esprit qui règne dans son pays de résidence; la correspondance que le diplomate échange avec Bonn permet ainsi de constater que, tout en désirant continuer à commercer avec la R.F.A., la Syrie rejette la ratification du traité germano-israélien parce que celle-ci aurait un impact négatif sur son opinion publique. En outre, Damas craint que le renforcement d'Israël consécutif au traité ne contribue à l'accroissement de l'insécurité dans la région.¹¹⁹

Mais la voie indirecte, pour laquelle les Arabes avaient d'abord opté, se révèle infructueuse car la R.F.A. ne fait aucun geste en faveur de la cause qu'ils défendent. C'est pourquoi ils envoient à Bonn, à la fin du mois d'octobre, une délégation qui est investie d'une triple mission : prendre contact avec de hauts responsables allemands, faire pression sur les milieux parlementaires pour reporter, ou annuler, la ratification du traité, et insister, à l'adresse des cercles économiques, sur les risques d'un boycott arabe à l'égard de la R.F.A.¹²⁰ La délégation rencontre à trois reprises Walter Hallstein,¹²¹ ainsi que des parlementaires et des représentants de la vie économique, mais ses démarches échouent. C'est pourquoi elle passe alors à une critique d'une autre dimension : au lieu de se contenter, comme jusqu'alors, de critiquer la partialité des Allemands et l'injustice que constituait le traité, c'est la nature même de l'accord que les Arabes dénoncent.¹²²

La première preuve de ce changement de tactique est contenue dans le mémorandum adressé à Adenauer par la délégation arabe :¹²³ au centre de celui-ci il y a en effet une attaque frontale contre le statut de la mission israélienne en Allemagne en raison des protections diplomatiques dont elle dispose avant même la ratification de l'accord. En outre, dans le cadre de cette argumentation juridique, les Arabes dénoncent l'attitude qui permet

“à un État d'apparaître comme l'ayant-droit de personnes qui n'étaient

¹¹⁹ V. par exemple PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Damas (7), 15 X 1952, v.d. Esch, Télégramme Damas (12), 20 X 1952, v.d. Esch.

¹²⁰ Cette délégation est dirigée par l'ambassadeur du Liban à Paris, Ahmed el Daouk, choix significatif pour indiquer aux responsables allemands que même un pays apparemment modéré comme le Liban est solidaire des autres États de la région.

¹²¹ les 22, 23 et 28 octobre.

¹²² Au même moment l'Égypte, en particulier le général Néguib, fait preuve de plus en plus d'impatience, comme l'ambassadeur ouest-allemand en Égypte en fait part à Bonn, v. PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (11), 30 X 1952, Pawelke, Télégramme Caire (12), 31 X 1952, Pawelke, Télégramme Caire (16), 1 XI 1952, Pawelke.

¹²³ PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, "Memorandum der Delegation der arabischen Staaten Ägypten, Irak, Jemen, Jordanien, Libanon, Saudi Arabien und Syrien an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland", envoyé à Adenauer le 31 X 1952.

pas ses citoyens mais étaient seulement de la même confession que le nouvel État, sans qu'aujourd'hui tous les membres de la même confession soient (...) des ressortissants de ce nouvel État."¹²⁴

A propos de la particularité juridique qu'ils relèvent, les membres de la délégation arabe n'excluent pas de soumettre l'accord à la commission d'arbitrage des Nations-Unies afin que celle-ci décide l'annulation du texte.¹²⁵

Après l'échec des discussions de Bonn, les États arabes reconsidèrent également la question de leurs relations diplomatiques, ou de la perspective de telles relations, avec l'Allemagne fédérale.¹²⁶ Et ils n'hésitent pas à cette occasion à mettre en avant des aspects juridiques formels plutôt que leurs intérêts.¹²⁷

Par la suite, la menace arabe à l'égard de Bonn se concrétise. C'est ce dont témoignent les télégrammes de Günther Pawelke¹²⁸ expédiés du Caire, une capitale qui confirme son rôle central dans la campagne menée contre Bonn. Le représentant allemand évoque en effet des rencontres qui ont lieu entre membres du comité politique de la Ligue arabe pour décider de mesures de rétorsion.¹²⁹ Il fait aussi état de négociations que réclameraient les Arabes afin de ne pas mettre à exécution leur menace de boycott.¹³⁰ Et dans chacun de ces messages, Pawelke insiste sur le caractère ferme et exceptionnel de l'unité dont font preuve les Arabes ainsi que sur le risque de réactions concertées de leur part.¹³¹ A la fin du mois de novembre, la pression s'amplifie encore avec l'exigence formulée par les Arabes d'un contrôle du traité germano-israélien par l'O.N.U.¹³²

¹²⁴ en français dans le texte.

¹²⁵ Proposition reprise in PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (16), 1 XI 1952, Pawelke.

¹²⁶ *ibid.*, Télégramme Caire (11), 30 X 1952, Pawelke, Télégramme Damas (19), 3 XI 1952, v.d. Esch et, Abt III, Bd 1/191/1, Ausländische diplomatische und konsularische Vertretungen in Deutschland - Ägypten, Lettre du Caire (210.03 35), 11 XI 1952, Pawelke.

¹²⁷ En outre, selon les Arabes, la politique allemande d'Israël est d'autant plus condamnable qu'elle ne représente qu'un élément d'un ensemble de grande envergure (*ibid.*, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (28), 7 XI 1952, Pawelke); car selon eux, Israël a également l'intention de conclure une série d'accords avec les pays socialistes, ce qui répond à la volonté de l'U.R.S.S. d'accentuer, à son profit, la crise du Moyen-Orient.

¹²⁸ l'ambassadeur de R.F.A. en Egypte.

¹²⁹ PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (34), 11 XI 1952, Pawelke.

¹³⁰ *ibid.*, Télégramme Caire (39), 13 XI 1952, Pawelke.

¹³¹ *ibid.*, Télégramme Caire (41), 15 XI 1952, Pawelke.

¹³² Presse u. Informationsamt, 26 XI 1952, "Syrien erwägt Abbruch".

3.1.2. L'attitude allemande en réaction à la pression arabe : la recherche de la conciliation

Après la signature de l'accord germano-israélien, les services du ministère des Affaires étrangères de Bonn ne restent pas insensibles à la pression arabe. Car le danger leur paraît réel, d'autant que les mesures de boycott envisagées se font maintenant plus précises que celles qui avaient été vaguement évoquées au moment des négociations de Wassenaar.

Au lendemain de la conclusion de l'accord, Adenauer lui-même semble, en apparence, réceptif à la pression arabe. On peut voir une preuve de cette attitude dans la promesse qu'il fait devant un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères de Damas d'établir des relations diplomatiques avec tous les pays arabes non encore reconnus par la R.F.A.¹³³ La déclaration du Chancelier, dont les principaux destinataires sont la Syrie et le Liban, s'accompagne d'un engagement à réactiver le commerce de l'Allemagne avec les différents pays du Moyen-Orient.¹³⁴

Le 16 septembre, l'établissement de relations diplomatiques entre Bonn et les États arabes est décidé, en même temps que l'organisation d'une campagne dans la presse de ces pays, "afin de faire comprendre (le) point de vue (allemand) (...) au monde arabe."¹³⁵ A cet effet l'A.A. se propose de "souligner la vieille amitié germano-arabe, les relations culturelles et économiques"¹³⁶ entre l'Allemagne et les pays arabes en suscitant la publication d'articles écrits par "des personnes connues, dont le nom a une résonance particulière, spécialement dans l'Orient arabe."¹³⁷

Quelles sont les fondements de la "vieille amitié germano-arabe" évoquée de part et d'autre dès cette époque?

Le thème de la "vieille amitié germano-arabe",¹³⁸ utilisé par intérêt

¹³³ PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, Note écrite (210.01/35 III 13 192/52), 11 IX 1952, Etdorf.

¹³⁴ Et Adenauer fait cette promesse même si l'A.A. estime que "Angeichts der nicht allzu hoch einzuschätzenden Solidarität der arabischen Länder wird die Gefahr eines Boykotts deutscher Waren auf weitere Sicht nicht als imminent angesehen." (ibid., Note écrite (210.01/E III 13 455/52), 12 IX 1952).

¹³⁵ ibid., Document du 16 IX 1952, sans référence., "... unseren Standpunkt (...) der arabischen Welt gegenüber verständlich zu machen."

¹³⁶ "... auf die alte deutsch-arabische Freundschaft, auf die kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen hinzuweisen."

¹³⁷ "... namhafte Personen, deren Namen insbesondere im arabischen Orient einen Klang haben."

¹³⁸ Ce thème fait partie de la notion de "triangle tragique" adoptée par certains pour caractériser les relations difficiles Allemagne - Israël - États arabes qui se mettent en place dès le départ, v. GERLACH, F.H., The tragic triangle : Israel, Divided Germany and the Arabs, 1956-1965, op. cit.

économique et politique, ou pour s'opposer à Israël et aux juifs,¹³⁹ a pour source une certaine interprétation de l'histoire des relations entre l'Allemagne et les Arabes. Cette théorie résulte d'une confusion opérée entre les Arabes et les Turcs; on connaît en effet l'histoire du chemin de fer de Bagdad ("Bagdad-Bahn"), ainsi que celle des relations entre l'Empire ottoman et l'Allemagne de Guillaume II pendant la Première guerre mondiale. C'est en vertu de ce passé adapté aux circonstances¹⁴⁰ que la "Diplomatische Korrespondenz"¹⁴¹ peut écrire que les Arabes comptent parmi "les plus anciens et plus constants" amis de l'Allemagne dans le monde.

Mais, pour être complet, il faut aussi noter que la théorie en question se fonde sur l'histoire plus récente et qui se traduit par l'absence dans les pays arabes d'une image de l'Allemagne aussi négative que dans d'autres parties du monde.¹⁴² En effet, à la différence de la France ou de la Grande-Bretagne, l'Allemagne n'a pas de passé colonial. Il existe en outre une certaine communauté de destin entre les Allemands et les Arabes car les deux conflits mondiaux les ont placés dans le camp des vaincus.¹⁴³ Pour d'autres enfin, les liens germano-arabes sont forts depuis l'épisode de la légion SS arabe encouragée par le Grand Mufti de Jérusalem.

Si on s'appuie sur un document de l'A.A. daté du 16 septembre 1952, on constate que Bonn se trouve confronté à un dilemme particulièrement délicat : il lui faut respecter à la fois Israël et les États arabes.¹⁴⁴

La difficulté apparaît clairement lorsque l'on observe l'évolution de la réflexion de l'A.A. sur les mesures à prendre face à la menace des États arabes. L'idée de l'envoi d'une délégation de bons offices ("Good-Will Mission") au Moyen-Orient est écartée alors qu'elle avait été lancée dix jours auparavant, car il s'agit de ne décevoir ni les juifs ni Israël. Mais le retrait de cette proposition est aussi dû à la nécessité d'éviter de voir les Français et les Anglais critiquer la politique allemande au Moyen-Orient. A ces premiers

139 v. DEUTSCHKRON, op. cit., "Deutsch-arabisches Tauziehen".

140 v. BÖHM, A., "Neutralität-doppelbödig - Über 'Beziehungen besonderer Art'", in "Die politische Meinung", 1973, H.151, p. 6 et suiv.

141 "Diplomatische Korrespondenz", 12 IX 1952.

142 v. BÜTTNER, F., HÜNSELER, P., "Die politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den arabischen Staaten - Entwicklung, Stand und Perspektiven", in KAISER, K., STEINBACH, U. (Hg), Deutsch-arabische Bestimmungsfaktoren und Probleme einer Neuorientierung, Munich, Vienne, 1981, 370 pages, p. 111 et suiv.

143 ce qu'entretiennent souvent les Allemands installés en Egypte depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale ("Welt am Sonntag", 23 XI 1952, "Deutsche 'Berater' in Kairo schnüren gegen Bonn", et WOLFFSOHN, "Hakenkreuz unterm Burnus?", op. cit.).

144 PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Texte recommandation, s. réf., 16 IX 1952, Etdorf.

éléments s'ajoute le fait que l'absence de relations diplomatiques avec les Arabes empêche de préparer correctement une telle mission. Par ailleurs, alors que l'envoi d'une délégation allemande pourrait être interprété comme le signe d'une soumission à la volonté arabe, à l'inverse Bonn doit se montrer attentif à ses partenaires moyen-orientaux.

Quelle est alors la conclusion de l'A.A. ?

Pour le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères, il s'agit de concilier les diverses préoccupations évoquées ci-dessus : d'où la décision d'envoyer des représentants dans les pays arabes, tout en procédant à la ratification de l'accord germano-israélien, afin d'éviter des pressions sur le vote au Bundestag. Si de leur côté les Arabes envoient une délégation en Allemagne, il s'agira, toujours selon le document en question, de la recevoir "de façon honorable"¹⁴⁵ et "avec une amabilité appuyée".¹⁴⁶

Toujours en fonction des impératifs dont il est fait état ici, l'A.A. est fortement tenté d'accepter la requête arabe relative au report de la ratification. Il s'agit là de l'autre aspect de la politique imposée par le dilemme constaté à la mi-septembre. En effet, le ministère des Affaires étrangères considère que si la fidélité à l'accord germano-israélien doit primer, il n'en reste pas moins que les États arabes ont aussi droit à des égards de la part de la R.F.A.

L'A.A. réfléchit alors aux différents problèmes posés¹⁴⁷ et élabore un programme d'envergure.

Dans un premier temps, après avoir abandonné l'idée de l'envoi d'une mission de bons offices,¹⁴⁸ la R.F.A. agit par l'intermédiaire de ses représentants dans les pays arabes.

Ainsi, Günther Pawelke, qui connaît bien ces pays, est mis à contribution dès son arrivée au Caire. Alors même que son ambassade n'est pas encore réellement implantée dans la capitale égyptienne, sa première

¹⁴⁵ "... ehrenvoll..."

¹⁴⁶ "... mit betonter Freundlichkeit..."

¹⁴⁷ Ainsi, l'une des revendications arabes concerne le problème des réfugiés palestiniens et l'A.A. esquisse une réflexion à ce propos. En effet, le 24 septembre (PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, 210.01/35 E, Bd 2, Note écrite, 24 IX 1952, Pauls), Rolf Pauls (collaborateur de Hallstein) propose que les entreprises allemandes concernées par le Moyen-Orient consacrent des fonds à cet aspect du problème, en arguant du fait que le gouvernement ouest-allemand ne dispose pas de l'argent nécessaire pour aider les États arabes.

¹⁴⁸ Même si les services de l'A.A. continuent à envoyer des papiers en ce sens à Hallstein ou à d'autres responsables (v. PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Lettre Etzdorf à Blankenhorn, 27 IX 1952, Note écrite (210.01 E III 15 623/52) à Hallstein, 20 X 1952, Note sur l'envoi de délégations allemandes à Bagdad et Djeddah à Hallstein, 21 X 1952).

tâche consiste en effet à mettre fin à la crise qui se noue entre la République fédérale et l'Égypte. Sa mission prioritaire est alors de convaincre les Égyptiens, par une campagne de presse, des dommages qui résulteraient d'un boycott de l'Allemagne.¹⁴⁹ Pawelke obtient rapidement des résultats qui vont dans le sens des attentes de Bonn, même si le général Néguib, qui est encore l'homme fort du pays, reste à convaincre.¹⁵⁰

Pawelke n'agit pas seulement en faveur de son propre pays; car progressivement il se fait aussi le relais des exigences arabes, en particulier à l'époque où la perspective de la visite d'une délégation allemande au Caire est à nouveau d'actualité.¹⁵¹ C'est pourquoi il reprend l'idée de reporter la ratification du traité germano-israélien à une date postérieure au règlement du contentieux entre Bonn et les Arabes.¹⁵² Vu l'engagement qui est le sien, il ne fait naturellement pas de doute que Pawelke se trouve dans une situation très inconfortable quand, le 10 novembre, la Ligue arabe, réunie au Caire, discute de l'avenir des relations commerciales avec l'Allemagne. Les échanges qui ont lieu à cette occasion tendant en effet à indiquer qu'on s'achemine vers un boycott de la R.F.A. par les pays arabes.¹⁵³

Pawelke au Caire et l'A.A. à Bonn n'ont pas besoin d'attendre longtemps pour mesurer l'aggravation de la situation de l'Allemagne fédérale dans le monde arabe. Le 11 novembre 1952, les États arabes réunis au Caire annoncent la rupture de leurs relations économiques avec la R.F.A.¹⁵⁴ Cette rupture, programmée pour le lendemain, rend encore plus nécessaire et urgente une négociation germano-arabe.¹⁵⁵ C'est en ce sens que Pawelke plaide le 15 novembre dans un télégramme consacré aux leçons à tirer de la situation issue de la décision du 11.¹⁵⁶ Le diplomate remarque en effet que pour la première fois les États arabes ont fait preuve d'une unanimité qui

149 PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (20), 3 XI 1952, Pawelke.

150 *ibid.*, Télégramme Caire (19), 3 XI 1952, Pawelke. Et ce but semble atteint deux jours plus tard (*ibid.*, Télégramme Caire (21), 5 XI 1952, Pawelke) lorsque Néguib tente de modérer ses partenaires les plus favorables à un boycott (*ibid.*, Télégramme Caire (22), 6 XI 1952, Pawelke, et Télégramme Caire (24), 6 XI 1952, Pawelke).

151 *ibid.*, Télégramme Caire (26), 7 XI 1952, Pawelke.

152 *ibid.*, Télégramme Caire (32), 9 XI 1952, Pawelke, et pour cela, il conseille à Adenauer de faire une déclaration en ce sens (idée soutenue également à Damas (*ibid.*, Télégramme Damas (24), 9 XI 1952, v.d. Esch).

153 *ibid.*, Télégramme Caire (33), 10 XI 1952, Pawelke.

154 *ibid.*, Télégramme Caire (34), 11 XI 1952, Pawelke.

155 *ibid.*, Télégramme Caire (37), 12 XI 1952, Pawelke.

156 *ibid.*, Télégramme Caire (41), 15 XI 1952, Pawelke.

tranche avec la désunion qui les caractérise généralement.¹⁵⁷ Pour lui, le sens de cette démarche est clair : en cas de ratification de l'accord germano-israélien une réaction concertée des Arabes est inévitable. D'où le plaidoyer répété du diplomate en faveur d'une négociation, afin que Bonn évite une situation délicate.

Pendant cette période le représentant allemand au Caire accentue donc la pression et prône une négociation avec les Arabes, alors que le Chancelier Adenauer, pour sa part, multiplie les déclarations favorables à la ratification de l'accord de réparations.¹⁵⁸ La position du gouvernement et de l'A.A. quant à elle est plus nuancée que celle du Chancelier : elle consiste à rechercher la conciliation avec toutes les parties plutôt que de ratifier sans condition le traité germano-israélien.

L'A.A. marque son accord avec l'idée d'une négociation dès novembre lorsque les États arabes évoquent puis relancent l'idée d'un contrôle de l'accord de réparations par l'O.N.U. et établissent un parallèle entre cette affaire et le problème des réfugiés palestiniens.¹⁵⁹ A une autre occasion encore, toujours en novembre,¹⁶⁰ l'A.A. se montre moins intransigent qu'Adenauer : un document daté du 5 novembre propose en effet une stratégie destinée à faire baisser la tension et attribue aux différentes Directions des tâches bien définies :¹⁶¹

“1. Rappel de la délégation Lupin¹⁶² (secrétaire général, Direction des Affaires économiques, ministère de l'Économie);

2. Réponse formelle à Daouk¹⁶³ pour son mémorandum (section géographique); préparation de la réponse à diffuser par la voie diplomatique (Direction des Affaires politiques);

3. Analyse des problèmes en rapport avec la soumission à l'O.N.U. et la ratification (Direction des Affaires politiques);

4. Contacts avec Israël (Direction des Affaires politiques);

5. Action sur l'opinion publique, avec éventualité d'une interpellation au Bundestag (secrétaire général, Direction des Affaires politiques);

6. Préparation d'une note de protestation contre le comportement de la

¹⁵⁷ Israël devient alors le seul élément sur lequel les États arabes peuvent encore s'entendre, v. BARNAVI, op. cit., Ch. V, "Israël et les Arabes", p. 173 et suiv.

¹⁵⁸ v. infra.

¹⁵⁹ Depuis 1948 l'O.N.U. dispose au Moyen-Orient d'une administration destinée à gérer le problème des réfugiés palestiniens, l' U.N.R.W.A. (United Nations Relief and Works Agency).

¹⁶⁰ le même jour où est préparée la réponse ferme au mémorandum de la délégation arabe.

¹⁶¹ PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Note écrite, s. réf., Besprechung über die arabische Frage am 5. November 1952.

¹⁶² La délégation Lupin est alors en Arabie Saoudite pour maintenir en l'état les contacts commerciaux.

¹⁶³ Le chef de la délégation arabe.

délégation arabe en Allemagne (Direction des Affaires politiques et section géographique);

7. Analyse des possibilités de miner par des voies économiques un éventuel boycott arabe et d'amoindrir son efficacité (Direction des Affaires économiques)."¹⁶⁴

Le texte cité ci-dessus laisse nettement apparaître toutes les inquiétudes de l'A.A., fait bien ressortir que la R.F.A. est alors placée au centre d'une multitude d'intérêts divergents et doit répondre à des sollicitations certes fondées mais difficiles à concilier. La liste des mesures évoquées traduit la volonté du ministère allemand des Affaires étrangères de contenter *toutes* les parties, d'entamer un dialogue avec tous ses interlocuteurs afin de ne blesser la susceptibilité de personne et surtout de trouver des solutions propres à limiter les dégâts.

Mais la politique de conciliation prônée par l'A.A. représente aussi une série d'obstacles à la ratification du traité. Car il apparaît de plus en plus évident que le ministère freine le processus en cours.¹⁶⁵

Si au début du mois de novembre l'hypothèse d'une consultation de l'O.N.U. n'est encore qu'au stade de la réflexion, elle est sérieusement envisagée vingt jours plus tard, le 25. Cette évolution s'explique par le fait que, dans l'intervalle, l'A.A. reçoit de ses représentants dans les deux principales capitales arabes, Le Caire et Damas, des nouvelles relatives à un raidissement des États de la Ligue. La réflexion menée par les services de l'A.A. progresse rapidement : au cours d'une réunion qui a lieu le 25 novembre,¹⁶⁶ les fonctionnaires du ministère en sont à préparer un entretien avec le responsable de la "Conference", N. Goldmann,¹⁶⁷ afin de faire accepter par celui-ci un contrôle du déroulement du traité par les Nations-

¹⁶⁴ "1. Rückberufung der Delegation Lupin (Sts, Abt IV, BWM);

2. Formale Antwort an Daouk auf sein Memorandum (Abt III); Vorbereitung der auf diplomatischem Wege zu erteilenden Antwort (Abt II);

3. Prüfung der im Zusammenhang mit dem U.N.O.-Schritt und der Ratifizierung stehenden Probleme (Abt II);

4. Kontakt mit Israel (Abt II);

5. Einwirkung auf die öffentliche Meinung einschließlich etwaiger Interpellation im Bundestag (Sts, Abt II);

6. Vorbereitung eines Protests gegen das Verhalten der arabischen Delegation in Deutschland (Abt II und Abt III);

7. Prüfung der Möglichkeiten auf wirtschaftspolitischem Wege einen möglichen Boykott der arabischen Staaten auszuhöhlen und in seiner Wirksamkeit zu mindern (Abt IV)."

¹⁶⁵ Ainsi, l'un des collaborateurs d'Adenauer à la Chancellerie doit évoquer les difficultés qui émanent des Affaires étrangères au moment de la préparation de la loi de ratification du traité (BA, Archives de la Chancellerie, Bd 1129, Note Dr Bachmann, 6 XI 1952).

¹⁶⁶ PA/AA, Büro Sts, Bd 184, "Aufzeichnung über eine Besprechung betreffend die nächsten Maßnahmen der Bundesregierung in der Frage der arabischen Protesten", 25 XI 1952.

¹⁶⁷ *ibid.*, Note écrite, préparation à rencontre avec Nahum Goldmann le 29 XI 1952, 28 XI 1952.

Unies. Et dans l'ensemble les comptes rendus des discussions sont tout à fait explicites : l'A.A. semble céder à la pression des Arabes et oublier la fermeté du ministre, lui-même aux prises avec d'autres problèmes.¹⁶⁸

Ainsi, à la fin du mois de novembre, l'A.A. paraît s'orienter vers une politique qui se veut réaliste, pragmatique et soucieuse de l'avantage immédiat de la R.F.A. Pour les diplomates, la tâche morale qu'Adenauer a assignée à la République fédérale dans l'action de réparation est peu à peu passée au second plan.

Après une pause dans les réflexions, l'idée de la conciliation est reprise à partir de la mi-décembre. Alors que la mission israélienne de Cologne dément la réalité des menaces arabes,¹⁶⁹ les services des Affaires étrangères allemandes continuent néanmoins d'être préoccupés par les avertissements qui émanent des capitales du Moyen-Orient.

Pawelke reprend d'ailleurs sa correspondance sur le sujet¹⁷⁰ et peut se targuer, le 18 décembre, de voir son opinion sur le risque réel d'un boycott arabe partagée par l'ambassadeur américain au Caire.¹⁷¹ Selon le diplomate allemand il existe certes des possibilités de faire pression sur l'Égypte par le biais de la presse ou des milieux industriels,¹⁷² mais Néguib reste attaché à l'idée d'une négociation, d'autant plus qu'il vient lui-même d'essuyer un revers en politique extérieure.¹⁷³ Et alors que le Raïs envisage un recul

¹⁶⁸ Au même moment se prépare le débat sur la ratification du traité instituant la C.E.D. Le ministère allemand des Affaires étrangères prévoit ainsi un discours lénifiant à l'adresse d'Israël; car Bonn veut expliquer que cette éventuelle saisine de l'O.N.U. ne signifie pas la remise en cause des engagements allemands (puisque l'Organisation ne doit se prononcer que sur la réalité d'un impact du traité sur la sécurité des pays arabes). Par ailleurs, l'A.A. atténue l'impact d'un refus éventuel du traité par les Nations-Unies, puisque dans un tel cas, "... könne höchstens Schaden in Höhe einer Jahreslieferung (...) den arabischen Staaten zugefügt werden." (ibid.) Le seul danger d'une telle opération reste la longueur du processus et ses conséquences. De fait, "Wenn die Ratifikation durch den U.N.O.-Schritt (...) aufgehalten wird, gingen die psychologische Wirkung des Israel-Vertrags auf die Weltöffentlichkeit und der politische Kredit, den wir aus ihm gewinnen müssen, verloren." (idem).

¹⁶⁹ Shinnar expédie à l'A.A. le 17 XI un mémorandum sur d'autres tentatives arabes d'intimidation (cité in PA/AA, Abt II, Bd 1685, Note écrite (244.13 E II 17 220/52), 16 XII 1952, v. Trützschler). D'autre part la mission publie une brochure intitulée "Arabische Boykott-Politik", op. cit. (dont un exemplaire figure dans le dépôt de Th. Dehler, Friedrich Naumann Stiftung (par la suite = FNS), Archiv des deutschen Liberalismus, Gummersbach, N1, Bd 1196). De même, Shinnar effectue des déclarations destinées à démontrer que les Arabes ne sont pas prêts à un boycott et doivent réviser leurs prétentions à la baisse (PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Télégramme A.A. (19) au Caire, 20 I 1953, Hallstein, Secret).

¹⁷⁰ PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (64), 17 XII 1952, Pawelke, et Télégramme Caire (65), 17 XII 1952, Pawelke.

¹⁷¹ ibid., Télégramme Caire (66), 18 XII 1952, Pawelke.

¹⁷² ibid., Télégramme Caire (67), 19 XII 1952, Pawelke, Télégramme Caire (69), 22 XII 1952, Pawelke et Télégramme Caire (70), 22 XII 1952, Pawelke.

¹⁷³ Néguib doit en effet renoncer à son titre de "roi du Soudan", jamais reconnu.

arabe,¹⁷⁴ Pawelke évoque la venue prochaine d'une délégation ouest-allemande dotée de compétences purement économiques.¹⁷⁵ L'idée d'une consultation de l'O.N.U. est délaissée à son tour et les Arabes lui préfèrent désormais celle de la venue sur place d'une délégation allemande, déjà évoquée au moment de la signature du traité. A la fin de l'année 1952, Pawelke se fait de plus en plus l'avocat d'une telle visite et se prononce pour le maintien du contact avec les Arabes à ce sujet.¹⁷⁶

Aux yeux de l'ambassadeur ouest-allemand au Caire, l'évolution au cours des premiers jours de 1953 permet d'espérer un déblocage de la situation.¹⁷⁷ C'est pourquoi il prône une nouvelle fois l'envoi rapide en Egypte d'une délégation allemande pour éviter de décevoir les Arabes.¹⁷⁸ Et finalement, le 4 janvier,¹⁷⁹ Pawelke peut envisager des perspectives prometteuses non seulement pour le problème en question mais aussi dans d'autres domaines (relations culturelles, restitution des biens allemands...¹⁸⁰).

D'ultimes tergiversations de la part des États Arabes¹⁸¹ ne remettront pas en cause ce que Pawelke peut concevoir, car il se voit confirmer que les négociations germano-arabes à venir se limiteront aux problèmes

¹⁷⁴ A la fin de 1952, Néguib demande à Pawelke que le gouvernement fédéral fasse pression sur la presse ouest-allemande de manière à éviter de parler, "... weder jetzt noch bei späterer friedlichen Regelung von einem 'Nachgeben' arabischer Staaten ..." (ibid., Télégramme Caire (72), 23 XII 1952, Pawelke).

¹⁷⁵ PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (72), 23 XII 1952, Pawelke.

¹⁷⁶ ibid., Télégramme Caire (73), 29 XII 1952, Pawelke.

¹⁷⁷ Pawelke peut voir se réaliser le souhait exprimé encore à la fin de décembre dans une lettre adressée au responsable du Nah- und Mittelostverein de Hambourg, R. Hüber (Nah- und Mittelostverein, Hambourg (par la suite = N.U.M.O.V.), Dossier Israël, Lettre de Pawelke à Hüber, 29 XII 1952). Ici Pawelke envisage une solution (mais il souligne également les difficultés de sa tâche : "Das Mißliche ist, daß die Ratifizierung des deutsch-israelischen Abkommens voraussichtlich schon Ende Januar stattfinden wird, und ich daher so unter Druck arbeiten muß. Es fehlt mir daher der stärkste Verbündete, den man im Orient haben kann, die Zeit.") Dans plusieurs télégrammes adressés à Bonn (PA/AA, Abt II, Bd 1680, Télégramme Caire (1), 2 I 1953 et Télégramme Caire (5), 3 I 1953) Pawelke évoque la perspective d'une solution prochaine répondant aux souhaits de la R.F.A.

¹⁷⁸ "Halte Entsendung Delegation bestehend aus maßgebenden Vertretern Industrie, Handel und Banken für unumgänglich." et "Entsendung von zunächst einem wirtschaftlichen Sachverständigen würde wahrscheinlich hier als ein Rückzieher unsererseits gedeutet werden."

¹⁷⁹ ibid., Télégramme Caire (6), 4 I 1953, Pawelke.

¹⁸⁰ A noter toutefois que si les États arabes s'annoncent prêts, selon Pawelke, à accepter le traité germano-israélien et à abandonner un contrôle de l'O.N.U., ils évoquent également la nomination d'un curateur ("Treuhandler") qui devrait prendre en charge l'exécution de l'accord.

¹⁸¹ PA/AA, Abt II, Bd 1686, Télégramme Caire (17), 15 I 1953, Pawelke, avec la mention de l'inquiétude arabe de voir les Allemands se préoccuper seulement de mettre leur opposition de côté de manière à procéder ensuite à la ratification; Télégramme Caire (18), 15 I 1953, Pawelke, avec l'annonce d'un accord sur un curateur suédois.

économiques et ne concerneront pas le traité de Luxembourg.¹⁸² Et pour éviter tout échec de dernière minute, le diplomate fait tout pour que Bonn évite d'envoyer sa délégation au Caire au moment du débat au Bundesrat sur la ratification du traité germano-israélien.¹⁸³

Après que la médiation de Pawelke au Caire eut porté ses fruits, le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères envisage plusieurs solutions pour écarter définitivement tout danger pour les relations germano-arabes. C'est pourquoi ses services envisagent tout d'abord d'agir afin que soit reportée la ratification du traité germano-israélien.¹⁸⁴

Mais l'A.A. opte très vite pour une autre méthode et agit en direction de l'étranger : sur l'avis de ses représentants, une délégation économique ouest-allemande, placée sous la responsabilité d'un haut-fonctionnaire du ministère de l'Économie, L. Westrick, est effectivement envoyée au Caire au début février 1953.¹⁸⁵ Les discussions engagées semblent au départ satisfaisantes¹⁸⁶ mais le climat se détériore très rapidement.¹⁸⁷ En outre, les négociations sont rendues plus difficiles par l'arrivée au Caire d'une délégation commerciale de R.D.A.;¹⁸⁸ le fait entraîne une protestation de

¹⁸² *ibid.*, Télégramme Caire (24), 17 I 1953, Pawelke. C'est pour cela qu'il insiste une fois de plus sur la nécessité d'une première réunion qui fera se rencontrer les négociateurs allemands et tous les délégués arabes, avant des discussions bilatérales entre la R.F.A. et l'Égypte, et sur la volonté de resserrer les liens économiques.

¹⁸³ *ibid.*, Télégramme Caire (26), 21 I 1953, Pawelke. L'A.A., en cette période sensible, est très réceptif à ce qui pourrait embarrasser ou échauffer les États arabes. C'est ainsi que ses diverses Directions déconseillent de publier dans le "Bulletin", journal officiel du gouvernement fédéral, l'article de l'"Aktion Friede mit Israel" (v. infra) sur la disposition de 4 000 entreprises allemandes à livrer des marchandises à Israël dans le cadre du traité. Toute initiative de cette sorte ruinerait les négociations futures (*ibid.*, Büro Sts, Pressereferat, Bd 245, Note Pressereferat aux différentes sections de l'A.A. sur "Aktion Friede mit Israel", 10 I 1953, Note dactylographiée de l'Abt IV sur un autre exemplaire de la note Pressereferat, 10 I 1953, 30 I 1953, Note Abt III, 16 I 1953, Note manuscrite Frowein, 14 I 1953). De même, l'A.A. s'inquiète d'un article déjà paru dans le "Bulletin" qui indique que les États arabes n'ont en fait pas les capacités de mettre en place un boycott de la R.F.A. (Lettre du Büro Sts (61/53) citée in PA/AA, Abt III, 210.01/35, Bd 6, Note écrite (244.13 II 646/53) à Hallstein, 16 I 1953, Frowein).

¹⁸⁴ PA/AA, Abt III, 210.01/35, Bd 6, Note écrite (244.13 II 646/53) à Hallstein, 16 I 1953, Frowein. Dans cette note, Frowein donne à Hallstein les informations quant à la conduite des premiers éléments du traité (notamment les livraisons de pétrole à Israël) en cas de ratification après le 31 III 1953 (date d'échéance pour la fixation du budget dans lequel doit être placée la première annuité). L'avis de l'A.A. est suivi par le gouvernement qui réfléchit au début de février sur le problème et s'entend sur une position : "Die Zustellung an den Bundesrat soll nicht bekanntgegeben werden, bevor nicht die Verhandlungen mit General Nagib dies zulassen." (in *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Herausgegeben für das Bundesarchiv von BOOMS, H., Bd 6, 1953, bearbeitet von ENDERS, U., und REISER, K., Boppard/Rhein, 1989, 634 pages, Réunion du Cabinet du 3 II 1953, Nr 273, p. 153).

¹⁸⁵ Elle a pour mission de proposer aux Arabes un crédit de 300 millions de dollars.

¹⁸⁶ *ibid.*, Télégramme Caire (Del 2), 3 II 1953, Westrick.

¹⁸⁷ En effet les Égyptiens s'avouent déçus de la faiblesse des offres allemandes et refusent un accord-cadre (*ibid.*, Télégramme Caire (Del 6), 10 II 1953, Westrick et "General Anzeiger", 12 II 1953, "Unter fremder Flagge").

¹⁸⁸ "General Anzeiger", 11 II 1953, "Bonn ist reichlich erstaunt".

Le 19 février Pawelke doit se rendre à l'évidence : la mission Westrick n'a pas permis de régler le problème.¹⁹⁰ Le départ effectif du Caire de la délégation ouest-allemande au début du mois de mars confirme cet échec et celui de la conciliation tentée par les groupes "pro-arabes" de l'A.A. Dans le compte rendu qu'il effectue à Bonn le 20 février 1953,¹⁹¹ Westrick revient sur les éléments qui ont conduit à l'échec et fait une nouvelle proposition, celle de l'envoi d'une nouvelle délégation pour réfléchir à des alternatives et surtout écarter tout risque de boycott arabe à l'approche de la ratification de l'accord germano-israélien.

Peu avant la ratification et malgré l'échec de la délégation Westrick qui remet en cause la conciliation recherchée par l'A.A., il paraît encore possible de négocier pour arriver à une solution. C'est pourquoi, au début mars, Pawelke reprend l'idée de la nomination d'un médiateur qui permette d'apurer le contentieux germano-arabe et un accord semble effectivement en vue.¹⁹² Mais les démarches envisagées par le diplomate présentent à partir de ce moment un caractère moins urgent; car il apparaît de plus en plus que les États arabes abandonnent l'idée d'un boycott de la R.F.A.; et avouent en quelque sorte leur échec dans la partie qu'ils ont engagée.¹⁹³

Au total, même si le mot est soigneusement évité dans les papiers de l'A.A. et dans la presse arabe, les États du Moyen-Orient opèrent au début de mars 1953 un véritable *recul*. Après quatre mois de protestations et d'agitation anti-allemande et anti-israélienne, ils doivent en effet se résoudre à

¹⁸⁹ PA/AA, Abt II, Bd 1686, Télégramme Caire (44), 15 II 1953, Pawelke.

¹⁹⁰ Le 19 février déjà (ibid., Télégramme Caire (52), 19 II 1953, Pawelke), l'ambassadeur ouest-allemand au Caire doit parler d'un échec des pourparlers et évoque la gêne des États arabes les plus modérés face à la radicalisation des officiers égyptiens (Pawelke mentionne dans ce télégramme l'opposition générale des Arabes à des mesures de boycott à l'encontre de l'Allemagne de l'Ouest, avec rejet des mesures annoncées le 12 XI). Et la compensation envisagée dix jours plus tard, avec la perspective d'un protocole d'accord sur une participation allemande aux travaux du barrage d'Assouan (ibid., Télégramme Caire (58), 2 III 1953, Pawelke) ne paraît être qu'une vague consolation.

¹⁹¹ GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit.

¹⁹² PA/AA, Büro Sts, Bd 245, Télégramme Caire (59), 3 III 1953, Pawelke. Cet accord semble possible à la condition du respect, par la presse ouest-allemande, de l'amour-propre arabe. Le gouvernement égyptien demande à ce que l'accord entre les deux parties sur le principe d'un médiateur soit publié encore avant la ratification et que la presse allemande ne mentionne ni les protestations arabes antérieures, ni l'idée d'une concession arabe en contrepartie à l'arrêt des agitations de la presse égyptienne contre la R.F.A.

¹⁹³ PA/AA, Abt III, 210.01/35, Bd 6, Télégramme Caire (56), 26 II 1953, Pawelke. Dans une lettre au fonctionnaire de l'A.A. Strohm datée du 26 II 1953 (ibid.), Pawelke avait déjà annoncé que "Ich habe die Hoffnung noch nicht aufgegeben, daß mir eine gütliche Beilegung trotz Ratifizierung gelingen wird."

sauvegarder simplement leurs intérêts économiques et accepter le traité germano-israélien. La voie de la ratification est désormais libre. Par ailleurs, si les représentants ouest-allemands dans les pays arabes, et en premier lieu Günther Pawelke au Caire, multiplient les avertissements à l'adresse de Bonn, les courriers qu'ils envoient dénotent également une autre réalité : l'indécision, l'opinion changeante¹⁹⁴ des États arabes et l'absence d'unité entre eux.

Mais les hésitations marquées par les Allemands, la disposition à négocier à tout prix manifestée par leurs diplomates, l'apparition au grand jour d'un certain nombre de points très sensibles pour la R.F.A. fournissent aux États arabes autant d'atouts pour exercer ultérieurement une nouvelle pression sur Bonn.¹⁹⁵

3.1.3. La réaction allemande face à la pression arabe : la recherche de la fermeté

La propension des autorités allemandes à la conciliation n'est cependant qu'un aspect de l'attitude de Bonn face aux Arabes; et elle ne doit pas faire ignorer la fermeté que la R.F.A. sait également montrer à l'adresse de ces interlocuteurs. En effet, il ne faut perdre de vue à aucun moment que le gouvernement de la République fédérale est aussi désireux de parvenir le plus rapidement possible à la ratification du traité de réparations et de manifester grâce à cette démarche une certaine assurance face au monde arabe.

La fermeté des autorités ouest-allemandes fait d'abord l'objet d'une mise au point à usage interne. Ainsi, dans un document du 29 septembre 1952 destiné à toutes les représentations allemandes à l'étranger, l'A.A. expose son attitude et transmet les consignes visant à défendre l'accord de réparations face à d'éventuelles objections.¹⁹⁶ Dans cette note le ministère précise par exemple que le traité répond à une véritable obligation morale de l'Allemagne. En outre, l'A.A. insiste sur le fait que l'accord en question n'a rien à voir avec les problèmes habituels des réfugiés et qu'il ne peut en aucun cas être soumis au contrôle des Nations-Unies. Face aux arguments arabes, l'A.A.

¹⁹⁴ Dans sa lettre à Strohm, Pawelke écrit : "Im Orient wechselt die Stimmung oft schnell und unvermittelt und man muß die jeweilige Lage sofort ausnutzen."

¹⁹⁵ A noter que l'échec de la délégation Westrick ne met pas un frein au développement du commerce entre Bonn et les États arabes : dans la période 1952-1953, les exportations vers ces pays augmentent de 40%, les importations de 9 %.

¹⁹⁶ *ibid.*, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, Note écrite (210.01/E III 13 971/52), 29 IX 1952.

tient par ailleurs à démontrer que l'accord de réparations représente pour la R.F.A. le moyen d'accroître quelque peu son poids dans le monde libre et que les États arabes ne peuvent qu'y être sensibles. Enfin, le document souligne que le montant des livraisons annuelles accordées à Israël, de l'ordre de 40 à 50 millions de dollars, est sans commune mesure avec les revenus que les Arabes tirent du pétrole; et que, de ce fait, la sécurité du Moyen-Orient n'est pas menacée par une Allemagne fédérale également soucieuse de préserver les traditionnelles bonnes relations entre Allemands et Arabes.

Le 17 octobre, c'est à l'occasion d'une déclaration de Hallstein que Bonn marque sa fermeté.¹⁹⁷ Le secrétaire général de l'A.A. démontre en effet que la protestation arabe n'a en réalité pour objectif que de semer le doute et l'inquiétude en R.F.A. Hallstein reçoit alors le soutien du ministre fédéral de l'Économie, Ludwig Erhard, qui souligne que, malgré diverses rumeurs, aucun contrat avec des entreprises allemandes n'a encore été dénoncé par un État arabe.¹⁹⁸

La fermeté ouest-allemande est présente également à l'occasion du passage de la délégation arabe à Bonn, à la fin d'octobre, lorsque Hallstein rejette les arguments hostiles à l'accord développés par les négociateurs arabes. Et pour sa part, le Chancelier fédéral annonce :

“J'ai signé l'accord germano-israélien. Je tiens ma parole.”¹⁹⁹

Le mémorandum que la délégation arabe adresse au gouvernement ouest-allemand, le 31 octobre 1952, est à son tour fermement rejeté : la R.F.A. démentit notamment toutes les allégations arabes sur l'éventualité de livraisons d'armes à Israël, exclues par le traité.²⁰⁰ En outre, Bonn persiste dans son refus de soumettre l'accord au contrôle de l'O.N.U. en soulignant notamment qu'il est légitime que le contribuable allemand sache où va son argent; or ceci ne pourrait être le cas si c'était l'organisation internationale qui prenait en charge la gestion du traité.

Après l'envoi aux pays arabes, le 9 novembre, d'une note précisant le

¹⁹⁷ “Die Neue Zeitung”, 17 X 1952, “Wiedergutmachungsabkommen soll unter allen Umständen realisiert werden” et “Kölner Rundschau”, 17 X 1952. Déclaration reprise in PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 1, Note écrite (210.01/35 III 13 971/52), 18 X 1952.

¹⁹⁸ Hallstein répète son propos le 20 octobre, lors d'un conseil de cabinet (GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du gouvernement du 20 X 1952, p. 442).

¹⁹⁹ “Ich habe das deutsch-israelische Abkommen unterzeichnet. Ich halte mein Wort.”, cité in DEUTSCHKRON, op. cit., pp. 89-90.

²⁰⁰ comme l'indique la réponse formulée par l'A.A. le 5 novembre et expédiée aux États arabes (PA/AA, Büro Sts, Bd 184, “Entwurf eines deutschen Memorandums als Antwort auf das Memorandum der Delegation der arabischen Staaten vom 31. Oktober 1952”, 5 XI 1952).

refus opposé à leurs revendications, le problème est discuté, le 11, au cours du conseil des ministres. L'atmosphère de la réunion est assez houleuse du fait de l'affrontement entre les tenants des différentes conceptions.²⁰¹ Mais le 12, Adenauer fait à nouveau valoir l'aspect moral de l'affaire quand il déclare qu'

“Il serait honteux de faiblir dans notre décision seulement parce que l'on nous menace de préjudices économiques. Il existe des choses plus nobles que de bonnes affaires...”²⁰²

Une semaine plus tard, Adenauer s'exprime une nouvelle fois dans ce sens devant des journalistes, en arguant de la dignité de l'Allemagne et d'un réalisme en politique extérieure prêt à affronter toute objection. Il précise en particulier que le temps de la négociation avec les Arabes est fini, et qu'il faut passer à une autre étape.²⁰³

Finalement, la fidélité au traité exprimée par Adenauer inspire aussi une partie des services de l'A.A. C'est le cas en particulier, au moment où l'idée d'un contrôle de l'O.N.U. est débattue à la “Koblenzerstraße”,²⁰⁴ à la fin du mois de novembre.

La Direction des Affaires politiques par exemple se soucie de l'avenir d'un traité dans la négociation duquel elle a été pleinement impliquée.²⁰⁵ D'où l'accent mis sur la nécessité d'un accord *complet* avec Israël avant d'entreprendre une éventuelle démarche auprès des Nations-Unies.²⁰⁶ L'Abteilung II ne se cache pas les risques d'un tel pas : en premier lieu, la R.F.A. doit certainement envisager une perte de son crédit; mais il existe aussi la probabilité d'un raidissement de la part des pays arabes et ainsi d'une prolongation à l'infini de débats, avec pour résultat d'empêcher d'appliquer à la lettre l'accord germano-israélien.²⁰⁷ Les objections de la Direction des

²⁰¹ GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du gouvernement du 11 XI 1952, p. 463, “Der Bundeskanzler meint, man könne nicht nachgeben, ohne das Gesicht zu verlieren.”

²⁰² DEUTSCHKRON, op. cit., p. 91 : “Es wäre beschämend, wenn wir in unserem Entschluß schwankend würden, nur weil uns wirtschaftliche Nachteile angedroht werden. Es gibt Höheres als gute Geschäfte...”

²⁰³ in KÜSTERS, *Adenauer Teegespräche 1950-1954*, op. cit., Nr 36, 20 XI 1952, Kanzler -Tee, p. 360.

²⁰⁴ Implantation à Bonn du ministère des Affaires étrangères, appellation reprise dès cette époque en référence à l'ancien A.A., sis Wilhelmstraße à Berlin.

²⁰⁵ L'un de ses fonctionnaires, déjà mentionné par ailleurs, A. Frowein, a fait partie de la délégation ouest-allemande de Wassenaar et a participé à la cérémonie confidentielle de signature du traité à Luxembourg.

²⁰⁶ PA/AA, Abt II, Bd 1685, Note écrite (e.o. 244.13 E II 15 982/52), 25 XI 1952, Brückner. Mais au début du mois, Israël s'est prononcé contre toute modification au traité sous pression arabe, Dépêche AFP de Tel Aviv du 6 XI 1952, reprise par le Presse u. Informationsamt le 7 XI 1952.

²⁰⁷ *ibid.*, Note écrite (244.13 E II 16 045/52), 26 XI 1952, v. Trützscher.

Affaires politiques à un contrôle de l'accord germano-israélien par l'O.N.U. portent également sur un autre point : elles démontrent en effet que l'U.R.S.S., membre du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale des Nations-Unies, ne peut pas accepter un recours de la R.F.A. Car l'admettre ce serait reconnaître la République fédérale en tant qu'État, ce que l'U.R.S.S. refuse encore pour mettre en avant la R.D.A.

Dans l'ensemble, Trützschler, le rédacteur de l'analyse de l'Abteilung II dont il est question, est tout à fait ferme sur l'impossibilité de soumettre l'accord à l'O.N.U. car

“Une telle procédure devrait éveiller dans l'opinion internationale l'impression que le gouvernement fédéral cherche une alternative pour se soustraire, sous une forme présentable, aux obligations de l'accord avec Israël, ou - pour l'exprimer différemment - comme si le gouvernement fédéral avait totalement capitulé devant les menaces arabes et cherchait à présent une voie pour sauver la face.”²⁰⁸

C'est pourquoi Trützschler propose de continuer à agir comme si de rien n'était et de n'en appeler à l'O.N.U. qu'en cas de boycott effectif des Arabes.

Un mois plus tard, lorsque l'idée de l'envoi d'une délégation allemande en Egypte se précise, l'Abteilung II est toujours décidée à faire fi des revendications arabes. Frowein en appelle ainsi à une ratification immédiate du traité si l'on veut sortir des difficultés du moment.²⁰⁹ Et il préconise avec les États arabes une négociation ultérieure à cette ratification si cela se révèle nécessaire.

Une conclusion s'impose donc de la lecture des textes mentionnés ci-dessus : malgré les apparences, malgré ce que peut suggérer une tendance à la conciliation dont sont représentatifs certains diplomates, c'est bien l'idée de la nécessité de respecter l'engagement du gouvernement de Bonn qui guide les démarches de l'A.A., en particulier celles de sa Direction des

²⁰⁸ “In der internationalen Öffentlichkeit müßte ein solches Vorgehen den Eindruck erwecken, als habe die Bundesregierung einen Weg gesucht, um sich in präsentabler Form den Verpflichtungen des Israel-Vertrags zu entziehen, oder - um es anders auszudrücken- als habe die Bundesregierung vor den arabischen Drohungen völlig kapituliert und suche nun einen Weg, um ihr Gesicht zu wahren.”

²⁰⁹ *ibid.*, Abt II, Bd 1685, Note écrite (244.13 E II 17 328/52), 19 XII 1952, Frowein.

Que constate-t-on en effet?

Au début de janvier 1953, lorsque la négociation avec les États arabes s'impose, l'A.A. délimite clairement le champ de la discussion.²¹¹ Car pour lui, un arrangement entre la R.F.A. et les États arabes ne peut en effet être qu'économique; tout autre sujet de discussion est à exclure, en particulier l'idée d'accepter des conditions politiques imposées par les Arabes.²¹²

Le gouvernement de Bonn recherche donc bien en son propre sein l'assurance qui lui permettra de faire face aux revendications arabes. Mais dans le même temps, il est aussi en quête d'appuis extérieurs.

La recherche de soutiens extérieurs est à mettre en rapport avec les préoccupations des Occidentaux, en particulier des Américains, face à des tergiversations allemandes qui ne paraissent pas fondées.²¹³ Ainsi, dans une lettre personnelle adressée à Hallstein le 7 octobre 1952,²¹⁴ le consul général de R.F.A. à New York, Heinz Krekeler, évoque les inquiétudes suscitées aux États-Unis par la demande de révision du traité émanant de 28 députés au Bundestag.²¹⁵ Et pour Krekeler, une modification, ne serait-ce que du mode de paiement, ruinerait tout l'effet bénéfique obtenu lors de la signature de l'accord. Dans sa réponse du 16 octobre,²¹⁶ Hallstein souligne le dilemme face auquel se trouve Bonn²¹⁷ et demande à son correspondant

210 Dans le débat sur la ratification qui a lieu au sein de l'A.A., la Direction des Affaires politiques conserve l'attitude plus favorable à Israël qu'elle avait ébauchée au cours de l'été précédent. Ainsi, si elle partage les doutes quant à l'utilité de la publication d'un texte de l'"Aktion Friede mit Israel" dans le "Bulletin" à l'approche du départ de la délégation vers le Caire (v. supra), elle prévoit tout de même la possibilité d'une telle parution un peu plus tard (PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 245, Note manuscrite Frowein, 14 I 1953. Frowein propose de reporter la publication d'une semaine et demi, jusqu'au 24 I 1953). Cette prise de position apparaît comme la volonté de ne pas céder totalement à la pression du contexte, alors que les autres Directions seraient plus portées à une annulation de l'opération prévue.

211 *ibid.*, Abt III, 210.01/35, Bd 6, Document Abt III, 22 I 1953.

212 Et cette nuance concerne bien sûr le traité puisque "Das deutsch-israelische Abkommen (...) und dessen parlamentarische Behandlung, die in Kürze eingeleitet wird, ist eine feststehende Tatsache."

213 Peu de temps après qu'Adenauer se fut adressé à Donnelly, Haut-Commissaire américain, pour obtenir une assistance en cas de mesures arabes de rétorsion à l'encontre de la R.F.A. (GLENNON, J.P., NORING, N.J. (Ed.), *Foreign Relations of the United States*, Washington, D.C., Vol IX/1 1952-1954, p. 999, Télégramme de Donnelly au State Department, 16 IX 1952), le chargé d'affaires américain au Liban ne se fait pas de souci pour la cause allemande dans les pays arabes (*ibid.*, Télégramme de Lobenstine au State Department, 30 IX 1952, p. 1014, cité in GOSCHLER, C., *Wiedergutmachung - Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus 1945-1954*, Munich, 1992, 343 pages, p. 282-283).

214 PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Lettre Krekeler à Hallstein, 7 X 1952.

215 "New York Times", 6 X 1952.

216 PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Lettre Hallstein à Krekeler, s. réf., 16 X 1952.

217 "Natürlich sind wir bemüht, durch den Israel-Vertrag, mit dem wir unsere Feinde nicht zu Freunden machen können, nicht unsere Freunde in Feinde zu wandeln. Dieses selbstverständliche Bestreben berührt aber nicht die Vertragstreue."

d'entreprendre une campagne pour obtenir l'appui des U.S.A.

La demande d'Hallstein n'est pas la seule de ce genre et l'inquiétude du secrétaire d'État s'accroît encore après le passage de la délégation arabe à Bonn, car il prévoit à cette occasion un renforcement des menaces de boycott. Le secrétaire général de l'A.A. s'adresse alors aux trois grandes représentations diplomatiques de la R.F.A. à Washington, Paris et Londres afin que ses agents fassent paraître des articles favorables à la politique d'Adenauer.²¹⁸ Une opération du même type est envisagée au début de mars 1953 pour répondre à une série d'articles du "New York Telegram" dénonçant la persistance de l'antisémitisme en Allemagne.²¹⁹

La fermeté de Bonn est donc bien aussi le résultat de facteurs externes car la R.F.A. sait qu'elle dépend de l'étranger et doit tout faire pour que son image ne souffre pas. Ce souci est présent peu de temps après la signature du traité, mais il l'est encore plus lors de l'acceptation d'une négociation avec les États arabes. Car Bonn, et en particulier l'A.A., vit avec l'idée que le "lobby" juif américain est capable d'exercer des pressions de toute sorte sur le gouvernement de Washington, et a fortiori sur la R.F.A. qui dépend des subsides nord-américains. C'est pourquoi, en particulier peu avant le départ de la délégation allemande pour le Caire, l'A.A. demande à son ambassade de Washington de rassurer les milieux juifs américains inquiets du report de la ratification du traité.²²⁰

Quels sont en résumé les facteurs qui expliquent la persistance d'une fermeté allemande malgré les risques qui existent pour Bonn du côté des États arabes?

L'explication la plus plausible ici paraît être celle de la raison politique. En effet, la R.F.A. ne peut plus se permettre de reporter la ratification de l'accord de réparations si elle tient à conserver la bonne image acquise grâce à la signature du traité avec Israël. Et elle peut d'autant moins se permettre de

²¹⁸ PA/AA, Büro Sts, Bd 243, Télégramme A.A. (Sts 1657/52) à Washington, Paris, Londres, 8 XI 1952, Hallstein.

²¹⁹ *ibid.*, Notiz Presse u. Informationsamt (274/80 III 1416/53) pour Blankenhorn, 5 III 1953, Schirmer. En contrepartie le service de presse fédéral propose que les journalistes américains en poste à Berlin aillent interroger des réfugiés de R.D.A. et que N. Goldmann soutienne la politique du gouvernement fédéral.

²²⁰ *ibid.*, Bd 245, Télégramme A.A. (253/3 III 444/53) à Washington, 19 I 1953, Lilienfeld. Quelques jours plus tard, l'A.A. transmet à l'ambassade de Washington, à la demande de celle-ci (Abt III, 210.01/35, Bd 6, Télégramme Washington (57), 27 I 1953, Krekeler), la date du début du débat de ratification au Bundesrat (*ibid.*, Réponse A.A. (244.13 II 1272/53), 28 I 1953) en demandant toutefois de la garder secrète.

reculer le débat de ratification qu'un voyage d'Adenauer aux Etats-Unis est prévu pour la fin du mois de mars : on ne peut pas s'imaginer que le Chancelier se présente à Washington sans avoir acquis la sanction du parlement ouest-allemand pour l'accord de réparations.²²¹

En outre, lorsqu'au début de février 1953 les perspectives d'un arrangement avec les États arabes s'éloignent, le gouvernement Adenauer doit faire face à une forte pression intérieure : celle-ci émane principalement du S.P.D. qui exige l'accélération du processus de ratification.²²²

Mais la fermeté de l'A.A. n'est pas seulement un choix a contrario. Elle découle aussi pour certains de ses fonctionnaires, en particulier Abraham Frowein ou Heinz Trützschler, d'une forte conviction,²²³ et dans ce cas, cette fermeté illustre la recherche sincère de ce qui pourrait améliorer les relations entre la R.F.A. et Israël. Cet effort doit alors être soustrait aux conditions particulières du Moyen-Orient et à la pression arabe à laquelle d'autres Directions du ministère seraient tentées de céder.²²⁴

La fermeté ouest-allemande est enfin l'expression de la volonté de Konrad Adenauer lui-même.

²²¹ Dans un télégramme au Caire du 10 II 1953 (ibid., Télégramme A.A. (244.13 II 69/53) au Caire, 10 II 1953, Secret), l'A.A. annonce à Pawelke "... daß beabsichtigt ist, das Israel-Abkommen in der Plenarsitzung des Bundesrats am 20. Februar zu behandeln. Längeres Hinauszögern ist politisch nicht tragbar. Zustimmungsgesetz muß vom Parlament verabschiedet sein, ehe Bundeskanzler den für Ende März vorgesehenen Amerika-Besuch durchführt. Bundeskanzler hat amerikanischem Außenminister unmittelbar parlamentarische Behandlung Vertrages angekündigt." Dans la série de mesures destinées à faire face à la campagne du journal "New York Telegram", le service de presse fédéral insiste, lui aussi, sur la portée de la ratification du traité. Dans sa récente biographie d'Adenauer (Adenauer, Berlin, 1994, 1324 pages), H. Köhler va jusqu'à considérer que l'ensemble de l'accord était "eine DM-Übereinkunft mit dem 'Weltjudentum', rechtzeitig vor seiner triumphalen Amerikareise 1953." (extrait de la recension de l'ouvrage par R. Augstein, in "Der Spiegel", 41/1994, p. 253).

²²² ibid., Télégramme A.A. (244.13 II 69/53) au Caire, 10 II 1953, Secret, "Öffentliches Drängen der S.P.D. auf baldige Ratifizierung macht Einhaltung vorgesehenen Zeitplans unerlässlich."

²²³ Au cours d'une rencontre avec le député Schmitt, C.D.U., qui pose la question du traité et de ses conséquences, le 6 II 1953, Frowein précise son point de vue (ibid., Abt II, Bd 281, Note écrite (244.13 II 1718/53), 6 II 1953, Frowein) : "Ich habe weiter darauf hingewiesen, daß eine Nicht-Ratifizierung des Israel-Abkommens die individuelle Wiedergutmachung nicht beschleunigen würde, daß vielmehr die Beziehungen der Bundesrepublik nicht zu dem Staate Israel, sondern zum Judentum überhaupt dadurch so entscheidend verschlechtert würden, daß der Gedanke der Wiedergutmachung nur Schaden leiden könne." Un entretien avec le Professeur Jochen Frowein, fils du fonctionnaire de l'A.A. le 29 I 1995, a permis de confirmer cet attachement personnel à une solution rapide du problème.

²²⁴ Un document de l'Abteilung II (ibid., "Entwurf einer Disposition für Ausführungen des Herrn Staatssekretärs vor dem auswärtigen Ausschuß des Bundesrates" (244.13 2423/53 II), 18 II 1953), qui fait partie des éléments de préparation de la discussion du traité au Parlement, précise ainsi : "Es ist mit Sicherheit damit zu rechnen, daß Ratifizierung und insbesondere Beginn der Durchführung des Abkommens eine grundlegende Änderung der Beziehungen zwischen Bundesrepublik und Israel bringen wird."

3.2. Adenauer et la ratification du traité

L'intervention personnelle du Chancelier, de même qu'elle avait été décisive pour la signature du traité, permet de parvenir à la ratification de l'accord germano-israélien malgré les multiples oppositions que suscite ce projet.

Le rôle d'Adenauer dans la période qui suit immédiatement la signature du traité a déjà été évoqué. Non seulement il exprime à de nombreuses reprises, notamment lors de la visite de la délégation arabe, sa volonté de voir l'accord recevoir la sanction du parlement ouest-allemand; mais en même temps il encourage la recherche d'une conciliation qui devrait mettre la R.F.A. à l'abri et rassurer ses partenaires (et adversaires) politiques, ainsi que les milieux économiques ouest-allemands. Pour atteindre ces objectifs, c'est-à-dire en fin de compte renforcer sa propre position en R.F.A., mais aussi celle de son pays dans le monde, Adenauer a besoin de parvenir à un véritable compromis. C'est en grande partie en raison de l'importance de l'enjeu qu'il s'investit personnellement.

Adenauer est à la base de l'avancée que constitue la fixation d'une échéance pour la ratification du Bundestag; car la perspective de son séjour aux Etats-Unis impose une date limite.²²⁵

Après une période de silence relatif justifié par d'autres préoccupations²²⁶ et la recherche de solutions aux récriminations arabes, Adenauer s'exprime à nouveau sur le sujet au début du mois de mars. Le 2, le Chancelier confirme ainsi devant la présidence du groupe C.D.U. au Bundestag son souhait de voir l'accord germano-israélien ratifié sous peu, c'est-à-dire avant son voyage aux Etats-Unis.²²⁷ Et cette prise de position semble annoncer une campagne de sa part en faveur du vote.

²²⁵ Le processus définitif doit alors être engagé et Adenauer fait préparer le texte du discours de présentation du traité au Bundestag dès la mi-février (PA/AA, Abt II, Bd 281, Projet de discours d'Adenauer devant le Bundestag pour le débat sur la ratification (zu 244.13 II 2284/53), 17 II 1953. Adenauer suit le conseil de Hallstein qui juge, au cours d'un conseil de cabinet du 13 II 1953 (GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du 13 II 1953), qu'il est désormais temps de ratifier puisque la délégation allemande en Egypte a terminé son travail.

²²⁶ poursuite de la construction européenne (C.E.C.A., C.E.D....), du processus de souveraineté de la R.F.A...

²²⁷ KAS, Comptes rendus de la présidence du groupe C.D.U. au Bundestag, VIII 001, Aktennotiz zur Vorstandssitzung vom 2. III 1953, "Der Bundeskanzler mißt dem Abkommen höchste Bedeutung zu und wünscht, daß die Ratifizierung vor seiner Abreise nach den U.S.A. erfolge."

Dans un premier temps, Adenauer s'exprime devant le Bundestag lors de la discussion en première lecture du projet de loi permettant la ratification.²²⁸ Sa déclaration écarte d'emblée tous les arguments avancés par les États arabes depuis quatre mois contre le traité. Mais parallèlement à cette prise de position ferme, le Chancelier promet la poursuite de la politique allemande en direction des pays arabes et souligne ainsi les limites du traité.²²⁹

Mais Adenauer ne s'arrête pas sur ces considérations politiques. Il poursuit son discours et rappelle la dimension morale de ses déclarations sur les réparations et les relations avec Israël :

“Nous avons (...) l'espoir légitime que la conclusion de ces traités mènera (...) à des relations entièrement neuves entre le peuple allemand et le peuple juif ainsi qu'à une normalisation des relations entre la République fédérale et l'État d'Israël. Dans tout cela, après tout ce qui nous est arrivé, nous devons faire preuve de patience et nous fier à l'impact de notre disposition à réparer, et en définitive à la puissance curative du temps.”²³⁰

Dans sa déclaration, Adenauer ne cache pas que la ratification, si difficile à obtenir, n'est que le début d'un long processus et qu'il reste encore des contentieux que les deux États se sont engagé à régler. Et si l'action de la R.F.A. peut conduire à une amélioration des relations entre les deux peuples et les deux pays, le temps lui aussi doit exercer son effet bénéfique.

Le discours d'Adenauer devant le Bundestag est en fait la reprise de propos tenus au moment de la signature du traité; mais au cours des quelques mois qui séparent les deux déclarations, l'atmosphère de Luxembourg n'a pas pu être sauvegardée. C'est pour cela que la R.F.A., par la voix de son Chancelier, s'efforce à tout prix de profiter des effets bénéfiques du traité et de sa ratification afin de poursuivre le processus d'intégration dans

²²⁸ BA, Archives de la Chancellerie, Bd 1129, Deutscher Bundestag, 252. Sitzung, 4 III 1953, 1ère discussion sur le projet de loi sur le traité.

²²⁹ Si elle ne comportait que ces éléments, l'intervention d'Adenauer pourrait être interprétée comme la continuation d'une politique allemande indécise et tentée de satisfaire tout le monde. Toutefois, les premiers détails de ce discours sont en rapport avec le public du Chancelier : il s'adresse en effet principalement aux députés de son camp soucieux de répondre aux attentes arabes et de contenter les milieux économiques de R.F.A. Car Adenauer ne peut pas ignorer cette fraction importante du Bundestag et doit promettre de s'occuper davantage des intérêts ouest-allemands dans les pays arabes.

²³⁰ “Wir haben (...) die berechtigte Hoffnung, daß der Abschluß dieser Verträge schließlich (...) zu einem ganz neuen Verhältnis zwischen dem deutschen und dem jüdischen Volke wie auch zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Staate Israel führen wird. Wir werden hierbei nach allem, was vorgefallen ist, Geduld zeigen und auf die Auswirkung unserer Wiedergutmachungsbereitschaft und schließlich auf die heilende Kraft der Zeit vertrauen müssen.” (in VOGEL, Deutschlands Weg nach Israel, op. cit., p. 81).

le concert international. Bonn doit agir en fonction des espoirs mis en la R.F.A. : qu'il s'agisse de la politique allemande des Etats-Unis ou de celle de Ben Gourion qui a besoin de la "nouvelle Allemagne".

Par ailleurs le Chancelier fédéral peut, dans son discours, se permettre d'ignorer les exigences arabes parce que la R.F.A. n'a pas d'aspirations politiques au Moyen-Orient; et cette absence même permettra de faire rentrer rapidement les choses dans l'ordre.²³¹

Adenauer ne perd pas de temps pour donner du relief à son intervention au Bundestag. Le 5 mars 1953 en effet, il insiste sur son attachement à une politique pro-occidentale devant des journalistes américains, auditoire de choix.²³²

Qu'elle s'effectue pour des raisons de politique intérieure ou des motifs extérieurs à la R.F.A., la reprise en main par Adenauer de la question de la ratification du traité germano-israélien est significative de sa manière de gouverner.²³³ En effet, malgré les hésitations de l'A.A., il décide d'accélérer le processus et de négliger l'avis de nombreux amis politiques car il veut parvenir à la sanction du Bundestag avant la fin du mois de mars. Cette manière d'agir est en fait la seule possibilité qui permettra de sortir la R.F.A. de l'impasse dans laquelle elle s'est elle-même placée.²³⁴ Et elle doit aussi permettre de respecter la parole donnée lors de la déclaration faite devant le Bundestag le 27 septembre 1951.

²³¹ ADENAUER, Erinnerungen 1953-1955, op. cit., p. 155, "Da aber die Bundesrepublik zu den Staaten gehörte, die im Vorderen Orient keinerlei Aspirationen hatten, glaubte ich, daß sich das Verhältnis wieder normalisieren werde." Dès la fin du mois de décembre 1952, Adenauer écrivait à Heinrich von Brentano, le président du groupe C.D.U. au Bundestag (in MENSING, H.P. (Hg), Adenauer - Briefe 1951-1953, op. cit., Nr 307, Lettre d'Adenauer à Brentano du 23 XII 1952) : "Auf jedem Fall sehe ich nicht, wie wir den Arabern über unser bereits gemachtes Angebot hinaus noch weiter entgegenkommen könnten, ohne Israel und dem Judentum gegenüber vertragsbrüchig zu werden. Ein solcher Vertragsbruch würde mit Sicherheit unserer Stellung in der Welt unvergleichlich mehr Schaden zufügen, als selbst eine vorübergehende Spannung in dem deutsch-arabischen Verhältnis."

²³² PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 245, compte rendu Presse u. Informationsamt, 5 III 1953, "Betr : Deutschlandsreise der amerikanischen Journalistengruppe unter Leitung von Mr James L. Wick".

²³³ v. SCHWARZ, H.P. (Hg), Konrad Adenauers Regierungsstil, Rhöndorfer Gespräche Bd 11, Bonn, 1991, 243 pages.

²³⁴ Dans une déclaration à Lenz, secrétaire général de la Chancellerie, du 2 III 1953 (in GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du 2 III 1953), Blankenhorn se reproche la légèreté allemande au moment de l'accord : "Er gab seinerseits zu, daß sie die Auswirkungen auf die arabischen Staaten überhaupt nicht bedacht hätten."

3.3. Confirmation des oppositions politiques

La période qui sépare la signature de l'accord germano-israélien de sa ratification permet le renforcement et la confirmation d'un certain nombre d'oppositions politiques à l'encontre de ce texte; on peut en effet parler de renforcement de ces oppositions dans la mesure où la vivacité du débat permet quelques prises de position bruyantes et catégoriques;²³⁵ les oppositions se confirment aussi en raison du maintien de tendances déjà apparentes dans la période précédant directement la signature du traité; et elles préfigurent les déclarations ultérieures sur le problème des relations diplomatiques.

L'opposition à la ratification se manifeste dans tout l'échiquier politique ouest-allemand. Quelques personnalités isolées du parti social-démocrate s'opposent à la ratification, et cela fait dire à Hans-Joachim von Merkatz,²³⁶ avec quelque exagération, que le groupe S.P.D. au Bundestag est rétif à toute sanction précipitée de l'accord. En revanche, à la différence de la social-démocratie, la majorité gouvernementale comporte un nombre de voix hostiles qui est loin d'être modeste.

La voix la plus remarquée au sein du S.P.D. est celle de Wilhelm Kaisen, maire de Brême, qui soutient le plus les armateurs allemands au moment de l'affaire du pavillon allemand. Kaisen n'a alors cessé de réclamer du gouvernement une modification de la clause "discriminatoire" de l'accord concernant les armateurs ouest-allemands.²³⁷ Mais la prise de position de Kaisen est à replacer dans son contexte : en tant que maire d'une ville portuaire concernée par le traité germano-israélien, il est naturel qu'il réclame les meilleures conditions d'exécution dans l'intérêt de sa ville.²³⁸

²³⁵ Les partis politiques allemands peuvent s'appuyer sur un sondage de décembre 1952 selon lequel "49% des Allemands de l'Ouest se prononcent contre la ratification de l'accord avec Israël et 26% y sont favorables." (in LEMASSON, S., "L'évolution des relations germano-israéliennes : du Traité de Luxembourg à l'unification allemande", in "Cosmopolitiques - Forum international de politique", septembre 1990, N° 17, p. 91 et suiv.).

²³⁶ président du groupe "D.P." au Bundestag et ministre fédéral pour les relations avec le Bundesrat (GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du 11 XI 1952).

²³⁷ v. la correspondance entre Kaisen et Hallstein citée dans la deuxième partie et GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du 20 II 1953.

²³⁸ Le point de vue de Kaisen ne constitue en fait qu'une exception et n'est pas représentatif de l'opinion du parti social-démocrate allemand : dans sa grande majorité le S.P.D. est favorable au traité et à sa ratification, ce qui pousse Adenauer à douter des affirmations de Merkatz (GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit., Réunion du 11 XI 1952).

A l'inverse du S.P.D., on peut dire qu'au sein de la droite ouest-allemande l'opposition à la ratification fait figure de dénominateur commun. Ainsi, dans les jours qui précèdent la signature du traité, vingt huit parlementaires de droite²³⁹ se sont déjà exprimés contre la forme que revêt le traité en déclarant :

“Nous ne protestons pas contre le bien-fondé de la réparation des dommages subis par la communauté juive, mais (nous posons) la question de savoir si la procédure choisie pour le règlement est la bonne et la seule possible.”²⁴⁰

Le F.D.P., partenaire de la C.D.U. dans la coalition gouvernementale, maintient quant à lui ses distances à l'égard du traité et exprime régulièrement ses doutes et son opposition.²⁴¹ C'est pourquoi, lors du passage de la délégation arabe à Bonn, il se prononce en faveur d'une solution négociée du contentieux germano-arabe.²⁴² Et lorsque les États arabes déploient de grands efforts de propagande contre la ratification, le parti libéral est surtout attentif aux problèmes que celle-ci crée pour la R.F.A. au Moyen-Orient. Ainsi, le 20 novembre 1952, lors du congrès du F.D.P., une résolution de la Commission de politique étrangère demande une modification des clauses du traité et le règlement du problème des réfugiés palestiniens, dans le sens exigé par les États arabes.²⁴³

Les doutes émis par le F.D.P. suscitent par ailleurs des rumeurs sur un soutien direct du parti libéral à la campagne des pays arabes. Et selon certaines de ces rumeurs, Franz Blücher, vice-Chancelier, serait lié au propagandiste de la cause arabe dans la capitale fédérale, Joachim Georg

²³⁹ Il s'agit de députés du F.D.P., du Bayernpartei, du Deutsche Partei, du Zentrum et du “Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten.”

²⁴⁰ “Wir wenden uns nicht gegen den Grundsatz der Wiedergutmachung der dem betroffenen Judentum zugefügten Schäden, vielmehr gegen die Frage, ob diese Art der Regelung die richtige und einzig mögliche ist.”, “Politik und Wirtschaft - Information”, 13 IX 1952.

²⁴¹ Au moment des négociations de Wassenaar, Dehler, le ministre de la Justice d'Adenauer, a déjà exprimé ses doutes à l'encontre de la justification des exigences juives et israéliennes (v. supra).

²⁴² N.U.M.O.V, Dossier Israël, Lettre de E. Engelhard, député F.D.P. de Hambourg, à R. Hüber, Nah- und Mittelostverein, 4 XI 1952, transmission à Hüber d'un télégramme de Engelhard et Rademacher à Blücher.

²⁴³ FNS, Documents des congrès du parti, A 1, Bd 27, Congrès de Bad Ems, 19-20 XI 1952, “Außenpolitischer Ausschuß - Entschließung zum Israelabkommen, 20. XI 1952”. Cette déclaration est la prolongation nuancée d'une déclaration de la fédération F.D.P. de Basse Saxe datée du 13 novembre qui met en cause le traité, sans remettre en doute la justification d'une réparation aux juifs (ibid., “Rundschreiben B 35/52 - Antrag des Landesverbands Niedersachsen, 13 XI 1952.”). Ce document exige une modification de l'accord, puisque “Abgesehen von den völkerrechtlichen Bedenken, die gegen die jetzige Form des Israel-Vertrages bestehen, die einem Neutralitätsbruch gleichkommt, ist der Vertrag geeignet, die alte traditionelle Freundschaft zu den arabischen Völkern zu zerstören.”

Adolf Hertslet.²⁴⁴

Un autre membre important du parti, Thomas Dehler, s'exprime pour sa part une nouvelle fois au moment de l'affaire du pavillon allemand qui engendre, à cause de son aspect symbolique, de nombreuses discussions en R.F.A. Il reprend alors la thèse selon laquelle le traité n'a pu aboutir que sous la pression américaine et veut ainsi excuser la R.F.A. auprès des États arabes en insistant sur le fait que la politique adoptée par la République fédérale dans cette affaire ne résulte pas d'un choix opéré en toute liberté.²⁴⁵

L'opposition au traité et à sa ratification émane également des rangs de la C.D.U. et de la C.S.U., aussi bien juste avant l'accord du gouvernement allemand sur le traité que pendant le débat sur la ratification.

Le parti chrétien-démocrate exprime ses doutes directement à l'adresse du Chancelier et ses protestations sont particulièrement vives après le séjour de la délégation arabe en R.F.A. La C.D.U. reproche notamment au gouvernement, et en particulier à Adenauer, de n'avoir ni écouté la voix de la raison ni défendu les intérêts allemands; car le traitement accordé aux visiteurs arabes ne répond pas selon elle aux attentes des milieux économiques; et certains détracteurs d'Adenauer au sein de son parti estiment tout simplement qu'il est impossible de comprendre les raisons qui motivent l'attitude du responsable chrétien-démocrate.

D'autres députés de la C.D.U. s'expriment non pas à la Chambre mais s'adressent directement aux fonctionnaires de l'A.A.; ils proposent ainsi de ne pas ratifier le traité, de ne pas accorder de réparations à l'État d'Israël en tant que tel afin de favoriser les dédommagements individuels plus justifiés à leurs yeux.²⁴⁶

Mais c'est incontestablement de la C.S.U. que provient l'hostilité la plus vive à l'égard de l'idée de ratification du traité. Dans la continuité de déclarations antérieures, Schäffer et Strauß poursuivent en effet leur lutte

²⁴⁴ *ibid.*, Dépôt Th. Dehler, Bd 2210, Lettre Blücher à Hallstein (copie à Dehler), 23 X 1952, avec un démenti de Blücher. Hertslet, exportateur, considère le traité comme une "bêtise politique" (DEUTSCHKRON, *op. cit.*).

²⁴⁵ GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., *op. cit.*, Réunion du 22 II 1953.

²⁴⁶ v. entretien entre Frowein et le député Schmitt, PA/AA, Abt II, Bd 281, Note écrite (244.13 II 1718/53), 6 II 1953, Frowein. L'état d'esprit de la C.D.U. est décrit par Hans-Joachim von Merkatz qui intervient auprès du Chancelier le 11 novembre 1952 (v. *supra.*) : si pour lui il est impossible de revenir sur la décision ("Von Merkatz meint auch, daß ein Nachgehen nur zur Folge habe, daß wir dann zwischen zwei Stühlen säßen.") il n'en reste pas moins que le groupe parlementaire chrétien-démocrate est, à ce moment, opposé à une ratification.

contre ce qu'ils considèrent être une folie sur le plan financier. Ainsi, le 13 février 1953, lors d'une séance de cabinet,²⁴⁷ Schäffer réitère son opposition à l'aspect financier de l'accord, alors que le processus de ratification semble désormais inéluctable.²⁴⁸ Pour sa part, Strauß émet encore de vives réserves au cours d'une réunion de la présidence du groupe C.D.U./C.S.U. au Bundestag, le 24 février.²⁴⁹ Il insiste alors pour que soit mentionné dans le compte rendu de séance qu'il reconnaît sans aucun doute l'obligation d'une "réparation individuelle rapide";²⁵⁰ mais aussi que "son attitude à l'égard de cet accord n'a pas changé et (qu')il le refuse catégoriquement."²⁵¹ D'autre part, il est d'avis que le gouvernement se trompe lorsqu'il prétend que l'accord va permettre un rapprochement avec les Occidentaux. Par ailleurs, Strauß n'hésite pas à considérer que le traité, en raison des défauts constatés dans sa préparation, est un exemple de mauvaise diplomatie.²⁵² Et à l'occasion d'une sorte de baroud d'honneur, à la veille du vote de ratification, Strauß annonce que son parti s'abstiendra pour exprimer son refus de la politique engagée sous sa forme actuelle et déclare vouloir demander une enquête sur les conditions de conclusion de l'accord.²⁵³

A la droite de l'échiquier politique ouest-allemand se trouve pour finir le "Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten".²⁵⁴ Dans une déclaration tardive du 19 février 1953,²⁵⁵ Waldemar Kraft²⁵⁶ prend position sur le traité et les remous qu'il provoque pour dénoncer les déficiences de la politique extérieure de la jeune R.F.A., au nombre desquelles il faut compter selon lui

²⁴⁷ *ibid.*, Réunion du 13 II 1953.

²⁴⁸ Il faut remarquer que Schäffer s'obstine alors qu'Adenauer le prie par écrit, le jour précédent (in MENSING, H.P. (Hg), *Adenauer - Briefe 1951-1953*, op. cit., Nr 343), de ne pas faire obstacle au bon déroulement de la discussion.

²⁴⁹ KAS, Comptes rendus de la présidence du groupe au Bundestag, VIII 001, Bd 1501/3, Aktennotiz zur Vorstandssitzung vom 24. II 1953.

²⁵⁰ "... zu einer individuellen und schnellen Wiedergutmachung..."

²⁵¹ "... sich seine Haltung gegenüber diesem Abkommen nicht geändert habe und er es grundsätzlich ablehne."

²⁵² "Das ganze Abkommen sei ein Skandal hinsichtlich der Untätigkeit in der diplomatischen Vorbereitung der Unterhändler und des seltsamen Verhaltens hoher Bundesbeamter gegenüber gewissen mit diesem Abkommen zusammenhängenden Persönlichkeiten." Sans le nommer, Strauß dirige ici son attaque contre Böhm qui s'est affronté violemment au ministre des Finances Schäffer, C.S.U., lors de la crise des négociations.

²⁵³ *ibid.*, Aktennotiz zur Vorstandssitzung vom 17. III 1953.

²⁵⁴ "Bloc des expulsés et privés de droits" (B.H.E.).

²⁵⁵ BA, Dépôt W. Kraft, Bd 25, "Fahrplan für die Besprechung am 19. 2. 1953 'an der evangelischen Kirche'".

²⁵⁶ responsable du parti qui représente les intérêts des réfugiés des territoires orientaux expulsés à la fin de la Deuxième guerre mondiale.

l'accord avec Israël et le conflit avec les pays arabes. Sa conclusion est sans appel : "l'A.A. n'est pas capable de travailler."²⁵⁷

3.4. Renforcement des oppositions dans les milieux économiques

Au cours du débat sur la ratification de l'accord germano-israélien les milieux économiques allemands ne restent pas inactifs et s'inscrivent dans la continuité de déclarations antérieures.²⁵⁸ Les représentants des forces économiques qui s'expriment viennent principalement d'entreprises industrielles soucieuses de préserver leurs parts de marché dans les pays arabes. Et l'action dans laquelle ils se lancent est d'autant plus résolue qu'ils cherchent à défendre des positions acquises récemment,²⁵⁹ dans des secteurs où la concurrence est très forte.²⁶⁰

L'inquiétude que les entreprises ouest-allemandes viennent à manifester est directement liée à l'accroissement de la pression des États arabes. Ces sociétés vivent alors au rythme des informations alarmistes diffusées par les médias arabes et reprises par le service de presse du

²⁵⁷ "... daß wir kein arbeitsfähiges A.A. haben." Il faut noter que, de manière étonnante, cette remarque de Kraft est l'une des rares déclarations émanant des cercles de réfugiés des territoires orientaux. Tout au long de l'"ère Adenauer", et jusqu'à une date récente, ces cercles constituent, au sein de la vie politique de la République fédérale, un groupe de pression très important. Il exprime souvent ses opinions pour revendiquer de meilleurs droits pour ces "personnes déplacées" allemandes. Au vu de l'importance du traité et des sommes accordées à Israël, on aurait pu s'attendre de sa part à des prises de position plus fortes et régulières.

²⁵⁸ Dans une lettre au fonctionnaire du ministère de l'Économie H. Strack du 30 VIII 1952, Hüber, responsable du Nah- und Mittelostverein (N.U.M.O.V., Dossier Israël, Lettre de Hüber à H. Strack, B.W.M., 30 VIII 1952), exprimait déjà son inquiétude face au risque réel d'un boycott arabe et à un gaspillage des potentialités ouest-allemandes dans les pays du Moyen-Orient. Le même jour, le N.U.M.O.V. publie un communiqué (Express-Information des Nah- und Mittelostvereins, 30 VIII 1952) dénonçant le traité : "Es handelt sich bei dem beabsichtigten Verträge keineswegs um eine nur zweiseitige (bilaterale), schon gar nicht um eine Angelegenheit allein der Humanität und Philanthropie, sondern um einen politischen Akt höchster Bedeutung, der die arabischen Nachbarn Israels aufs stärkste bedroht."

²⁵⁹ D'après BÜTTNER, F., et HÜNSCHER, P., op. cit., les milieux économiques ouest-allemands ont depuis 1952 des perspectives de contrats avec les pays arabes qui se montent à 3 milliards de DM, soit 50% supérieures à ce que devrait leur rapporter l'accord germano-israélien.

²⁶⁰ La rivalité qui s'exerce est principalement le fait des entreprises britanniques.

gouvernement fédéral.²⁶¹ Elles se sentent, à juste titre, directement concernées par les annonces régulières de boycott arabe et s'efforcent de réfléchir aux moyens d'éliminer ce risque. Ainsi, dès le début du mois d'octobre 1952, un entrepreneur munichois s'adresse au "Nah- und Mittelostverein"²⁶² de Hambourg pour s'informer des possibilités d'agir dans le contexte difficile qui règne alors; et il propose de faire pression sur le gouvernement par l'intermédiaire de membres du Bundestag.²⁶³ Car il est indispensable, selon lui, de modifier le traité afin que seules les organisations juives en soient bénéficiaires;²⁶⁴ cela nécessite naturellement le report du débat de ratification et l'organisation de négociations avec les Arabes.

L'état d'esprit de cette lettre est régulièrement présent dans les prises de position qui, à la même époque, émanent d'autres entreprises allemandes.²⁶⁵ Il est également partagé par le responsable du N.U.M.O.V., R. Hüber, qui, dans sa réponse à l'entrepreneur munichois, souligne les espoirs qu'il fonde lui-même dans la venue prochaine d'une délégation arabe composée "aux deux tiers de vieux amis".²⁶⁶ Hüber indique en outre à son correspondant que la question de la ratification est toujours ouverte et que la pression des milieux économiques sur les parlementaires ne peut manquer d'efficacité.

Les entreprises ouest-allemandes et leurs représentants sont particulièrement préoccupés par la situation née de l'accord germano-israélien. D'où leur grande activité au moment du passage de la délégation arabe à Bonn. Il s'agit en effet pour eux de profiter de la présence de

²⁶¹ Par exemple en ce qui concerne l'établissement par les États arabes de listes noires d'entreprises commerçant avec Israël (Presse u. Informationsamt, 25 X 1952, Radio libanaise, 24 X 1952, "Schwarze Listen über deutsche Exportfirmen"). Au cours d'une conférence donnée à Düsseldorf à la fin du mois de septembre, R. Küstermeier, l'un des initiateurs de l'"Aktion Friede mit Israel" (v. infra), dénonce l'instrumentalisation des entreprises allemandes par la propagande arabe (PA/AA, Abt II, Bd 1679, Note écrite (244.13 II 12 574/52), sans date (24 IX 1952?), Frowein). De même le D.I.H.T. ("Deutscher Industrie- und Handelstag", Confédération allemande des Chambres de Commerce et d'Industrie) transmet à l'A.A. le texte d'une conférence de presse menaçante du secrétaire général adjoint de la Ligue arabe (ibid., Lettre du D.I.H.T., 13 X 1952).

²⁶² Association recréée en 1950, dont le but est de conseiller les entreprises désirant s'implanter au Moyen ou au Proche-Orient, de faciliter l'établissement de liens entre partenaires ouest-allemands et moyen-orientaux et accessoirement de représenter les intérêts de ces entreprises en R.F.A.

²⁶³ N.U.M.O.V., Dossier Israël, Lettre de Haacke und Hinrichsen, Munich, à Hüber, 8 X 1952.

²⁶⁴ supprimer Israël de la liste des bénéficiaires du traité est la seule possibilité de mettre fin aux menaces arabes.

²⁶⁵ v. par exemple la lettre de la société "Felten und Guillaume Carlswerk AG" à la Chancellerie, in PA/AA, Abt II, Bd 1690, Lettre du Sts du Bundeskanzleramt à l'A.A., 18 X 1952, Gumbel, ibid., Büro Sts, Bd 184, Télégramme Dr Waldschmidt (Mannheimer Motorenwerke, Le Caire), 14 XI 1952.

²⁶⁶ ibid., Lettre de Hüber à Haacke und Hinrichsen, Munich, 14 X 1952. "... zu zwei Dritteln aus alten Freunden..."

négociateurs arabes pour faire pression sur le gouvernement Adenauer et souligner la gravité du péril. Ainsi, dans une lettre du 30 octobre adressée à la Confédération des sociétés de commerce extérieur de Rhénanie du nord-Westphalie, Hüber souligne qu'il faut impliquer directement les milieux économiques dans les discussions.²⁶⁷ Car il n'est pas concevable selon lui d'accepter que l'A.A. place les discussions avec la délégation arabe à un niveau purement politique. Et pour renforcer son point de vue il évoque les risques que fait courir aux Allemands l'attitude ferme de l'Égypte.

Au moment de la visite de la délégation arabe, l'intervention des milieux économiques se traduit par une pression exercée soit isolément par certaines firmes, soit de manière collective par différentes confédérations sur le gouvernement fédéral.²⁶⁸ Les arguments développés à cette occasion sont toujours les mêmes :²⁶⁹ on regrette le traitement accordé par les autorités de Bonn à la délégation arabe²⁷⁰ et on déplore l'impossibilité de rencontrer ses membres.²⁷¹ Mais les sociétés en question vont encore plus loin : elles s'affirment prêtes à refuser des contrats avec Israël pour ne pas renoncer aux marchés arabes²⁷² et signalent leur intention de constituer un "groupement d'intérêt"²⁷³ qui sondera les pays intéressés pour relancer le dialogue.²⁷⁴ A cette fin les diverses organisations se consultent²⁷⁵ et décident d'établir une

267 *ibid.*, Lettre de Hüber à Treichel, Verband der Außenhandelsfirmen, Nordrhein-Westfalen, 30 X 1952.

268 GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., *op. cit.*, Réunion du 31 X 1952, p. 453, "Nachmittags wurde nochmal die Frage des Vertrags mit Israel erörtert. Die deutsche Telefonindustrie befürchtet, daß bei einer weiteren Verschärfung der Situation ihr große Aufträge entgingen." Dans le même cadre, le président du B.D.I. ("Bundesverband der Deutschen Industrie", Confédération de l'Industrie allemande), Fritz Berg, s'adresse directement à Adenauer pour souligner les risques réels de boycott pour un commerce en expansion (N.U.M.O.V., Dossier Israël, Lettre de Berg à Adenauer, 13 XI 1952).

269 N.U.M.O.V., Dossier Israël, Télégramme de l'Handelskammer Hambourg à Dr Stephan, 31 X 1952, PA/AA, Abt II, Bd 1690, Télégramme de l'Industrie und Handelskammer für Südhannover à l'A.A., 5 XI 1952, Télégramme D.I.H.T. à l'A.A., 11 XI 1952, v. Meeteren, Degener, Hiezig.

270 *ibid.*, Texte de Jehnich, "Handelsblatt", rédaction de Hambourg, "Verständigung mit der arabischen Welt", 3 XI 1952.

271 *ibid.*, Lettre du Verband der Außenhandelsfirmen, Nordrhein-Westfalen, à Hüber, 4 XI 1952.

272 *ibid.*, "Interessieren wird Sie jedoch, daß sich die Großfirmen untereinander darüber einig sind, daß man nicht zugunsten eines Reparationenauftrages für Israel auf das Geschäft mit den arabischen Ländern verzichten darf. Das bedeutet praktisch, daß selbst nach der Ratifizierung des Israel-Abkommens kaum ein nennenswerter Auftrag für Investitionsgüter im hiesigen Bezirk untergebracht werden könnte." L'auteur de ce document va même jusqu'à regretter que certaines entreprises se lanceront certainement dans le commerce avec Israël.

273 "... Interessengemeinschaft..."

274 Texte de Jehnich. Dans ce texte, il est précisé que les entreprises veulent développer une réflexion sur le bénéficiaire du traité, sur une éventuelle médiation de l'O.N.U. et surtout dialoguer avec les Arabes pour assurer le bon déroulement de l'exposition industrielle allemande du Caire prévue pour l'année suivante.

275 N.U.M.O.V., Dossier Israël, compte rendu de "Sitzung am 7. November 1952 für Arabien-Interessenten".

liste de personnalités capables de recréer une bonne atmosphère dans les relations entre Bonn et les États arabes.²⁷⁶ Dans le même but, elles offrent leurs services à l'A.A. pour la constitution de l'éventuelle délégation à envoyer en Egypte;²⁷⁷ dans certains cas aussi elles s'adressent directement aux responsables arabes pour expliquer les motivations de la R.F.A. dans l'affaire des réparations.²⁷⁸

Vu leurs inquiétudes, les entreprises allemandes ne peuvent que réagir avec soulagement à la baisse de la tension qu'on observe au cours du mois de décembre 1952.²⁷⁹ Pour elles cependant, cette détente ne constitue qu'un élément mineur d'amélioration du contexte; car le mal consécutif à l'annulation de l'exposition industrielle allemande prévue au Caire est bien réel.²⁸⁰ C'est pourquoi elles poursuivent alors leur réflexion pour établir les causes de la crise et envisager les possibilités d'y remédier.²⁸¹

Lorsque le gouvernement de Bonn décide d'envoyer une délégation en Egypte, les milieux industriels manifestent à nouveau leur intérêt et prodiguent leurs conseils aux autorités.²⁸² Fritz Berg, président du B.D.I., s'adresse ainsi une nouvelle fois à Adenauer pour lui soumettre une liste de représentants des milieux économiques qu'il conviendrait d'intégrer à la délégation Westrick.²⁸³ De son côté le N.U.M.O.V. renouvelle une tentative de

276 *ibid.*, Télégramme du D.I.H.T. à Hüber, 18 XI 1952, Lettre de Hüber au D.I.H.T., 20 XI 1952, Confidentiel, Lettre du D.I.H.T. à Hüber, 26 XI 1952, Altenburg.

277 *ibid.*, Lettre de Hüber à Allardt, A.A. Handelspolitische Abteilung, 26 XI 1952, et Lettre de l'A.A. (300.01/66 IV 22 545.52) à Hüber, 9 XII 1952, Nöhring, qui remercie mais décline l'offre du N.U.M.O.V.

278 *ibid.*, Rapport de R. Ruperti, Nah- und Mittelost Verein, sur une visite à Mansour, ministre égyptien du Commerce et de l'Économie, 27 XI 1952, et Lettre des Motoren-Werke-Mannheim aux Affaires étrangères égyptiennes, 19 IX 1952, Waldschmidt, citée par ATEK, W., *op. cit.*

279 *ibid.*, Lettre des Motoren-Werke-Mannheim, Middle and Near-East Branch, à Motoren-Werke-Mannheim, Mannheim, 20 XII 1952.

280 *ibid.*, Lettre de Westdeutsche Wirtschaft à Hüber, 12 XII 1952, de Bouché.

281 *ibid.*, "Memorandum : Betr : konsularische und diplomatische Vertretungen in Nahost", R. Hüber, 11 XII 1952. D'après cette analyse, le problème principal est l'absence de concertation avec les pays arabes due à la fois à l'absence de représentations allemandes dans les pays arabes et au manque d'informations. Les sociétés allemandes peuvent être rassurées par les nouvelles apaisantes reçues du ministère de l'Économie qui annoncent certes l'impossibilité momentanée d'investissements en Arabie Saoudite mais la poursuite des contrats en cours (*ibid.*, Lettre du B.W.M. (V B 7 84 152/52) au Nah- und Mittelost Verein, 7 I 1953, Seeliger).

282 *ibid.*, "Bericht aus Bonn", Nr A 730, A. Harenberg, "Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Exportvereine, Importausschuß des Gesamtverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels e. V.", 17 I 1953.

283 *ibid.*, Lettre du B.D.I. à Hüber, 29 I 1953, von Carnap, avec lettre de Berg à Adenauer, 21 I 1953. Le B.D.I. s'offusque de voir refusée la participation du responsable de sa section du commerce extérieur à la délégation et invoque la nécessité d'être informé par une personne de sa compétence (PA/AA, Abt II, Bd 1686, Télégramme B.D.I. à Hallstein, 27 I 1953).

pression sur le Bundestag.²⁸⁴

On peut estimer par ailleurs qu'il existe à cette époque une certaine connivence entre les milieux industriels allemands et les formations politiques, car les industriels tiennent régulièrement les partis informés de leurs inquiétudes.²⁸⁵ Et les hommes politiques qui mettent en doute la façon de procéder d'Adenauer ne manquent pas de se faire l'écho de telles inquiétudes. Le F.D.P. est en particulier le destinataire de doléances de firmes qui exportent vers les pays arabes et demandent que des modifications soient apportées à l'accord germano-israélien;²⁸⁶ et en conséquence le parti libéral insiste dans ses prises de position sur les risques que comporte le traité pour l'économie allemande.²⁸⁷

Dans le même ordre d'idées, le F.D.P. est également très actif au moment de l'affaire du pavillon allemand. Lorsqu'il presse le gouvernement Adenauer de renégocier la clause en question, il répond en fait aux injonctions des groupements d'intérêts ouest-allemands (administrations²⁸⁸ ou confédérations²⁸⁹) qui se manifestent à intervalles réguliers. F. Rademacher, qui est à cette occasion le porte-parole du parti libéral,²⁹⁰ s'exprime devant la présidence du F.D.P. à la fin de février 1953 :²⁹¹ ses exigences concernent alors la possibilité d'utiliser le pavillon allemand, ainsi qu'une garantie de sécurité pour les navires allemands dans les ports israéliens. Et c'est avec une certaine fierté qu'il annonce avoir obtenu de

284 N.U.M.O.V., Dossier Israël, Lettre de Hüber à Engelhard, 15 I 1953. Dans cette lettre, Hüber transmet des informations sur le commerce entre la R.F.A. et les États arabes pour agir sur la commission de politique commerciale du Bundestag.

285 V. à ce propos in VARAIN, H.J., Interessenverbände in Deutschland, Cologne, 1973, 398 pages, BRAUNTHAL, G., "Wirtschaft und Politik : Der Bundesverband der Deutschen Industrie", p. 277 et suiv.

286 FNS, Dépôt Th. Dehler, Bd 1184, Lettre de Dehler à Böttcher, Fabriken für Holz- und Lederpappen, 23 XII 1952, qui reprend les termes d'une lettre de Rebentrost, F.D.P. Haut Palatinat, à Dehler, 19 XII 1952, qui l'informait des soucis de Böttcher face au traité avec les risques qu'il comporte pour les exportations vers les pays arabes. Ce dossier comporte également une lettre de Böttcher à Dehler, 23 I 1953, qui exprime une nouvelle fois ses inquiétudes pour le commerce tout neuf avec les Arabes et condamne personnellement le traité.

287 FNS, Documents des congrès du parti, A 1, Bd 27, Congrès de Bad Ems, 19-20 XI 1952, "Rundschreiben B 35/52 - Antrag des Landesverbands Niedersachsen, 13 XI 1952".

288 v. intervention du maire de Brême déjà évoquée, avis exprimé également au Bundestag le 20 II 1953, in GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R., op. cit.

289 C'est le cas de la Confédération des Armateurs allemands, déjà mentionnée.

290 responsable du F.D.P. à Hambourg, Rademacher est lui-même entrepreneur d'import-export.

291 BRACHER, K.D., MORSEY, R., SCHWARZ, H.-P. (Hg.), Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe, Deutschland seit 1945, Bd 7/I, F.D.P. - Bundesvorstand - Die Liberalen unter dem Vorsitz von Theodor Heuss und Franz Blücher - Sitzungsprotokolle 1949-1954, Zweiter Halbband 1953-1954, Düsseldorf, 1990, 761 pages, p. 853 et suiv. (numérotation en continu), 29 II 1953, Sitzung des Bundesvorstandes.

Hallstein la promesse d'une renégociation de la clause concernée.²⁹²

Pour être complet sur cet aspect, il faut encore mentionner que les préoccupations des milieux industriels sont également prises en compte par les députés de la C.D.U., en particulier par le président de la commission du commerce extérieur au Bundestag Christian Kuhlemann. Le 15 décembre 1952, dans une lettre adressée à Hallstein, celui-ci s'inquiète de la dégradation des relations économiques avec les États arabes et s'enquiert des mesures prises pour assurer les parts de marché ouest-allemandes dans ces pays.²⁹³

La C.S.U. pour sa part est un intermédiaire tout désigné des milieux économiques : dans ses commentaires dirigés contre l'accord de Luxembourg,²⁹⁴ F.-J. Strauß insiste en effet sur les risques que celui-ci comporte pour l'économie allemande du fait des menaces arabes.

3.5. La ratification

Grâce à l'action du Chancelier Adenauer qui reprend en mains le problème à partir de la mi-février 1953, l'accord de réparations est finalement ratifié par le Bundestag le 18 mars, après l'avoir été par le Bundesrat le 20

²⁹² *ibid.*, p. 869, "Diese Unzulänglichkeit muß in Ordnung gebracht werden. Wenn wir 3,5 Milliarden liefern, dann haben auch das Recht, daß unsere Schiffe gleichberechtigt anlaufen."

Dans le cas du F.D.P., il faut par ailleurs noter l'existence de liens entre sa fédération de Rhénanie du nord-Westphalie, les industriels de cette région et le groupe de Naumann (ancien membre du parti national-socialiste, qui tente, avec d'autres personnes, d'infiltrer la vie politique allemande en pratiquant l'entrisme dans les partis établis, et en particulier le F.D.P. Naumann est arrêté en 1953 par les Britanniques). Ces contacts peuvent naturellement expliquer les prises de position hostiles au traité et à sa ratification, et le sujet est bien sûr exploité par le "Jerusalem Post" (30 V et 1er VI 1953) qui écrit : "Als Naumann von den Briten verhaftet wurde, kam es an den Tag, sehr zur Bestürzung der Deutschen, daß er und seine Gesellen daran waren, die nordrhein-westfälische Landesgruppe des wichtigsten Koalitionspartners Dr Adenauers, der FDP, an sich zu reißen, die Landesgruppe, die 70 % der Parteieinnahmen liefert und die führende Industrieschicht in Düsseldorf hinter sich hat. War es deshalb ein Zufall, daß in den letzten Wochen vor den Verhaftungen dieselben Geschäftskreise sehr eifrig daran waren, das Luxemburger Abkommen zu torpedieren?"

Die besten Beobachter glauben, daß der Hintergrund rein kommerzieller Art ist : (diese Kreise) scheinen der Ansicht zu sein, daß Deutschland nichts unternehmen sollte, daß seine Beziehungen zum Nahen Osten trüben könnte."

²⁹³ PA/AA, Abt II, Bd 1690, Lettre de Christian Kuhlemann, MdB, président de la commission du commerce extérieur, à Hallstein, 15 XII 1952.

²⁹⁴ KAS, Comptes rendus de la présidence du groupe au Bundestag, VIII 001, Bd 1501/3, Aktennotiz zur Vorstandssitzung vom 24. II 1953.

février.²⁹⁵ Le vote est le reflet des débats relatés précédemment :

“Au Bundestag, sur 400 députés,²⁹⁶ 239 seulement votaient ‘oui,’ en dépit du fait que la négociation eut été décidée par le Chancelier Adenauer et que l’accord porta sa signature. 106 seulement des 214 députés de la coalition comprenant son parti - la C.D.U. - apportaient leur voix. Le fait que les députés du S.P.D. aient voté en bloc pour l’accord avait seul permis sa ratification.”²⁹⁷

Qui sont les participants à ce vote?²⁹⁸

Parmi les 239 “oui” se retrouvent tous les députés du groupe S.P.D., certains représentants de la C.D.U./C.S.U., du F.D.P. et des députés du Deutsche Partei. Au nombre des 35 “non” figurent les quelques députés communistes, des membres de l’extrême-droite et certains députés des partis de la coalition. Enfin 86 membres du Bundestag s’abstiennent, dont Strauß.

Adenauer ne rencontre donc pas l’unanimité parmi les membres de son parti ou des partis de la coalition, malgré sa participation personnelle aux derniers épisodes du débat sur la ratification. D’autre part, en dépit de l’importance du texte en question, seuls 360 députés sur 402 sont présents lors du vote.

Ici il importe de souligner que même si la ratification est difficilement obtenue, elle est finalement acquise. La sanction du Bundestag marque la fin d’une longue période de réflexion et l’aboutissement d’un processus qui oblige l’Allemagne fédérale à assumer ses responsabilités face au passé. Mais la ratification du traité germano-israélien n’est pas qu’une fin : bien au contraire, elle représente aussi le début du rapprochement concret entre la R.F.A. et Israël, avec pour couronnement prévisible, mais lointain, l’établissement de relations diplomatiques. Cette tendance au rapprochement existe effectivement déjà à cette époque, et ce développement peut même paraître naturel, malgré les difficultés que la ratification a rencontrées. Le traité de Luxembourg, qui peut alors entrer en vigueur, pose les fondements d’un mouvement convergent et d’un dialogue, comme le reconnaissent les

²⁹⁵ La ratification a lieu le dernier jour de la session du Bundestag : si elle n’avait pu se faire alors, l’ensemble des paiements aurait dû être reporté d’un an en raison du début de l’année budgétaire fixé au 1er avril.

²⁹⁶ chiffre approximatif, le nombre total des députés au Bundestag est alors de 402.

²⁹⁷ BEN NATAN, op. cit., p. 28.

²⁹⁸ chiffres in BRACHER, K.D. (Hg.), *Geschichte der Bundesrepublik*, Stuttgart, Wiesbaden, 1981, Bd 2, SCHWARZ, H.P., *Die Ära Adenauer - 1949-1957*, Stuttgart, Wiesbaden, 1981, 540 pages.

différents acteurs de l'époque.²⁹⁹ Ce texte constitue aussi pour la R.F.A. la possibilité d'avancer un peu plus dans la voie de la souveraineté et d'améliorer son image dans le monde.³⁰⁰

Mais, comme cela est apparu au fil de l'analyse, il faut également insister sur le fait que la période qui sépare la signature de l'accord de sa ratification permet la mise en place d'un certain nombre d'éléments qui doivent ultérieurement remettre en cause la logique engagée le 10 septembre 1952 et confirmée le 18 mars 1953.

²⁹⁹ Une semaine après la ratification du traité, le jour de l'échange des documents de ratification aux Nations-Unies, Adenauer adresse ses remerciements à N. Goldmann et écrit (MENSING, H.P. (Hg), Adenauer - Briefe 1951-1953, op. cit., Nr 359, p. 353) : "Mein Dank (...) verbindet sich mit der Bitte, daß Sie weiterhin mit mir im Sinne einer Wiedergutmachung des Geschehenen und einer guten Entwicklung der Beziehungen zusammenarbeiten wollen."

³⁰⁰ Les déclarations sur le sujet, effectuées soit immédiatement après la sanction parlementaire, soit ultérieurement, témoignent de ces possibilités. Adenauer déclare le 20 III 1953 devant des journalistes que "Die gute Außenpolitik setzt die innerlich anerkannte moralische Gleichberechtigung voraus und gerade deswegen ist der Israel-Vertrag so bedeutungsvoll für uns." (KÜSTERS, H.J. (Bearbeiter), Adenauer Teegespräche 1950-1954, op. cit., p. 434). Il déclare également lors d'une séance de cabinet le même jour "... daß die Ereignisse der beiden letzten Tage für das deutsche Ansehen in der Welt von besonderer Wichtigkeit gewesen seien. Dem Israel-Vertrag komme eine außenpolitische überragende Bedeutung zu." (in Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, op. cit., p. 229).

B. ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE ALLEMANDE APRÈS LA RATIFICATION : VERS DES RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC ISRAËL?

Après la sanction parlementaire de l'accord de réparations par le Bundestag, le 18 mars 1953, et l'échange des documents de ratification au secrétariat des Nations-Unies le 27 mars, le traité entre officiellement en vigueur. Une nouvelle étape commence alors dans le long processus qui doit amener à un rapprochement entre la République fédérale et Israël.

Il existe désormais en R.F.A., même si elle n'est à cette date qu'embryonnaire, une représentation permanente d'Israël qui symbolise le nouveau lien et la possibilité de progresser dans les nouvelles relations. Cette représentation incarne l'esprit qui a permis la signature du traité et sa ratification contre vents et marées. Par ailleurs, la présence de la mission commerciale d'Israël sur le sol allemand représente pour les autorités de Bonn une preuve supplémentaire de leurs efforts visant à implanter durablement la démocratie en Allemagne; car cette représentation est une caution valable pour les douze années pendant lesquelles la R.F.A. va délivrer à Israël des marchandises dans le cadre de l'accord de Luxembourg.

L'esprit qui a permis le rétablissement du dialogue et l'instauration de relations *de facto* entre la R.F.A. et Israël est présent en Allemagne fédérale tout au long de la période qui suit la ratification. Comment se manifeste-t-il à divers niveaux?

I. L' Auswärtiges Amt favorable à un rapprochement entre la R.F.A. et Israël

1. Les problèmes dus à l'absence d'une représentation ouest-allemande en Israël

En l'absence de relations *officielles* entre la R.F.A. et Israël, en particulier par manque d'une représentation ouest-allemande dans l'État hébreu, la R.F.A. est confrontée, tout au long de la période à une série de problèmes. Ceux-ci entraînent la nécessité de trouver, pour un temps limité, des solutions de remplacement.

1.1. Le problème de l'information sur Israël au sein de l'A.A.

Par la signature de l'accord de Luxembourg, la R.F.A. s'engage à verser à l'État hébreu une forte somme sous la forme de livraisons de marchandises. Israël devient ainsi un partenaire commercial particulier : parce qu'au départ le commerce ne se fait que dans un seul sens, de la R.F.A. vers l'État juif, et parce que les relations commerciales ne s'accompagnent pas, comme c'est le cas généralement, de relations politiques. La R.F.A. livre des marchandises et fournit des usines complètes à un pays dont elle ne sait pas grand-chose, et cette situation peut se prolonger en l'absence d'une représentation ouest-allemande sur le territoire israélien.

Pour remédier au problème, l'A.A. agit de plusieurs manières et, en apparence, il peut bénéficier de nombreuses sources de renseignements.

En premier lieu, le ministère des Affaires étrangères de Bonn tient à se maintenir au fait de l'évolution intérieure d'Israël et du sort des marchandises que la R.F.A. vient de s'engager à livrer. A cette fin, l'A.A. reçoit, au départ, un journal israélien de langue anglaise, le "Jerusalem Post", et des périodiques juifs anglais.¹ Immédiatement après la conclusion de l'accord, A. Frowein exprime le désir de prolonger l'abonnement aux périodiques "Jewish

¹ PA/AA, Abt III, 210.01/35, Note écrite (210.01/35 III 11 225/52) à Frowein, 8 VIII 1952, Melchers. Et à l'occasion d'un entretien avec Marc Cohen (v. supra), Melchers indique que l'A.A. n'a pas les moyens d'ajouter à sa liste de périodiques sur Israël des quotidiens en hébreu.

Observer and Middle-East Review" et "Jewish Chronicle" obtenus par l'intermédiaire de la représentation allemande de Londres au moment des négociations de Wassenaar.²

Par ailleurs, les informations sur l'État hébreu proviennent aussi des représentations israéliennes à travers le monde; qu'il s'agisse du bulletin de la mission de Cologne déjà évoqué ou de fascicules diffusés par les ambassades israéliennes.³ Ces sources restent toutefois difficilement exploitables de façon objective puisqu'elles émanent directement du gouvernement israélien.⁴

L'A.A. dispose en outre des services de l'Office fédéral de presse qui lui fournit régulièrement des traductions d'articles de journaux israéliens sur divers aspects des contacts entre les deux pays.⁵ De plus, l'agence de presse dpa dispose, dès 1953, d'un correspondant permanent en Israël, Rudolf Küstermeier, qui devient, à bien des égards, la source principale d'informations de l'A.A. sur l'État hébreu.⁶

L'A.A. profite encore occasionnellement des comptes rendus de personnalités qui ont pu faire le voyage d'Israël. C'est le cas, entre autres, du député, président de la commission des réparations au Bundestag et ancien responsable de la délégation allemande à Wassenaar, F. Böhm, en 1954;⁷ des députés O.-H. Greve (S.P.D.)⁸ et K. von Spreti (C.D.U.)⁹ en 1955; du journaliste et responsable du service de presse de la ville de Hambourg,

2 PA/AA, Abt II, Bd 1513, London-Abkommen, Note écrite (243.18 E II 12 715/52), 29 IX 1952. L'intérêt de l'A.A. pour ces périodiques demeure sur l'ensemble de la période. Frowein fait preuve de la même insistance au mois d'août 1954 (ibid., Bd 1670, Note (206.244.10 11 307/54) au Ref 116, 20 VIII 1954, Frowein) lorsqu'il écrit : "Für Referat 206 stellt der "Jewish Observer and Middle East Review" eine unentbehrliche Informationsquelle - besonders über politische Vorgänge in Israel - dar. Referat 308 (Vorderer Orient) benötigt den "Jewish Observer and Middle East Review" ebenfalls, weil er eine ausgezeichnete Informationsquelle über Israel und die an Israel angrenzenden Staaten des Vorderen Orients darstellt. Solche Informationsquellen sind umso notwendiger, als wir in Israel bekanntlich noch keine Vertretung haben."

3 obtenus parfois à grand peine en l'absence de contacts officiels et réguliers entre les représentations israéliennes et ouest-allemandes à l'étranger (v. ibid., Abt VII, Bd 1018, Presse u. Informationsamt (243 I III 20 642/52), 27 X 1952, Kayser).

4 L'ambassade ouest-allemande à Bagdad condamne ainsi vivement la propagande officielle répandue par le gouvernement israélien (ibid., Abt III, Bd 172, Lettre Bagdad (211 Isr 1370/55), 30 IV 1955, "Confidentiel").

5 et s'estime suffisamment pourvu en informations pour refuser un abonnement au magazine "Nouvelles juives mondiales" (ibid., Abt VII, Bd 1018, Presse u. Informationsamt (243 I III 1 806/53), 14 IV 1953, Seydel) proposé par l'ambassade de R.F.A. à Paris (ibid., Lettre Paris (600.00 I 221/53), 11 III 1953, Hausenstein).

6 ainsi que de l'Office fédéral de presse qui profite de cette "gut funktionierende dpa-Vertretung..." (ibid., Presse u. Informationsamt (243 I III 1 806/53), 14 IV 1953, Seydel).

7 "Die Neue Zeitung", 14 V 1954, "Eindrücke aus Israel".

8 "Allgemeine", 20 V 1955, entretien avec O.H. Greve.

9 PA/AA, ABT VII, Bd 1025, Lettre à Hallstein, 29 II 1956, v. Spreti + rapport.

cofondateur de l'action "Paix avec Israël" ("Frieden mit Israel"), E. Lüth.¹⁰ Mais les informations fournies par ces personnalités restent difficiles à utiliser telles quelles.¹¹

L'A.A. peut en outre bénéficier des informations fournies par des personnes qui s'adressent spontanément à lui. Ainsi, dès que des contacts sont établis entre la République fédérale et Israël, des Israéliens d'origine allemande, ou des juifs demeurés en R.F.A., se manifestent pour renseigner le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères. Certains songent à mettre en place un réseau privé d'informations,¹² d'autres n'agissent qu'occasionnellement; et les motivations de ces interventions vont d'une certaine philanthropie à l'intérêt personnel, en particulier lorsque la perspective de meilleures relations entre les deux pays se précise.¹³ Soucieuses de procurer une information détaillée, ces personnes fournissent des extraits de presse israéliens ainsi que des comptes rendus sur différents problèmes de l'État hébreu.¹⁴ Avec le temps, ces exposés deviennent indispensables à l'Office fédéral de presse et à l'A.A. qui souhaite maintenir le contact.¹⁵

Enfin, dans le but de mieux pouvoir travailler sur Israël, en particulier au moment où il se révèle possible d'approfondir les relations entre les deux pays, l'A.A. tient à être présent sur place, au moins pour un temps. C'est ainsi que Frowein lance, dès mars 1954, l'idée d'un voyage d'études en Israël.¹⁶ Car selon lui un séjour de ce type est le seul moyen de mettre fin aux

¹⁰ v. par exemple Reise ins Gelobte Land, Hambourg, 1953, 70 pages.

¹¹ L'ambassade ouest-allemande de Bagdad écrit (ibid., Abt III, Bd 172, Lettre Bagdad (211 Isr 1370/55), 30 IV 1955, "Confidentiel") à propos de l'article "Que va-t-il advenir d'Israël?" ("Was wird aus Israel?") de Lüth dans la "Deutsche Rundschau" de novembre 1954 : "Es ergibt sich heraus, daß es außerordentlich schwierig ist, ein zuverlässiges Bild zu gewinnen, weil die in Israel reisenden Landsfremden nur das zu sehen bekommen, was sie sehen wollen und dürfen."

¹² PA/AA, Abt II, Bd 252, Lettre de Marc A. Cohen (Cologne) à Dr Meltchers (sic), 5 VIII 1952, qui propose la mise en place d'"... ein 'Zentral-Büro für Deutsche und Israelische Angelegenheiten' (Auskünfte, Nachrichten, Bezugsquellen, Nachweis, Beratungen), mit Sitz in Bonn und Jerusalem..."

¹³ Donnés en général dans le but de participer au rapprochement entre les deux pays, ces renseignements sont également le moyen pour les différentes personnes qui les fournissent de se faire connaître afin d'être contactées dans l'éventualité d'une représentation allemande en Israël. Ainsi M. Cohen intervient à nouveau au mois de juillet 1954 (ibid., Abt II, Bd 252, Lettre de M. Cohen à Frowein, 2 VII 1954) pour proposer ses services. L'offre de Cohen est rejetée par l'A.A. (ibid., Lettre de Frowein à Cohen, 29 VII 1954).

¹⁴ v. par exemple, Correspondance W. Hirsch, II 1956, "Erdöl in Israel" (ibid., Abt IV, Ref 412, Bd 136).

¹⁵ Il en va ainsi des comptes rendus de W. Hirsch dont H. Voigt reconnaît la valeur (PA/AA, Abt VII, Bd 1021, Note (308.205.00 92.19 430/56), 23 II 1956, Voigt, "Confidentiel") : "Die (...) Berichte über Israel zeichnen sich durch eine übersichtliche Zusammenstellung und recht sorgfältige Auswertung des Berichtsmaterials aus. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen ist eine Fortsetzung der Berichterstattung, die eine gute Ergänzung der hier vorhandenen Arbeitsunterlagen darstellt, wünschenswert."

¹⁶ PA/AA, Abt II, Bd 252, Note (206.210.01/35 7485/54), 12 III 1954, Frowein. Le séjour a lieu à la fin du mois d'octobre 1955 (ibid., Abt III, Bd 172, Note écrite (206.244.13 12 813/55), 8 XI 1955, Frowein.

problèmes engendrés par le système même dont dépend l'A.A. : difficulté de vérifier la véracité d'informations aux multiples provenances¹⁷ et impossibilité de tirer des conclusions claires de renseignements subjectifs.¹⁸

Ces difficultés sont encore plus réelles lorsque l'on sait que les informations du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères sur Israël proviennent souvent de ses représentations dans les pays arabes. Les nouvelles fournies par celles-ci permettent certes à l'A.A. de se renseigner sur des points précis; mais elles dépendent en grande partie de la presse israélienne et n'apportent donc pas beaucoup plus que les détails reçus par d'autres canaux.¹⁹ Par ailleurs, de même que les informations puisées à des sources privées sont influencées par le contexte israélien, les jugements des diplomates en poste dans les pays arabes sont marqués par l'atmosphère de ces États : souvent fondées sur des rumeurs, les prises de position des représentants ouest-allemands dépendent de renseignements filtrés par la censure arabe ou ne leur parvenant que de manière occasionnelle et incomplète.²⁰

Les autres représentations ouest-allemandes sont également mises à contribution pour renseigner l'A.A. sur le développement de l'État hébreu; et dans ce cas également, les informations fournies dépendent du contexte du pays de résidence.²¹

Si l'A.A. ne paraît pas toujours se rendre compte du déséquilibre dû à la situation qui vient d'être décrite, celui-ci apparaît nettement lorsque les

¹⁷ L'ambassade de R.F.A. à Bagdad écrit (ibid., Abt III, Bd 172, Lettre Bagdad (211 Isr 855/55), 21 III 1955, "Confidentiel") que "Es ist außerordentlich schwierig, zuverlässige Informationen über Israel zu bekommen."

¹⁸ La représentation à Bagdad (ibid.) analyse avec justesse la difficulté : "Ein Urteil über die Lage in Israel und über die von der Israel Regierung verfolgte Politik muß sich von vornherein von allen pro-arabischen oder pro-jüdischen Empfindungen freihalten. Die Tatsache, daß das deutsche Volk dem jüdischen gegenüber eine schwere Schuld auf sich geladen hat, die auch durch peinlichste Durchführung der Wiedergutmachungsgesetze und -abkommen nicht abgegolten werden kann, darf nicht dazu verleiten, die Verhältnisse in Israel einer befangenen Kritik zu unterziehen und im arabisch-jüdischen Konflikt eine durch Sentiments beeinflusste Stellung einzunehmen."

¹⁹ La représentation d'Amman adresse à l'A.A., par exemple, des renseignements sur un emprunt d'État israélien (ibid., Abt IV, Ref 412, Bd 136, Lettre Amman (205.35 652/55), 30 IV 1955, Munzel, Lettre Amman (205.35 1038/55), 15 VI 1955, Munzel, et Lettre Amman (300 1215/55), 6 VII 1955, Munzel) ou sur des accords entre Israël et d'autres États (ibid., Bd 249, Israel Handelsverträge mit dritten Staaten - 1955-1957, Lettre Amman (304 769/55), 14 V 1955, Munzel, sur un accord pétrolier entre Israël et l'U.R.S.S., ibid., Abt V, 512.03/35, Bd 107, Lettre Caire (2786/53), 2 IX 1953, Pawelke, sur un accord frontalier entre Israël et la Jordanie).

²⁰ C'est le cas des informations sur les incidents de frontière entre l'Égypte et Israël fournies par l'ambassade de R.F.A. au Caire (ibid., Abt III, Bd 3.198, Lettre Caire (2100/55), 16 VI 1955, Becker, et Lettre Caire (2261/55), 1er IX 1955, Becker).

²¹ ibid., Abt IV, Bd 249, Lettre Madrid (304.11 Isr 1955), 27 VIII 1955, Preger, sur un accord bancaire entre Israël et l'Espagne.

relations entre la R.F.A. et Israël tardent à être officialisées. C'est pourquoi, à la fin du mois de janvier 1956,²² le service de presse de l'A.A. manifeste de l'intérêt pour une proposition du journaliste R. Vogel visant à établir "une correspondance en Israël".²³ On considère alors que cette idée a "une signification actuelle supplémentaire"²⁴ du fait que la perspective de relations normalisées s'est éloignée. Et l'A.A. demande à l'Office fédéral de presse d'envisager le financement de ce bureau d'information ouest-allemand qui paraît "sous tous ses aspects digne d'être encouragé."²⁵

Le problème de l'information sur Israël concerne également la diffusion de renseignements en direction de la population ouest-allemande. Remploie principalement par la mission israélienne de Cologne, cette tâche revient aussi à l'administration allemande.²⁶ Ce souci de mieux faire connaître l'État hébreu en Allemagne de l'Ouest est partagé par le Chancelier fédéral. Ainsi, lors d'un entretien publié par le journal "Die Welt" en septembre 1954,²⁷ Adenauer revient sur la difficulté du problème, sur les efforts déjà réalisés et sur les perspectives existantes. Pour lui,

"La 'Bundeszentrale für Heimatdienst' a fourni ici un travail de valeur. Pour la 'Bundeszentrale' il est important d'approfondir la connaissance des réalisations du peuple juif et d'Israël et d'encourager la bonne entente. De même, des comptes rendus de visiteurs allemands en Israël sont parus plusieurs fois dans la presse et ont rencontré (...) chez les lecteurs un fort intérêt."²⁸

²² *ibid.*, Büro Sts, Presseref., Bd 258, Lettre Diehl (attaché de presse du secrétaire général) (Presseref 168/56) à Dvorak, Bundespresseamt, 31 I 1956.

²³ "Errichtung einer Korrespondenz für Israel", proposé au mois de novembre 1955 (*ibid.*, Minister Büro, Bd 130, Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern im Nahen Osten, Lettre de Rolf Vogel à v. Brentano, 16 XI 1955), après une suggestion de Brentano.

²⁴ "... eine zusätzliche aktuelle Bedeutung..."

²⁵ "... in jeder Weise förderungswert..." Le problème du déséquilibre dû à l'absence d'une information objective sur Israël est, à l'inverse, parfaitement perçu par les autorités israéliennes, comme le remarque Spreti lors de son séjour en Israël (*ibid.*, Abt VII, Bd 1025, Lettre à Hallstein, 29 II 1956, v. Spreti + rapport).

²⁶ Abraham Frowein tient par exemple à diffuser en R.F.A. le film israélien "Eine Zeltstadt" afin de faire connaître au peuple ouest-allemand les difficultés de l'immigration (PA/AA, Abt VII, Bd 1687, Note écrite (zu 244.13 II 3799/56), 14 III 1953, Frowein. L'affaire est transmise à la "Bundeszentrale für Heimatdienst" (ancêtre de la "Bundeszentrale für politische Bildung", équivalent de la "Documentation française") (*ibid.*, Lettre A.A. (244.13 II 3799/53 Ang I) à la "Bundeszentrale für Heimatdienst", Frowein).

²⁷ "Die Welt", 14 IX 1954, "Politik der Versöhnung - Der Bundeskanzler über das Verhältnis zum jüdischen Volk".

²⁸ "Die Bundeszentrale für Heimatdienst hat hier wertvolle Arbeit geleistet. Für die Bundeszentrale ist es ein wichtiges Anliegen, die Kenntnis von den Leistungen des jüdischen Volkes und Israels zu vertiefen und das Verständnis zu fördern. Auch Berichte deutscher Besucher in Israel sind wiederholt in der Presse erschienen und haben (...) bei den Lesern starkes Interesse gefunden."

1.2. L'absence de relations diplomatiques comme obstacle pour le bon déroulement des contacts juridiques et sociaux entre les deux pays

Dans le cas des relations entre la R.F.A. et l'État hébreu, si l'accord de réparations met en place des aménagements permettant de régler nombre de litiges, il reste des problèmes à analyser au cas par cas.

Les difficultés existent par exemple pour la collaboration juridique entre les deux pays ou les opérations consulaires. Après la fermeture du consulat israélien de Munich, la Grande-Bretagne prend en charge la représentation des intérêts ouest-allemands pour les formalités étrangères au traité : la R.F.A. passe alors par l'intermédiaire du consulat britannique de Haïfa pour effectuer les opérations en direction d'Israël. Dans le sens inverse, c'est ce consulat qui joue le rôle d'intermédiaire entre le gouvernement israélien et le consulat de R.F.A. à Nicosie. Si cette solution permet de pallier provisoirement l'absence d'une représentation ouest-allemande en Israël, la situation cumule les désavantages; car les autorités israéliennes émettent régulièrement des objections²⁹ et n'acceptent pas forcément les autorisations émises par le consulat britannique.³⁰ Par ailleurs, la procédure choisie se caractérise par sa longueur;³¹ sans compter que les autorités britanniques manifestent régulièrement leur désir de voir trouvé un autre arrangement, notamment à partir du moment où la R.F.A. bénéficie d'une complète souveraineté et de la

²⁹ PA/AA, Abt II, Bd 1690, Lettre de Franz Kloohs à Schäffer (B.M.F), 7 VI 1952, transmise à l'A.A. le 19 VI 1952.

³⁰ *ibid.*, Bd 1948, Note (zu 514.01.35 II 2347/52), 11 II 1952.

³¹ elle est décrite dans un document de l'Abt II de mai 1954 (*ibid.*, Bd 1684, Lettre (203.244.13 5896/54) à l'Abt V, 1er V 1954, Frowein) : les ressortissants israéliens s'adressent à la mission israélienne, la mission s'adresse à l'A.A. (Abt II), l'Abt II s'adresse à l'Abt V (Direction des Affaires juridiques) pour accord, l'Abt V notifie son accord au consulat britannique de Haïfa qui délivre les visas (v. cas d'un représentant d'une société maritime israélienne in *ibid.*, Abt II, Bd 1692, Note Abt II (206.244.15 7357/54) à Abt V, 2 VI 1954, Frowein).

possibilité de développer ses représentations diplomatiques.³² De leur côté, les Allemands, s'ils ne considèrent pas non plus la solution comme idéale,³³ sont malgré tout obligés de prolonger temporairement ce système³⁴ ou de trouver un nouveau palliatif.³⁵

Les difficultés mentionnées ci-dessus sont également présentes quand il s'agit d'envisager la question des dédommagements individuels. Car tout recours déposé par un ressortissant israélien auprès de la justice ouest-allemande doit faire l'objet, outre l'examen médical en Israël, d'une contre-expertise validée par un tribunal de R.F.A. L'absence, sur le territoire de l'État hébreu, d'une représentation ouest-allemande empêche de certifier directement les résultats; et le règlement de ce problème fait l'objet de longues et difficiles tractations qui voient intervenir le Ministère fédéral de la Justice, des Finances, l'A.A. et, pour représenter l'État d'Israël, la mission

³² Les autorités britanniques se manifestent très tôt à ce propos (ibid., Abt V, 500.512.03/35, Bd 107, Lettre Haut Commissariat britannique (82/6/61/53) à l'A.A., 28 IX 1953, Gilligan et Note écrite Abt V Ref 2, sans date (X 1953) à Blankenhorn et Hallstein, Grewe). L'entrée en vigueur des accords de Paris et la cessation des activités de la H.C.A., le 5 V 1955, entraînent un vide juridique. Dès le 3 mai, la H.C.A. adresse à l'A.A. un aide-mémoire (ibid., L1, Bd 178, Aide-mémoire H.C.A., 3 V 1955) qui décrit la situation : "Außerdem wird die Gültigkeit der Abmachungen, denen zufolge gewisse Dienstgeschäfte auf dem Gebiete der Reise-Ausweispapiere im Namen der A.H.K. (Alliierte Hohe Kommission) in Moskau, Taipeh, Peking, Bukarest, Sofia und Haifa erledigt werden, mit der Aufhebung der A.H.K. enden." La H.C.A. refuse par ailleurs une proposition de Bonn visant à nommer des fonctionnaires allemands chargés d'effectuer les opérations citées dans les différents endroits mentionnés. La fermeture de la section allemande du consulat britannique de Haïfa est prévue pour le 1er I 1956 ("Süddeutsche Zeitung", 19 X 1955, "Das Verhältnis zwischen Israel und Deutschland").

³³ ibid., Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 13 929/55), 2 XII 1955, Grewe. De plus, cette procédure apparaît comme un reliquat du statut d'occupation (ibid., Lettre à Hallstein, 29 II 1956, v. Sprei + rapport).

³⁴ ibid., L1, Bd 178, Document (502.524.00 21 588/55), 24 V 1955, Hallstein. Ce document comprend le projet d'une note verbale adressée au gouvernement britannique à propos du consulat de Haïfa : Bonn se déclare prêt à prendre en charge les frais de fonctionnement de la section allemande de ce consulat et s'explique : "Die Bundesregierung setzt das Einverständnis der Regierung des Vereinigten Königreichs damit voraus, daß die Auslandsvertretungen des Vereinigten Königreichs die deutschen Interessen, insbesondere auf dem Gebiete des Reiseverkehrs, nur solange wahrnehmen werden, als es der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich ist, mit den betreffenden Ländern diplomatische oder konsularische Beziehungen herzustellen."

³⁵ Lors d'une réunion sur le problème des relations formelles avec Israël, à l'A.A., Hallstein reprend l'idée de déléguer un fonctionnaire allemand dans un consulat d'une puissance amie (ibid., Abt IV, Bd 137, note (206.700.01/35 151/56) à Grewe, 5 I 1956, Frowein, "Confidentiel").

commerciale de Cologne.³⁶ Ces discussions ne permettent cependant pas de mettre un terme au problème.

³⁶ Le problème se pose très tôt, avant la ratification de l'accord germano-israélien : le Ministère fédéral des Finances (ibid., Abt II, Bd 1667, Lettre du BMF (VI O 1472.214/52) au Ministère fédéral de la Justice (plus loin = B.M.J.), 5 II 1953, Schäffer) réagit à une prise de position du B.M.J. (ibid., Lettre du B.M.J. (1100/1b 43 815/52), 13 X 1952, Dehler transmise à l'A.A. in Lettre du B.M.J. (1100/1b 40 539/53), 9 III 1953, Roemer) et refuse d'accorder une dérogation à Israël en matière de contre-expertise : "Würde hier eine Ausnahme zugelassen und somit dem Staate Israel eine Sonderstellung in der Frage der Beweisführung eingeräumt, so könnte das Gleiche den Antragstellern aus anderen Ländern, z. B. jenseits des eisernen Vorhanges, oder den Staaten, mit denen wir keine diplomatische oder konsularische Beziehungen unterhalten, nicht versagt werden, ohne daß der Bundesregierung der Vorwurf der Diskriminierung gemacht würde." L'A.A. et son Abteilung II (ibid., Note Abt II (244.10 II 3331/53) à Abt V, 9 III 1953, Trützscher) excluent d'écarter les ressortissants israéliens et proposent qu'une tierce puissance délègue des médecins assermentés. L'affaire est discutée avec la mission de Cologne et aboutit à un accord de celle-ci sur une liste de médecins ouest-allemands pouvant se rendre en Israël pour y mener les contre-expertises nécessaires (ibid., Bd 1669, Note écrite (244.10 II 14 700/53), 5 XI 1953, Frowein).

2. L'A.A. favorable à un rapprochement économique

Parallèlement à la mise en place de relations *de facto* entre la R.F.A. et l'État d'Israël grâce à l'accord du 10 septembre 1952,³⁷ se manifestent, au sein du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères, des opinions favorables au renforcement des contacts entre les deux pays. Ces prises de position prennent divers aspects.

On trouve ainsi des déclarations favorables au développement de véritables relations économiques entre la R.F.A. et l'État hébreu qui iraient au delà du cadre défini par le traité. Pour certains fonctionnaires de l'A.A., il s'agit en fait de respecter la logique du traité de réparations et de mettre en place des contacts dont le prolongement peut être politique. Ce souci est principalement présent chez les membres de la Direction des Affaires politiques³⁸ et partagé par Hallstein lui-même.³⁹

Le point de vue de l'Abteilung II se retrouve dans l'interview, déjà signalée, accordée par Heinrich von Brentano au journal juif américain d'expression allemande "Aufbau-Reconstruction". La série de réponses que la Direction des Affaires politiques propose au printemps 1954 est ainsi émaillée de remarques favorables à de meilleures relations :⁴⁰ ici Frowein insiste en effet sur l'amélioration qui résulte de la collaboration quotidienne des membres de la mission israélienne et de fonctionnaires des ministères allemands. De même, il exprime la conviction que la mise en place de relations commerciales normales, en plus de celles qui résultent du tourisme, est la première étape possible d'un programme visant à atténuer la tension qui existe encore entre les deux pays.

La Direction des Affaires politiques s'exprime également en faveur de facilités économiques à accorder à Israël si celles-ci demeurent *dans le cadre du traité de réparations*. Ainsi, lorsqu'en 1954 l'État hébreu demande des

³⁷ Avec l'installation de la Commission mixte et de la mission commerciale israélienne de Cologne.

³⁸ C'est le cas de Frowein (PA/AA, Abt II, Bd 1665, Note écrite (244.10 II 2262/52) à Hallstein, 16 II 1952, et Notice (244.10 II 2266/52), sans date).

³⁹ Au moment de l'affaire du pavillon allemand, Hallstein exprime sa confiance en l'évolution favorable des contacts économiques entre les deux pays (ibid., Bd 1679, Lettre au Verband Deutscher Reeder (244.13 II 16 607/52), 19 XII 1952, Hallstein) : "Nur vorläufig soll mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung Israels das Einlaufen deutscher Schiffe in israelischen Häfen noch vermieden werden (...) Ich bin vielmehr überzeugt, daß die deutsche Seeschifffahrt in absehbarer Zeit den ihr zukommenden Anteil an den Transporten nach Israel übernehmen kann."

⁴⁰ PA/AA, Abt II, Bd 252, Note écrite (206.210.01/35 3964/54), Frowein.

versements en espèces,⁴¹ l'Abteilung II défend ce point de vue face aux autres services de l'A.A. qui sont plus réticents. Pour elle, il doit être possible de répondre favorablement à la demande israélienne puisque celle-ci respecte les clauses du traité; de plus il serait vain de prétexter une pénurie de liquidités pour refuser une telle opération car les Israéliens attribueraient en fait un refus allemand à des motivations politiques et non techniques.⁴²

La normalisation des relations commerciales germano-israéliennes passe en outre par un règlement définitif de l'affaire du pavillon allemand. Ce problème avait occupé les esprits au moment des discussions sur la ratification de l'accord germano-israélien, et les pressions des armateurs allemands avaient entraîné une modification de l'une de ses clauses. Or, si, au cours de l'été 1953, il apparaît que le règlement définitif du problème pourrait advenir dès le début de 1954,⁴³ la base de cette réflexion est purement économique : car le souci ouest-allemand d'un rapprochement entre les deux pays paraît surtout guidé par la volonté de faire jouer à nouveau les règles normales de la concurrence.⁴⁴ Mais les difficultés politiques provoquent un retard dans l'arrivée des premiers navires ouest-allemands dans les ports israéliens. A l'automne 1954, cette affaire est à nouveau discutée entre les administrations concernées, à la demande expresse des armateurs ouest-allemands.⁴⁵ Elle fait cette fois l'objet d'une discussion entre l'A.A. et la mission israélienne de Cologne et, un peu plus tard, d'un discret arrangement.⁴⁶

41 v. supra.

42 PA/AA, Abt II, Note écrite (206.244.16/17 152/54), 9 XII 1954, Frowein, "Confidentiel".

43 BA, Archives du ministère fédéral de l'économie (B 102), Bd 7017.H2, Lettre du Ministère fédéral des Transports (See 6/506 57/53) à la mission israélienne de Cologne, 30 VII 1953, Neupert : "Das erste Anlaufen von Schiffen unter deutscher Flagge in Israel-Häfen erfolgt nach vorherigem Einvernehmen mit der Israel-Mission. Als spätester Zeitpunkt für das Anlaufen von Schiffen deutscher Flagge wird der Beginn des Kalenderjahres 1954 in Aussicht genommen."

44 *ibid.*, Lettre du Ministère fédéral des transports (See 6/506 57/53) au Ministère fédéral de l'économie, 30 VII 1953, Neupert : "Im Hinblick auf die beachtliche Aktivität des Zim Cargo Linie (Israel) im Vorderen Orient sowie in Griechenland und der Türkei und unter Würdigung der bekannt gewordenen Pläne der Israel-Mission, eine größere Anzahl von Frachtschiffen auf deutschen Werften im Rahmen des Abkommens vom 10. September 1952 bauen zu lassen, wird die Regelung der deutschen Beteiligung an den Verschiffungen der Abkommensgüter besonders vordringlich.(...) Die Verwendung der für das Israel-Abkommen vorgesehenen Mittel zur Entwicklung einer israelischen Konkurrenz gegenüber der deutschen Levantenschiffahrt dürfte kaum im Sinne des Gesetzgebers gelegen haben." Il est intéressant de comparer le ton de cette lettre à celui des articles, émus du rapprochement entre les deux pays, qui paraissent à l'occasion de l'arrivée du premier navire ouest-allemand en Israël.

45 PA/AA, Abt II, Bd 1684, Note écrite (206.244.13 13 705/54), 20 IX 1954, v. Trützschler et note (206.244.13 14 064/54), 8 X 1954, Frowein.

46 *ibid.*, note (206.244.13 14 064/54 I), 16 XI 1954, v. Trützschler : "Es sei damit zu rechnen, daß Ende Dezember 1954/Anfang Januar 1955 das erste deutsche Schiff in Israel eintreffen werde."

Le rapprochement économique entre Bonn et Jérusalem signifie également la perspective pour la R.F.A. de prendre une place importante dans la construction de l'économie israélienne. Car les livraisons effectuées dans le cadre du traité vont créer, en Israël, des habitudes de contacts commerciaux et une dépendance à l'égard des produits allemands.⁴⁷ De plus, il faut rappeler que la R.F.A. dispose d'atouts dès le départ : la présence dans l'État hébreu de nombreuses personnes d'origine allemande habituées à l'estampille "Made in Germany" constitue en effet un fonds relativement facile à exploiter.

Au fil du temps, l'appui que certains fonctionnaires de l'A.A. accordent à l'idée d'un rapprochement entre Bonn et Jérusalem suit de plus en plus la logique commerciale. La chose est par exemple évidente lorsqu'en août 1955, au cours d'une consultation sur un échange de marchandises entre la R.F.A. et Israël, l'Abteilung IV, par ailleurs soucieuse de préserver de bonnes relations avec les États arabes, se prononce en faveur de liens économiques étroits entre la République fédérale et l'État hébreu.⁴⁸ Et le commerce entre les deux pays, *dans le cadre* du traité ou *en dehors* de celui-ci, suit une progression qui lui permet effectivement de rester, dans certains cas, indépendant des aléas politiques.⁴⁹

⁴⁷ Cette dépendance est en quelque sorte programmée dès le moment des négociations entre les deux pays : dans une lettre à F. Böhm du représentant du Ministère fédéral de l'économie à Wassenaar, Wolff, datée du 4 juillet 1952 BA, B 102, Bd 7019.H2), celui-ci écrit : Les apports allemands à l'économie israélienne "... würden ferner einen normalen Handelsverkehr mit Israel auch dadurch anbahnen, daß später benötigte Ersatzteile für solche Anlagen aus Deutschland bezogen werden müßten. Blieben dagegen Lieferungen auf Waren beschränkt, die zum alsbaldigen Verbrauch bestimmt sind, so würde schon nach kurzer Zeit in der Bevölkerung des Staates Israel jede Erinnerung an die großzügige Versöhnung der Bundesrepublik geschwunden sein."

⁴⁸ PA/AA, Abt IV, Ref 412, Bd 136, Note écrite (412.244.00/35 2479/55), 20 VIII 1955, Sautter, "Das Geschäft fördert im übrigen den Handelsverkehr zwischen der Bundesrepublik und Israel über den Rahmen des Israel-Abkommens vom 10. September 1952 hinaus." Même chose in *ibid.*, Lettre B.W.M. (VC 4 65 447/55), 5 VII 1955, Mahs et Lettre A.A. (412.311.07/35 2191/55) au B.W.M., 19 VII 1955, Seeliger.

⁴⁹ En parallèle aux réflexions de l'A.A. sur la réponse à donner à la proposition israélienne d'établir une représentation ouest-allemande en R.F.A. (v. *infra*), le Ministère de l'Économie adresse à l'A.A. (*ibid.*, Lettre B.W.M. (VC 4 51 833/56), 6 III 1956, Mahs) des demandes de garanties à long terme émanant d'entreprises allemandes pour des affaires effectuées dans le cadre du traité, demandes résultant des risques de changements politiques au Moyen-Orient. Dans sa réponse (*ibid.*, Lettre A.A. (412.304.06/35 729/56) au B.W.M., 14 III 1956, Junker), l'A.A. ne fait aucune objection à l'accord de telles garanties. Rien ne permet toutefois de généraliser cette attitude : au même moment, à l'occasion du séjour prochain à Jérusalem du haut fonctionnaire à la Chancellerie F. Janz, H. Voigt prévient l'ambassadeur ouest-allemand au Caire (*ibid.*, Abt VII, Bd 1028, Lettre Voigt à Becker, 22 III 1956) que ce voyage n'est qu'un voyage destiné à montrer la bonne volonté allemande ("Goodwill-Reise").

3. L'A.A. favorable à un rapprochement culturel et scientifique

Parallèlement à son souci d'un rapprochement économique, l'A.A. répond aux demandes israéliennes visant à un approfondissement des liens culturels entre les deux pays. L'aspect culturel paraît à cet égard symbolique d'un lien qui existe déjà et peut encore se renforcer du fait de la présence, sur le territoire israélien, de nombreux juifs d'origine allemande. Il s'agit aussi du problème le plus facile à aborder dans la mesure où il ne nécessite pas, de la part de la R.F.A., un engagement trop important que les États arabes ne manqueraient pas de taxer de prise de position pro-israélienne.

Les contacts culturels germano-israéliens demeurent à cette époque encore limités, si l'on en juge par les documents consultés; mais ils existent déjà.

Les autorités de Bonn songent d'une part à conserver en Israël une présence qui puisse correspondre à l'engagement important de l'Allemagne en Palestine avant la Deuxième guerre mondiale; d'autre part, elles s'efforcent de surmonter les réticences israéliennes qui font encore obstacle à tout ce qui pourrait créer un lien, de quelque nature que ce soit, entre les deux pays.⁵⁰ C'est ce qui explique par exemple que l'A.A. accueille favorablement l'idée d'un don de livres destiné à enrichir les collections du Spinazäum du Mont Carmel.⁵¹

Les premiers échanges de jeunes entre Israël et la R.F.A., étudiés dès cette époque, entrent également dans le cadre du développement des relations culturelles. Proposés par la partie israélienne,⁵² ils sont envisagés favorablement par les services compétents de l'A.A. qui les estiment propres à

⁵⁰ c'est ainsi que le prix Goethe remis en 1951 par l'université de Hambourg au théologien juif Martin Buber, qui l'accepte, provoque une grande émotion en Israël même si Buber renonce à aller en Allemagne pour le recevoir et n'accepte pas l'argent qui y est joint ("Der Tagesspiegel", 8 X 1952, "Israel will nicht vergessen").

⁵¹ PA/AA, Abt II, Bd 252, Lettre A.A. (206.210.01/35 5447/54) au ministère de l'Intérieur, 11 V 1954, demande transmise par Hugo Hertz de Hambourg (ibid., Lettre d'Hugo Hertz, Hambourg, 17 III 1954) et soutenue par le ministère fédéral de l'Intérieur (ibid., Lettre du ministère de l'Intérieur (3327-17.3 Hertz), 15 IV 1954). De même, l'A.A. analyse avec bienveillance la possibilité d'utiliser des fonds compris dans l'accord germano-israélien pour financer l'expédition de livres allemands en Israël (ibid., Abt IV, Bd 138, note (206.244.15 8222/54), 19 VI 1954, Frowein).

⁵² ibid., Bd 41, Lettre Berlin (209.311 965/54), 4 VI 1954, Messmann.

contribuer au maintien d'une présence intellectuelle allemande en Israël.⁵³

Le rapprochement culturel germano-israélien emprunte encore d'autres voies : l'A.A. est par exemple très sollicité par l'État hébreu en matière de collaboration archéologique⁵⁴ et Israël s'ouvre de plus en plus aux produits culturels allemands.⁵⁵ Par ailleurs, lorsque la mission de Cologne est chargée d'effectuer un sondage auprès de l'A.A. en vue d'une participation d'Israël à l'accord européen sur la recherche nucléaire, l'Abteilung II encourage vivement une telle initiative du fait de son importance pour la suite du rapprochement germano-israélien.⁵⁶

Au total, le rapprochement culturel se révèle alors comme l'une des principales possibilités d'entente entre les deux pays.

⁵³ *ibid.*, Abt VII, Bd 1028, Document (206.244.13 12 534/55), 21 XI 1955, Frowein.

⁵⁴ *ibid.*, Bd 1025, Lettre à Hallstein, 29 II 1956, v. Sprei + rapport.

⁵⁵ *ibid.*, Bd 1021, Correspondance W. Hirsch, 8 I 1956, "Ostdeutschland und Israel in der hebräischen Presse und der öffentlichen Meinung", et Correspondance W. Hirsch, 1er II 1956, "Die Beziehungen zwischen Deutschland und Israel haben im letzten Monat Fortschritte gemacht".

⁵⁶ *ibid.*, Abt II, Bd 89, Document (2/20 020.24 9549/54) à l'Abt V, 14 VII 1954, v. Trützscher. A cette occasion la Direction des Affaires politiques fait preuve d'un empressement qui n'est pas partagé par les autres départements du ministère : l'Abteilung VI (Direction des Affaires culturelles) précise dans sa réponse (*ibid.*, Document (604/407 21 c 23 428/54) à l'Abt II, 7 VIII 1954, v. Graevenitz) que l'accord en question n'est pour le moment qu'eupéen, et que ce n'est que dans le cas d'un élargissement que la R.F.A. pourra apporter son soutien à l'État juif.

4. L'A.A. favorable à un rapprochement politique : vers l'établissement de relations diplomatiques?

4.1. Des mesures de bonne volonté à l'égard d'Israël

Au sein de l'A.A. se manifestent également des voix favorables à une amélioration des relations *politiques* entre la R.F.A. et Israël. Cette volonté est une conséquence supplémentaire de la logique instituée par l'accord de réparations; car l'installation d'une représentation israélienne en R.F.A. incarne un contact permanent et durable, et le dialogue qui s'est engagé entre Bonn et Jérusalem peut prendre des aspects plus politiques pour aller dans le sens d'une normalisation.

Mais pour qu'il puisse y avoir *normalisation* des relations, il s'agit avant tout de passer par leur *formalisation*. Plusieurs moyens sont alors à la disposition de l'A.A.

Le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères paraît soucieux de formaliser les relations entre les deux pays en facilitant tout d'abord le travail de la mission israélienne de Cologne. Deux éléments, déjà signalés par ailleurs, illustrent ce souhait : d'une part la mission est autorisée à débiter ses activités avant même la ratification du traité de réparations; d'autre part, elle dispose rapidement de prérogatives plus étendues que celles fixées par l'accord de Luxembourg, en particulier grâce aux compétences consulaires négociées et accordées après la fermeture du consulat israélien de Munich.

A l'occasion de la discussion sur les prérogatives consulaires, certains fonctionnaires appuient l'idée qu'elles soient attribuées à la mission de Cologne sans autre condition.⁵⁷ D'autres désirent aller plus loin et franchir rapidement le cap d'une première formalisation des relations entre les deux pays; mais leur souci essentiel est d'écartier tout risque de déséquilibre. C'est ainsi que, tout en émettant des objections à l'attribution de compétences consulaires *unilatérales* aux services de Shinnar,⁵⁸ la Direction des Affaires juridiques de l'A.A. propose l'établissement immédiat de relations consulaires *bilatérales*; car agir de la sorte permettrait de respecter le principe de la *réciprocité*. La Direction des Affaires juridiques pense également à mettre en

⁵⁷ C'est le cas de Frowein (ibid., Bd 1683, Note écrite (244.13 II 13 781/53), 14 X 1953, Frowein).

⁵⁸ ibid., Bd 1680, Texte Abt V, s. réf., 20 X 1953.

place dès cette époque les bases d'une prochaine négociation portant sur la formalisation effective des relations.

La perspective de relations diplomatiques est également déjà évoquée en 1953 dans le cadre des pourparlers relatifs aux biens immobiliers possédés par chacun des deux États sur le territoire de l'autre. La question des biens allemands en Israël conduit ainsi à un rapprochement entre les deux pays du fait de négociations prévues dès septembre 1952.⁵⁹

Par ailleurs, les divers problèmes qui demeurent en suspens sont également générateurs d'un rapprochement indispensable à leur solution. Il en va ainsi pour la question de l'entretien des cimetières juifs situés sur le territoire ouest-allemand.⁶⁰ Dans ce cas, le sujet est soumis, à la fin de l'année 1953, à la réflexion des services de l'A.A., plus précisément de sa Direction des Affaires juridiques :⁶¹ celle-ci propose que, dans un premier temps, l'entretien des sépultures revienne au Conseil central des juifs en Allemagne, une éventuelle négociation sur le problème devant écarter d'une part la "Conference", qui n'a rien à voir avec le sujet, et d'autre part l'A.A.⁶² Celui-ci peut, par contre, intervenir ultérieurement, lorsqu'il faudra mettre au point une solution définitive. Et il est surtout intéressant de remarquer que l'échéance prévue par la Direction des Affaires juridiques pour cette intervention du ministère dépend en fait de l'établissement des relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem; car elles seules permettront des négociations et un traité portant sur les sépultures qui existent dans les deux pays.⁶³

Dans son souci de formaliser les relations entre Bonn et Jérusalem, l'A.A. essaie en outre de surmonter les obstacles qui empêchent toute

⁵⁹ v. supra.

⁶⁰ auparavant assuré par les communautés juives locales, celui-ci n'est plus effectué dans bien des cas en raison de la disparition partielle ou totale de ces communautés.

⁶¹ PA/AA, Abt V, 500.512.02/35a, Bd 81, note (518.04/35 a V 8633/53), 30 XI 1953, Büniger et Note écrite, s. réf., 3 XII 1953, Grolmann.

⁶² note (518.04/35 a V 8633/53), 30 XI 1953, Büniger.

⁶³ *ibid.*, "M. E. (Büniger) würde sich die Frage der Unterhaltung der Friedhöfe für ein künftiges Gespräch zwischen den Vertretern der beiden Regierungen eignen, eventuell erst, wenn normale diplomatische Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel hergestellt sind. Denn wir haben ein gleiches Anliegen gegen Israel, nämlich die Unterhaltung der Friedhöfe der früheren großen deutschen Gemeinden in Israel. Diese Frage dürfte voraussichtlich eines Tages auf uns zukommen. Alsdann könnte eine beiden Seiten zufriedenstellende Regelung vereinbart werden, etwa nach Grundsätzen, wie sie in vielen Fällen über die Gräber der Kriegstoten getroffen worden sind."

communication entre ses agents et leurs homologues israéliens. Le cas de la mission israélienne de Cologne, en contact quotidien avec le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères et dont les membres cherchent à améliorer les relations avec leur environnement, n'est pas représentatif de l'atmosphère générale,⁶⁴ car au départ, au moins, comme cela a été signalé, les représentants israéliens sont dans l'ensemble hostiles à des contacts directs avec les diplomates ouest-allemands. Le premier geste des représentants de Bonn est alors de chercher à créer des *relations personnelles* qui pourraient servir de base à des *contacts professionnels* ultérieurs.⁶⁵ Les diplomates ouest-allemands sont néanmoins conscients de la difficulté de ce processus et des hypothèques qui pèsent sur les relations germano-israéliennes;⁶⁶ c'est pourquoi, lorsqu'ils s'adressent à leurs homologues israéliens, ils soulignent le caractère privé des contacts établis ou souhaités.⁶⁷ Dans l'ensemble toutefois, les relations qui se mettent en place entre les diplomates des deux États prennent rapidement un tour favorable et répondent aux attentes de Bonn.⁶⁸

Par ailleurs, certains représentants ouest-allemands désirent multiplier les gestes de bonne volonté dans le but d'instaurer une meilleure atmosphère dans les relations *de facto* entre leur pays et Israël, ainsi qu'entre leur ambassade et celle de l'État hébreu dans les capitales où ils se trouvent. Ils songent en général à des actions protocolaires simples mais efficaces qui permettraient d'instaurer des habitudes de bonne entente. Toutefois, du fait du contexte spécifique des relations germano-israéliennes, les actions proposées ont une portée qui échappe à la routine diplomatique.

C'est par exemple le cas lorsqu'au printemps 1955, l'ambassadeur de

⁶⁴ PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 2, Note écrite (244.13 II 17 175/52), 17 XII 1952, et Abt II, Bd 1684, Lettre (206.244.13 11 507/54) à la mission, 20 VIII 1954, Frowein, sur le développement des contacts personnels entre les membres de la mission et l'A.A.

⁶⁵ La correspondance entre les diplomates israéliens et le ministère des Affaires étrangères à Jérusalem témoigne des avancées des représentants de Bonn (v. supra l'analyse des contacts entre les représentants des deux pays pour l'action des représentants ouest-allemands).

⁶⁶ ISA, 2400/15, Lettre d'Ottawa (2172/123/44) à Eytan, 3 I 1955, Comay. Dans cette lettre, le représentant israélien au Canada évoque les problèmes de conscience de son homologue allemand qui prévoit de faire une croisière en Méditerranée au cours de laquelle une excursion doit avoir lieu à partir de Haïfa à laquelle il prévoit de ne pas de participer. De même le consul ouest-allemand à Montréal s'interroge sur la possibilité de participer, en l'absence de relations diplomatiques, à un déjeuner organisé par la femme du consul israélien (PA/AA, Abt VII, Bd 1044, Lettre Montréal (210.02 37/56), 23 I 1956, Krauss).

⁶⁷ ISA, 2539 a II, Lettre de Londres, 8 VII 1952, Elath, "Secret".

⁶⁸ Au cours de l'été 1955, dans les réponses à une consultation qui porte, entre autres, sur les relations entre les représentants des deux pays (v. infra), la grande majorité des diplomates allemands peuvent qualifier les contacts de très bons, voire d'excellents (v. par exemple PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Lettre Berne (1189.210.01 2306/55), 16 VII 1955, Holzapfel, Lettre Copenhague (730.01 709/55), 14 VII 1955, Duckwitz, Lettre Paris (210.01 I 3261/55), 19 VII 1955, Maltzan).

R.F.A. au Brésil, Oellers, évoque la possibilité de pavoiser à l'occasion de la prochaine fête nationale d'Israël.⁶⁹ Cette proposition, qui reprend une idée avancée en novembre 1954, permettrait à la R.F.A. de montrer à peu de frais ses bonnes dispositions à l'égard de l'État hébreu. Car, selon Oellers, un pavoisement est rendu plus simple par le fait que "le problème de la réciprocité ne peut pas être objecté en l'absence d'une fête nationale allemande."⁷⁰ Un pavoisement de la part d'Israël, difficilement imaginable en raison de l'état d'esprit de l'opinion publique de l'État hébreu, n'est donc pas obligatoire.

La proposition d'Oellers provoque une longue réflexion dans les services des Affaires étrangères de Bonn; mais cette consultation provoque à son tour le report d'une décision. La Direction du protocole, interrogée par l'Abteilung III,⁷¹ s'exprime certes rapidement mais préfère s'abstenir de tout jugement sur l'initiative elle-même du fait de la situation particulière des relations germano-israéliennes.⁷² L'Abteilung III intervient quant à elle plus tardivement, s'adresse directement à l'ambassade de Rio de Janeiro et semble plus disposée à discuter une proposition dont elle mesure l'importance exacte.⁷³ En situant l'idée d'Oellers dans le cadre plus général d'une instruction qui permettrait de pavoiser en l'honneur d'un pays avec lequel la R.F.A. n'entretient pas de relations diplomatiques, l'Abteilung III s'interroge : selon elle, si le problème ne tenait qu'aux relations avec Israël, la proposition de l'ambassadeur de R.F.A. au Brésil serait la bienvenue. Mais l'Abteilung III estime qu'il n'est pas possible que *toutes* les représentations ouest-allemandes se conforment à une proposition justifiée par le contexte particulier des pays d'Amérique latine.⁷⁴ En outre, d'après l'Abteilung III, il faut

⁶⁹ PA/AA, Abt VII, Bd 1018, Lettre Rio de Janeiro (700.00 1164/55), 25 IV 1955, Oellers. Cette mesure irait dans la logique des choses puisque les autorités ouest-allemandes ont, par ailleurs, pris l'habitude d'envoyer chaque année un télégramme au gouvernement israélien à l'occasion du jour de l'indépendance (v. par exemple le télégramme du président Theodor Heuss à son homologue israélien Itzhak Ben Zvi le 6 V 1954, BA, Archives de la Présidence (B 122), Bd 506).

⁷⁰ "... nachdem das Problem der Gegenseitigkeit mangels eines deutschen Nationalfeiertags nicht gegenständig ist." La date du 17 juin, choisie en R.F.A. dès août 1953, n'est pas à proprement parler une fête nationale mais sert à commémorer l'écrasement de l'insurrection de Berlin-Est. On connaît le poids du principe de la réciprocité, v. supra.

⁷¹ Document (308.205 02/92.19 774/55), 5 V 1955, Voigt, évoqué dans une note du Protocole (PA/AA, Abt VII, Bd 1018, Note Abt I, Ref 110 (organisation) (110.81.12), 10 V 1955).

⁷² "... vermag 110 sich nicht zu äußern, da es sich um eine Frage handelt, die unter rein politischen Gesichtspunkten zu entscheiden sind."

⁷³ *ibid.*, Document Abt III (205.02 92.19 774/55) à Rio de Janeiro, 19 VII 1955, Marchtaler, "Très confidentiel".

⁷⁴ "Sicher liegen in Rio und wohl auch in anderen südamerikanischen Städten wegen der starken jüdischen Emigrantengruppen besondere Verhältnisse vor, die den Antrag rechtfertigen. Die Anordnung könnte aber natürlich nur für alle Missionen einheitlich erfolgen."

se garder de créer un précédent aux conséquences difficilement prévisibles;⁷⁵ et elle élude en définitive une réponse précise à la proposition d'Oellers en déclarant qu'

“on peut supposer que d'ici au prochain jour de la fête nationale israélienne les relations diplomatiques avec Israël auront été établies et que la question du pavoisement se sera ainsi réglée d'elle-même.”⁷⁶

4.2. L'idée d'une représentation ouest-allemande en Israël

Un deuxième aspect de la recherche d'une formalisation des relations germano-israéliennes concerne la mise en place d'une représentation de la R.F.A. sur le territoire de l'État hébreu. En effet, au moment des négociations de Wassenaar, puis après la signature de l'accord germano-israélien, nombreuses ont été les critiques suscitées par l'absence de réciprocité. Les discussions qui ont lieu à partir de 1953 concernent à nouveau ce problème et sont une conséquence de l'exécution du traité : la nécessité de créer un pendant en Israël à la mission de Cologne s'impose alors, que ce soit pour mettre fin au déséquilibre ou pour formaliser progressivement les relations entre les deux pays.

L'idée d'une représentation ouest-allemande en Israël fait peu à peu son chemin dès que l'amélioration des relations *de facto* est visible et qu'il paraît possible de dépasser la situation de blocage. Cette idée entre dans le cadre même de l'exécution du traité et devrait permettre d'améliorer encore les conditions d'accomplissement de cet accord.⁷⁷ Elle fait l'objet de réflexions de la part de l'A.A. et provoque surtout de nombreuses rumeurs qui exacerbent les tensions déjà réelles.

Au cours de l'année 1954, l'idée de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël est déjà dans l'air. Même si elle est encore du domaine de

⁷⁵ “Indes würden wir doch wohl einen in seinen Folgen schwer übersehbaren Präzedenzfall schaffen, wenn wir am Nationalfeiertag eines Landes flaggten, zu dem wir noch keine normalen völkerrechtlichen Beziehungen unterhalten.”

⁷⁶ “Im übrigen kann angenommen werden, daß bis zum nächstjährigen israelischen Nationalfeiertag die amtlichen Beziehungen zu Israel hergestellt sein werden, womit die Beflaggungsfrage von selbst geregelt wird.” La lettre de l'Abteilung III à Rio précède d'une semaine l'échéance électorale israélienne qui doit amener une proposition concrète de relations diplomatiques de la part du gouvernement israélien.

⁷⁷ Dans une lettre sur l'affaire du pavillon allemand, un correspondant allemand de l'A.A. (ibid., Abt II, Bd 281, Lettre de F. Neukamp, Bielefeld, transmise in Lettre du B.M.J. (1101/15.4.40.700/53) à l'A.A., 24 III 1953) demande à ce qu'une représentation ouest-allemande soit mise en place en Israël afin d'assurer la protection des équipages des navires allemands autorisés à transporter dans un futur proche les marchandises à destination de l'État hébreu.

l'improbable, il est de bon ton toutefois de s'exprimer en faveur d'une telle opération. Et il paraît ainsi relativement facile aux fonctionnaires de l'A.A. de s'exprimer sur ce sujet, même s'il s'agit par ailleurs de tenir compte de la sensibilité des États arabes en la matière. Et finalement pour les Allemands il est d'autant plus simple d'aborder la question qu'il savent alors que l'initiative proprement dite n'est pas de leur ressort.⁷⁸

L'opinion des fonctionnaires de l'A.A. se retrouve dans une série de prises de position qui paraissent au cours du deuxième semestre 1954. Les plus hauts responsables politiques du ministère s'expriment en effet à l'occasion de déclarations qui saluent l'évolution des relations *de facto* entre les deux pays.

Walter Hallstein intervient par exemple au mois d'août 1954 et l'interview qu'il accorde au journal du Bundestag "Das Parlament" est destinée à recevoir un large écho.⁷⁹ Dans les réponses qu'il apporte aux questions du journaliste R. Vogel, Hallstein établit tout d'abord le bilan des relations entre les deux pays deux ans après la conclusion de l'accord de Luxembourg. Après avoir constaté l'amélioration sensible de l'atmosphère et déploré la persistance d'un certain antisémitisme en R.F.A., le secrétaire général de l'A.A. évoque les perspectives qui s'offrent sur le plan bilatéral. Ainsi, à la question de savoir si des relations diplomatiques germano-israéliennes sont possibles dans un délai prévisible, Hallstein répond en utilisant des termes proches de ceux utilisés par Adenauer dans son discours du 4 mars 1953 devant le Bundestag.⁸⁰ Il déclare en effet qu'

"On doit laisser les choses mûrir. Il nous revient de créer une relation de confiance claire. Cela passe avant tout par l'exécution précise de notre traité avec Israël. Mais nous comprenons aussi que le temps doit faire son effet."⁸¹

L'intervention de Hallstein est d'un ton mesuré et prudent, mais surtout

⁷⁸ Ainsi, lorsque le ministère des Affaires étrangères de Bonn produit une série de réponses aux questions du journal "Aufbau-Reconstruction", il lui est possible d'écrire (ibid., Bd 252, Projet de réponse à "Aufbau" (206.210.01/35 3964/54), Frowein, sans date) : "Ich glaube, daß die Bundesregierung zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel durchaus bereit ist. In dieser Beziehung überläßt die Bundesregierung aber aus verständlichen Gründen die Initiative der Regierung Israels."

⁷⁹ reprise par le "Bulletin", Nr 148, 11 VIII 1954, p. 1325, "Für ein klares Verhältnis des Vertrauens - Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Israel - Sinn und Bedeutung des Israel-Vertrages".

⁸⁰ Les réponses de Hallstein sont en fait issues d'une consultation entre le secrétaire général de l'A.A. et le ministre des Affaires étrangères ouest-allemand (PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 254, Note à Adenauer, 27 VII 1954, Hallstein).

⁸¹ "Man muß die Dinge reifen lassen. Es liegt uns daran, ein klares Verhältnis des Vertrauens herzustellen. Das wird nicht zuletzt durch die genaue Erfüllung unseres Vertrages mit Israel geschehen. Wir verstehen aber, daß auch die Zeit ihre Wirkung tun muß."

plutôt vague et n'avance aucun élément qui permette de jauger véritablement la volonté ouest-allemande. Selon les propos du Secrétaire général de l'A.A., le temps doit favoriser l'amélioration des relations entre les deux pays et Hallstein sait bien qu'il n'est pas possible de précipiter les événements. Dans ces propos, on remarque que la R.F.A. tient certes à créer le meilleur climat possible. Mais en définitive il semble que cela soit la seule chose qu'elle puisse faire pour le moment; car l'initiative ne lui revient toujours pas, elle ne peut qu'adresser des signaux à l'État hébreu et lui indiquer par là qu'elle entend aller plus loin. Au total, l'interview de Hallstein montre que l'Allemagne fédérale est en situation d'attente.

C'est le même attentisme qui caractérise un entretien avec le Chancelier paru un mois plus tard dans "Die Welt".⁸² Dans cette interview, qui correspond à l'anniversaire de l'accord de réparations, Adenauer tient en premier lieu à souligner l'attachement de la R.F.A. à la poursuite des efforts qui visent à réparer les horreurs commises sous le Troisième Reich.⁸³ Il s'exprime ensuite sur l'évolution effective de la question des réparations et sur les relations entre le peuple allemand et le peuple juif en général. Et cela l'amène à insister sur les possibilités de normaliser les relations germano-israéliennes grâce à l'impact positif des dédommagements accordés à Israël et aux juifs. Par ailleurs, Adenauer salue et encourage le travail d'information destiné à développer en Allemagne de l'Ouest la connaissance de l'État juif. Enfin, après ces observations générales, vient la partie la plus intéressante de l'interview, celle qui concerne d'éventuelles relations diplomatiques. A une question sur ce sujet, Adenauer répond en soulignant tout d'abord que l'État d'Israël n'est pas mal intentionné à l'égard de la R.F.A.⁸⁴ puis en déclarant qu'il saluerait tout ce qui pourrait contribuer à la normalisation des relations germano-israéliennes. Mais le Chancelier ne va pas ici plus loin, ce qui atteste toute la prudence qui est la sienne à ce moment.

Les interventions de Hallstein et Adenauer illustrent plusieurs

⁸² "Die Welt", 14 IX 1954, "Politik der Versöhnung - Der Bundeskanzler über das Verhältnis zum jüdischen Volk".

⁸³ Une intervention d'Adenauer est alors d'autant plus nécessaire qu'au printemps 1954 certains articles de la presse allemande ont remis en cause la bonne volonté du gouvernement de Bonn en matière de dédommagement ("Frankfurter Allgemeine Zeitung", 19 III 1954, "Jüdische Proteste - 'Verschleppung der Entschädigung'", et "Frankfurter Rundschau", 13 V 1954, "Schwindender Wille zur Wiedergutmachung?"). Les articles sont dus en grande partie au rabaissement, prévu dans le traité, de l'annuité de 310 à 250 millions de DM.

⁸⁴ "Die Welt", 14 IX 1954 : "Die israelische Regierung hat niemals erklärt, daß sie sich im Kriegszustand mit der Bundesrepublik befindet."

éléments. Elles indiquent tout d'abord que la R.F.A. est disposée à aller plus avant sur la voie de relations normales avec Israël. Elles prouvent ainsi que les prospections israéliennes de l'époque rencontrent un certain écho en Allemagne et qu'il est possible d'aborder officiellement le problème. Mais ces deux interviews témoignent également d'une certaine retenue, car la R.F.A. n'est pas en mesure d'offrir quoi que ce soit à Israël puisqu'elle n'a pas l'initiative. Par ailleurs, on notera que ces interventions ne dépassent pas un plan très général et qu'à aucun moment elles n'abordent de front l'idée d'une concrétisation des relations.⁸⁵

En 1954, l'A.A. considère également pour sa part que les choses n'ont pas encore suffisamment évolué et que l'installation d'une représentation ouest-allemande en Israël n'est pas encore un problème d'actualité.⁸⁶ Il faut dire que les réflexions de l'A.A. sur la question trouvent leur origine principalement dans des sollicitations israéliennes. Les fonctionnaires du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères sont ainsi régulièrement soumis aux interrogations des membres de la mission israélienne de Cologne. De leur propre initiative pour les premiers sondages, puis conformément à la politique de Sharett, ceux-ci évoquent en effet à intervalle régulier la nécessité de l'ouverture d'un bureau commercial ouest-allemand en Israël. Mais lorsque Shinnar exprime clairement l'idée d'une représentation commerciale ouest-allemande à la fin de 1954, il rencontre le scepticisme des fonctionnaires de l'A.A.⁸⁷ Si au ministère des Affaires étrangères de Bonn on juge l'offre digne d'intérêt, on considère toutefois qu'il est trop tôt pour songer à accomplir un tel pas. En revanche les représentants de la "Koblenzerstraße" estiment qu'au cours de l'été 1955 le moment sera devenu plus opportun.

Quelques mois plus tard, à l'approche des élections générales israéliennes de juillet 1955, et conformément aux prévisions de la fin 1954, l'A.A. semble en effet prendre très au sérieux le projet d'installation d'une représentation en Israël. Car le ministère sait alors que les autorités de l'État

⁸⁵ Dans les deux cas, en effet, les journalistes utilisent, dans les questions posées, le terme de "relations diplomatiques". Et dans les deux cas l'expression n'est reprise ni par Hallstein ni par Adenauer.

⁸⁶ Lorsque Marc Cohen revient, au mois de juillet 1954, avec l'idée d'offrir ses services pour un bureau ouest-allemand en Israël (ibid., Lettre de M. Cohen à Frowein, 2 VII 1954), l'A.A. lui répond en effet que rien n'a changé dans les relations et qu'il n'est pas possible d'utiliser ses compétences (ibid., Lettre de Frowein à Cohen, 29 VII 1954).

⁸⁷ PA/AA, Abt III, Bd 172, note (30 652/54) à Frowein, 16 XI 1954, v. Trützschler.

hébreu songent à accélérer le processus de rapprochement après le renouvellement de la Knesset. C'est ce qui le pousse alors à lancer une consultation de grande ampleur.

Placé désormais sous la conduite de Heinrich von Brentano,⁸⁸ l'A.A. se doit en outre de respecter une promesse du nouveau ministre visant à prendre l'initiative sur le problème.⁸⁹ C'est pourquoi, le 2 juillet 1955, l'A.A. adresse à toutes les représentations ouest-allemandes une lettre circulaire.⁹⁰ Dans celle-ci il prie ses agents de lui apporter les précisions nécessaires à l'adoption d'une ligne de conduite claire en prévision d'une probable invitation israélienne. Si les termes de ce courrier demeurent plutôt vagues,⁹¹ l'intention du ministre est au contraire très précise et deux problèmes le préoccupent : savoir quelles relations existent entre les agents ouest-allemands et leurs homologues israéliens, et prévoir les réactions que susciterait une formalisation des relations entre la R.F.A. et Israël dans les pays tiers.

Le sondage auquel l'A.A. procède auprès de ses représentants à l'étranger suscite, dans les semaines qui suivent l'envoi de la lettre, des réponses très intéressantes pour Bonn. La majorité d'entre elles insiste en effet sur le fait que les relations entre diplomates allemands et israéliens sont bonnes, voire excellentes;⁹² et dans la majeure partie des cas elles révèlent que les pays de résidence salueraient la normalisation des relations entre la République fédérale et l'État hébreu.⁹³

La situation d'ensemble permet donc, à ce moment, d'imaginer concrètement l'ouverture d'une représentation de R.F.A. en Israël. Et dès le 19

⁸⁸ ministre des Affaires étrangères depuis début juin 1955.

⁸⁹ engagement datant du mois de mai précédent, alors que Brentano n'était encore que le président du groupe C.D.U. au Bundestag, évoqué par Shinnar lors d'un entretien avec Frowein (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 5479/55), 9 V 1955, Frowein). Le futur ministre des Affaires étrangères s'exprime également dans ce sens dans une interview donnée à "The Observer", le 15 V 1955 ("We shall also at once take the initiative to arrive at diplomatic and -we hope- friendly relations with Israel."), et place les relations diplomatiques avec Israël parmi les points principaux de la politique étrangère de la R.F.A. (avec la réunification et la communauté européenne).

⁹⁰ PA/AA, Abt II, Bd 252, Document (308.210.02 92.19 1149/55), 2 VII 1955, v. Welck.

⁹¹ il n'y a pas de précision de date ni de définition précise de la nature des relations envisagées.

⁹² v. par exemple PA/AA, Abt III, Bd 172, Lettre Rio de Janeiro (210.02 2070/55), 31 VII 1955, Lettre Chicago (210 564/55), 30 VIII 1955, lettres qui insistent toutes deux sur les discussions très poussées déjà menées avec les homologues israéliens respectifs.

⁹³ *ibid.*, v. par exemple Lettre Montréal (210.02 387/55), 5 VIII 1955 : "Ich glaube daher, daß sich die Aufnahme amtlicher Beziehungen der Bundesrepublik zu Israel nur günstig auf unsere Beziehungen zur hiesigen Landesregierung auswirken dürfte." Les seuls échos réellement négatifs proviennent des capitales arabes qui ne cessent de dénoncer tout rapprochement entre les deux pays (v. *infra*).

juillet, en fonction des premières analyses reçues,⁹⁴ l'A.A. peut envisager favorablement l'idée que l'État hébreu devrait bientôt lui soumettre. Il faut dire en plus qu'une représentation allemande en Israël paraît plus que jamais nécessaire pour répondre aux besoins nés du traité, et ce même aux yeux des fonctionnaires de l'Abteilung III traditionnellement plus fermes que ceux des autres services à l'égard de l'État hébreu.⁹⁵ On notera toutefois qu'après avoir montré sa bonne volonté, la Direction en question nuance son propos en soulignant que les conditions régnant en Israël ne semblent pas les meilleures pour la mise en place d'une représentation.⁹⁶ Par ailleurs, l'Abteilung III tient à souligner les précautions à prendre dans une telle éventualité en raison des menaces arabes. D'où la suggestion de parvenir à une solution intermédiaire acceptable par tous :

"On prendrait en compte de manière satisfaisante les besoins réels en établissant d'abord un bureau de passeports et de visas, et ce de préférence à Haïfa où les navires allemands accostent presque tous."⁹⁷

La solution proposée ici est à mi-chemin entre un simple bureau commercial et une représentation officielle. Elle a l'avantage de répondre aux besoins urgents en prenant en compte le développement du commerce germano-israélien dans le cadre ou en dehors du traité. Elle permet en outre d'éviter la situation délicate qui devrait résulter de la fermeture prochaine du bureau des Affaires allemandes du consulat britannique de Haïfa. Par ailleurs, elle escamote la question de l'établissement de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem, et évite de faire courir à Bonn le risque d'une réaction brutale des États arabes. Elle constitue enfin un véritable premier pas qui doit servir à préparer le passage à un stade ultérieur.⁹⁸

Les idées de l'A.A. au sujet d'une représentation allemande en Israël

⁹⁴ PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Lettre Berne (1189.210.01 2306/55), 16 VII 1955, Holzapfel, Lettre Copenhague (730.01 709/55), 14 VII 1955, Duckwitz.

⁹⁵ *ibid.*, Note écrite (308.210.02 92.19 1299/55), 19 VII 1955, v. Welck : "Die sachliche Zweckmäßigkeit der Errichtung einer amtlichen deutschen Vertretung in Israel tritt durch die deutschen Lieferungen gemäß dem Israel-Abkommen immer stärker hervor." Le ton modéré que cette Direction adopte ici est à mettre en relation avec l'arrivée récente de Brentano : il s'est affirmé en faveur d'une discussion sur le problème, il s'agit donc de prendre garde et de parvenir à le convaincre par une démonstration nuancée.

⁹⁶ La situation en Israël ne paraît pas correspondre à ce qui est considéré "als Voraussetzung für die Aufnahme normaler völkerrechtlicher Beziehungen zwischen zwei Staaten."

⁹⁷ "Dem praktischen Bedürfnis würde auch ausreichend durch Rechnung getragen werden, daß zunächst eine Paß- oder Sichtvermerksstelle eingerichtet wird, und zwar am besten in Haïfa, wo fast alle deutschen Schiffe anlaufen."

⁹⁸ "Haben wir einmal eine amtliche Stelle in Israel, so können wir sie, einerlei wie ihr Name lautet, nach Bedarf ausbauen und im übrigen den geeigneten Zeitpunkt für ihre Umwandlung in eine normale diplomatische Mission abwarten."

s'alimentent également de nombreuses rumeurs. Celles-ci se multiplient à partir de 1954, avec la fréquence des déclarations portant sur la question. Dans l'ensemble l'A.A. et ses représentants s'empressent de démentir les informations diffusées à ce propos :⁹⁹ ils sont ainsi régulièrement obligés de fournir des explications propres à atténuer la portée de prises de position gênantes, tout en ne négligeant rien pour préparer le terrain.¹⁰⁰

Il arrive par ailleurs que les rumeurs suscitent des idées ou soient l'occasion de lancer des ballons d'essai; et les diplomates allemands émettent des suggestions qui répondraient aux attentes israéliennes sans pour autant heurter les Arabes. C'est ainsi que l'ambassadeur ouest-allemand à Beyrouth est à un moment presque disposé à accepter l'idée d'un bureau commercial en Israël, à condition que celui-ci ne soit pas installé à Jérusalem.¹⁰¹ De même, dans la réponse qu'il apporte à la consultation du 2 juillet 1955, l'ambassadeur de R.F.A. au Caire repousse l'idée de relations diplomatiques, mais accepte celle d'une représentation commerciale; car selon lui un tel bureau permettrait à la fois de parvenir à un apaisement dans les relations entre Israël et l'Égypte et de développer les relations commerciales germano-israéliennes.¹⁰²

Une semaine avant les élections, c'est Shinnar qui reprend le thème d'une représentation ouest-allemande;¹⁰³ mais sa proposition n'est toutefois pas directement suivie d'une proposition israélienne à l'adresse de Bonn. En effet, malgré la victoire du Mapai, les consultations qui ont lieu au sein du gouvernement israélien sur la question non seulement n'aboutissent pas

⁹⁹ *ibid.*, Abt VII, Bd 1025, Télégramme Damas (21), 9 IV 1954, v.d. Esch, Télégramme A.A. (308.210.02/35 8267/54) à Damas, 13 IV 1954, Strohm, note (210.00 512/54) à Damas, 8 IV 1954, Ringelmann.

¹⁰⁰ Dans sa réponse à une lettre inquiète du Caire (*ibid.*, Abt III, Bd 172, Télégramme A.A. (308.210.01 92.19 275/55) au Caire, 7 III 1955, v. Welck), l'A.A. doit préciser la teneur d'une déclaration du responsable de l'Office fédéral de presse, Felix von Eckardt, et annoncer que "Die Errichtung einer deutschen Vertretung in Israel wäre also nichts außergewöhnliches. Sie würde auch nicht viel mehr als eine formale Änderung des bestehenden Zustandes bedeuten." La réponse d'usage consiste à indiquer qu'un jour la R.F.A. disposera d'une représentation en Israël, mais que la question n'est pas d'actualité (v. réponse à la Jordanie *ibid.*, Lettre Amman (210 E 1914/55), 19 IX 1955).

¹⁰¹ *ibid.*, Abt II, Bd 252, Lettre Beyrouth (210.02 339/54), 25 V 1954, Nöhning.

¹⁰² *ibid.*, Abt III, Bd 172, Lettre Caire (2538/55), 5 VIII 1955. Il s'agit d'autre part de tenir les Égyptiens au courant d'une manœuvre éventuelle pour ne pas les placer devant le fait accompli. Une éventuelle représentation commerciale devra avoir son siège à Tel Aviv. La probabilité d'une invitation à établir une représentation en Israël, après les élections à la Knesset, ainsi que la fermeture de la section allemande du consulat britannique de Haïfa sont également à l'origine d'articles de presse. Et ceux-ci provoquent à leur tour des déclarations de diplomates favorables à un rapprochement avec Israël : ainsi, dans une dépêche de l'agence dpa du 29 VIII 1955 ("Vermutungen um deutsches Konsulat in Haifa"), un diplomate allemand affirme que "Bonn drängt nicht auf normale diplomatische Beziehungen, glaubt aber, daß konsularische Beziehungen notwendig sind."

¹⁰³ PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 8476/55), 20 VII 1955, Brückner.

rapidement à une solution mais retardent au contraire l'invitation au gouvernement de Bonn.¹⁰⁴ Dans le même temps, alors que l'A.A. commence à ne plus croire à une initiative de Jérusalem,¹⁰⁵ les réflexions se poursuivent au sein du ministère et sont nourries par le séjour de Frowein en Israël.¹⁰⁶ Le temps a pour résultat de permettre au doute de s'installer dans les esprits d'autant que les Directions de l'A.A. sont loin d'être toutes d'accord sur la marche à suivre.¹⁰⁷

Le séjour d'Abraham Frowein en Israël, au mois d'octobre 1955, est l'occasion de développer la réflexion sur le problème. Les documents rédigés dans la perspective de ce séjour, notamment l'un d'eux établi par Carstens,¹⁰⁸ permettent de faire le bilan de l'évolution des idées au cours de cette période d'attente. En premier lieu, l'A.A. souligne que la R.F.A. est toujours prête à établir des relations diplomatiques, mais que l'initiative en la matière revient à Israël, seul capable de juger du moment approprié. En outre, le gouvernement fédéral est disposé à l'établissement *progressif* de relations entre Bonn et Jérusalem sur la base d'une première représentation mise en place dans le cadre strict du traité. Mais l'A.A. prend également en compte des problèmes issus de la situation du moment dans les recommandations destinées à Frowein : lors des discussions qu'il sera amené à avoir en Israël sur le sujet, celui-ci doit en effet s'abstenir d'évoquer deux éléments : le lieu d'implantation de la représentation¹⁰⁹ et le statut des représentants ouest-allemands au sein de ce bureau commercial.¹¹⁰

¹⁰⁴ v. par ailleurs pour le détail des consultations israéliennes à l'automne 1955.

¹⁰⁵ *ibid.*, Notice du Ref 708, 9 IX 1955, Voigt. Officiellement les Israéliens démentent encore toute rumeur sur des relations diplomatiques (Dépêche dpa, 26 IX 1955, "Israel - Bundesrepublik Deutschland"). Dans des entretiens avec des fonctionnaires de l'A.A., ils mentionnent toujours une représentation allemande en Israël (Livneh à l'adresse de Frowein le 11 XI 1955 (*ibid.*, Bd 1028, Note écrite (206.244.13 13 057/55), 11 XI 1955, Frowein), mais ne proposent rien de concret.

¹⁰⁶ *ibid.*, Abt III, Bd 172, Note écrite (206.244.13 12 813/55), 8 XI 1955, Frowein.

¹⁰⁷ Les divergences entre les Directions de l'A.A. apparaissent clairement lors d'une réunion de leurs responsables le 15 XII 1955 (*ibid.*, Compte rendu discussion entre les différentes sections de l'A.A., 15 XII 1955) : la Direction des Affaires politiques est favorable à l'attribution immédiate d'un caractère officiel à la future représentation allemande, tandis que l'Abteilung III préfère l'établissement progressif de relations et préconise de s'abstenir tout d'abord de prérogatives consulaires pour le bureau commercial qu'elle appelle de ses vœux.

¹⁰⁸ PA/AA, Abt IV, Bd 137, Document (2/21.700.01/35 10 905/55), 22 IX 1955, Carstens.

¹⁰⁹ en raison du problème du statut de Jérusalem (v. *infra*). De son côté (*ibid.*, note (206.244.13 10 868/55) à Carstens, 21 IX 1955, Frowein), Frowein évoque le lieu d'implantation et propose "Tel Aviv ou Haifa" et déclare : "Letzteres vielleicht vorzuziehen, wegen des immer stärker werdenden Verkehrs deutscher Schiffe."

¹¹⁰ ce statut dépend de ce que doit être la représentation. Dans sa note du 21 septembre, Frowein propose une appellation directement en rapport avec le traité.

Face aux nuances d'appréciation qui s'imposent progressivement au sein de l'A.A., certains hauts-fonctionnaires rappellent la R.F.A. à ses obligations vis-à-vis de l'État hébreu. Ainsi, le responsable de la Direction des Affaires politiques, Wilhelm Grewe, souligne pour sa part, dans un document daté du 2 décembre 1955,¹¹¹ les risques qui résulteraient d'une fin de non-recevoir opposée à Israël; et pour appuyer son point de vue, Grewe rappelle tout d'abord que l'Allemagne de l'Ouest, qui s'est toujours targuée de rester neutre dans le conflit du Moyen-Orient, court le risque de ne pas respecter cet engagement. En effet, refuser à Israël l'établissement de relations diplomatiques ou reporter cette décision, c'est clairement abandonner la politique pratiquée jusqu'alors et établir un lien entre la politique arabe et la politique israélienne, alors que ces deux domaines n'ont rien en commun.¹¹² Pour le responsable de l'Abteilung II, un tel acte de la part de Bonn risquerait en fait de rendre la situation du Moyen-Orient encore plus difficile; sans compter qu'il faut s'attendre à ce que les Israéliens reçoivent l'appui des U.S.A. et qu'un refus par Bonn de relations formalisées aurait pour résultat de détruire l'effet moral du traité de réparations.

En fait, l'opinion de Grewe est claire : l'Allemagne de l'Ouest a tout intérêt à disposer d'une représentation en Israël; que ce soit pour assister les entreprises allemandes travaillant dans le cadre du traité ou pour pallier les gênes dues à la médiation du consulat britannique de Haifa, une telle solution s'impose selon lui.¹¹³

Dans le document du 2 décembre, Grewe apparaît donc résolument favorable à ce qu'une réponse positive soit donnée à Israël.¹¹⁴ Mais le texte en question est à *usage interne*. Et la teneur des informations transmises par le même Grewe une semaine plus tard au responsable de la mission israélienne de Cologne est tout à fait différente et reflète surtout les difficultés du ministère à définir une ligne de conduite unique :

“En ce qui concerne la (...) question (des relations diplomatiques), il y a accord (à l'A.A.) sur le fait que l'intensification des relations officielles (...) doit

¹¹¹ PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 13 929/55), 2 XII 1955, Grewe.

¹¹² “Denn an und für sich hat das Problem der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel mit dem arabisch-israelischen Konflikt nichts zu tun.”

¹¹³ Lors d'un entretien avec W. Grewe, le 20 X 1994, celui-ci nous a indiqué que pour lui, à cette époque, l'installation d'une représentation commerciale en Israël devait bien être la première étape d'un processus menant aux relations diplomatiques : une telle représentation est à mettre sur le même plan que des délégations commerciales à implanter dans les pays de l'Est, en particulier en Pologne.

¹¹⁴ Et au cours d'un entretien avec Shinnar, le 7 décembre (mentionné in ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre de F. Shinnar au ministre israélien des Affaires étrangères, 29 II 1956), Grewe exprime encore son enthousiasme à l'idée de l'envoi d'une délégation commerciale ouest-allemande en Israël.

se faire pas à pas, en considérant la situation générale, mais aussi sur le fait qu'il est temps désormais de se préparer à faire les premiers pas."¹¹⁵

Derrière l'impression de consensus au sein de son ministère dont Grewe essaie de se faire l'interprète transparaissent en fait toutes les divisions de l'A.A. sur la question. Le caractère vague des mesures évoquées révèle que si, en cette fin 1955, il y a accord sur le but ultime, l'établissement de relations entre Bonn et Jérusalem, sur les moyens à utiliser pour atteindre cet objectif, les services des Affaires étrangères sont encore loin d'être parvenus à une position nette.¹¹⁶

Dans ce contexte incertain, quelques fonctionnaires de l'A.A. restent attachés à titre personnel à de meilleures relations entre la R.F.A. et Israël même s'ils sont contraints à accepter la position officielle de leur administration. C'est le cas notamment de Frowein quand il opte pour un report des consultations sur une représentation ouest-allemande en R.F.A., à la fin de 1955.¹¹⁷ A cette occasion, il nuance ses propos officiels en se prononçant pour une attitude claire de la part de la République fédérale; car selon lui, son pays doit à Israël la franchise, ce qui signifie ne rien cacher à Shinnar des raisons qui inspireraient les objections formulées à l'encontre d'une offre israélienne.¹¹⁸

Après l'invitation officielle d'Israël à négocier, qui parvient finalement à Bonn à la fin de janvier 1956, l'implantation d'une représentation ouest-allemande sur le territoire de l'État hébreu est au centre des réflexions de l'A.A. Et si désormais la situation ne paraît plus favorable à l'installation d'un tel bureau, l'idée trouve néanmoins encore des partisans au ministère des Affaires étrangères.

Ainsi, au début de février 1956, dans la réponse à une lettre de N. Goldmann,¹¹⁹ Brentano s'avoue conscient des risques pour la situation

¹¹⁵ "In der (...) Frage (der diplomatischen Beziehungen) bestand Übereinstimmung (beim A.A.) darüber, daß die Intensivierung der gegenseitigen amtlichen Beziehungen Schritt für Schritt unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage erfolgen sollte, daß es aber an der Zeit sei, die ersten Schritte nunmehr in Aussicht zu nehmen."

¹¹⁶ PA/AA, Abt III, Bd 172, note, 9 XII 1955, Grewe. C'est ce qui pousse l'Abteilung III à réclamer, peu après, à Brentano des mesures précises permettant l'unification des idées pour éviter que l'A.A. ne tienne un double langage (ibid., Document (308.210.02 92.12 2532 u. 2533/55) à v. Brentano, 14 XII 1955, v. Welck).

¹¹⁷ PA/AA, Abt IV, Bd 137, Note écrite (206.700.01/35 14 755/55), 21 XII 1955, Frowein.

¹¹⁸ Ce point de vue est d'autant plus remarquable qu'à la lecture d'autres documents de l'époque on peut constater que l'État hébreu est par ailleurs ignoré ou rejeté comme quantité négligeable par des fonctionnaires soucieux de préserver les bonnes relations avec les États arabes (v. infra).

¹¹⁹ PA/AA, Abt IV, Bd 137, Lettre Goldmann à Adenauer, 7 II 1956.

intérieure d'Israël qui résident dans un éventuel refus allemand opposé à l'offre de Sharett.¹²⁰ C'est pour cela qu'il annonce travailler à une solution qui permette de satisfaire la partie israélienne et la partie arabe. La solution idéale à ses yeux paraît être celle d'une représentation ouest-allemande compétente exclusivement pour des opérations afférentes à l'accord germano-israélien.¹²¹

Par ailleurs, dans le cadre de la réflexion engagée à l'A.A. à la suite de l'invitation israélienne, les deux principaux responsables du ministère des Affaires étrangères, Brentano et Hallstein, reçoivent, au début du mois de mars, une lettre du représentant ouest-allemand auprès de l'O.T.A.N. à Paris, Herbert Blankenhorn. Le diplomate occupe une place spécifique parmi le corps diplomatique de R.F.A. ainsi que dans le cadre particulier des relations avec Israël. Considéré dans les premières années de la R.F.A. comme le plus proche collaborateur du Chancelier Adenauer,¹²² Blankenhorn prend part intensément à l'établissement des premiers contacts entre Bonn et les responsables juifs puis israéliens. Après la conclusion et la ratification de l'accord de Luxembourg, il se tient à l'écart des problèmes germano-israéliens, mais il est conscient que l'établissement de véritables relations entre Bonn et Jérusalem est inéluctable.¹²³ Sa présence à Paris et ses contacts privilégiés avec de nombreuses personnes impliquées dans ces relations en font un intermédiaire tout désigné. Et il organise aussi de fréquentes rencontres entre responsables allemands et juifs¹²⁴ et s'entretient lui-même régulièrement avec des personnalités juives ou israéliennes.¹²⁵

Tout au long de la période, Blankenhorn reste en contact régulier avec le Chancelier¹²⁶ et observe l'évolution des relations entre son pays et l'État hébreu. C'est pour cela que les tergiversations accrues de l'A.A. le poussent à

¹²⁰ *ibid.*, Projet de réponse à la lettre de Goldmann du 7 II 1956, v. Brentano.

¹²¹ "Ich denke hierbei an die Errichtung einer amtlichen deutschen Stelle in Israel, die nicht als Vorstufe für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen aufgezogen ist, sondern sich auf die Durchführung des Israel-Abkommens und die Erledigung der mit der individuellen Wiedergutmachung zusammenhängenden Aufgaben beschränkt."

¹²² Il est le conseiller diplomatique d'Adenauer jusqu'à sa nomination à Paris.

¹²³ Interview de R. Pauls, 1er XII 1993.

¹²⁴ Il organise ainsi la rencontre entre N. Goldmann et Brentano à Paris au mois de décembre 1955 (Projet de réponse à la lettre de Goldmann du 7 II 1956).

¹²⁵ Dans son journal publié en 1980 (Verständnis und Verständigung - Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, op. cit.), Blankenhorn évoque (p. 141) les contacts réguliers et appréciés qu'il a avec Félix Shinnar.

¹²⁶ Ses papiers personnels, déposés aux Archives fédérales de Coblenz, attestent de très nombreux passages à Bonn.

intervenir directement;¹²⁷ car il s'agit pour lui de préserver les acquis du traité, en particulier l'atmosphère de bonne entente suscitée par l'exécution loyale par Bonn des clauses de l'accord.

La lettre que Blankenhorn envoie aux responsables de l'A.A. précède d'un jour l'entrevue qui doit avoir lieu le 6 mars entre Brentano et Shinnar afin de permettre au ministre de communiquer à son interlocuteur la réponse allemande à la proposition israélienne du 27 janvier.¹²⁸ Dans cette lettre, le diplomate suggère brièvement une ligne de conduite qui permette de satisfaire l'État hébreu tout en respectant les desiderata allemands. En apparence, Blankenhorn ne fait que reprendre des arguments classiques : il insiste tout d'abord sur le fait que Brentano doit montrer que la R.F.A. est en plein accord avec Israël sur le principe de relations formelles, tout en précisant que Bonn attend le moment le plus opportun pour concrétiser ses intentions.

Après avoir répété somme toute la position officielle de Bonn, Blankenhorn en vient à proposer une solution originale qui fait tout l'intérêt de sa lettre. En effet, comme l'ouverture d'une représentation ouest-allemande n'est pas possible dans l'immédiat, il suggère qu'un lien d'un autre type soit créé entre Israël et la R.F.A. par la mise en place d'une chambre de commerce germano-israélienne. Le bureau en question, dirigé par une personnalité éminente de la vie économique allemande, constituerait, à son niveau, une implantation allemande en Israël dont les tâches "découlent du traité avec Israël et des réparations en général."¹²⁹ La proposition formulée par Blankenhorn a un avantage important, celui de ne pas risquer de provoquer la colère des Arabes puisqu'il existe un office de ce type au Caire. Et si elle était suivie d'effet, elle permettrait à la R.F.A. de disposer malgré tout d'un bureau en Israël et d'agir directement, sans dépendre obligatoirement de la mission israélienne de Cologne, sur le gouvernement israélien pour l'inciter à la modération. Et par la même, Bonn pourrait exercer une influence pacificatrice au Moyen-Orient.

La proposition de Blankenhorn n'a pas d'effets tangibles dans l'immédiat, et la rencontre du 6 mars entre Brentano et Shinnar ne donne en effet lieu à aucune décision de la part du ministre. Il faut attendre une nouvelle

¹²⁷ A la mi-février, Blankenhorn s'est déjà exprimé en faveur d'une accélération de la réflexion de l'A.A. (CZA, Dépôt N. Goldmann, 1111, Lettre de N. Goldmann à M. Sharett, 13 II 1956).

¹²⁸ BA, Dépôt H. Blankenhorn (NL 351), Bd 61 b, et PA/AA, Abt VII, Bd 1024, Lettre de Blankenhorn à Hallstein et v. Brentano, 5 III 1956.

¹²⁹ "... die sich aus dem Israel-Vertrag und der allgemeinen Wiedergutmachung ergeben."

entrevue, le 13, et un courrier daté du lendemain pour que soit enfin confirmé que l'intention effective de l'A.A. est d'installer un bureau en Israël et d'entamer les pourparlers nécessaires à cet effet.¹³⁰

Pour de multiples raisons Brentano accepte donc finalement d'engager des négociations avec Israël.¹³¹ Mais sa réponse semble avant tout guidée par la volonté de gagner du temps avant de fixer définitivement la position ouest-allemande; car le ministre a pris connaissance, avant sa première entrevue avec Shinnar, de nouveaux développements de la politique internationale qui commandent une attitude nuancée de Bonn.¹³² C'est pour cette raison qu'il s'agit pour lui de ne pas donner tout de suite une réponse négative à Shinnar : une concession, temporaire, à Israël doit calmer les esprits et donner à Bonn le délai indispensable à une analyse plus approfondie de la situation.

¹³⁰ SHINNAR, op. cit., p. 113, "Mit Beziehung auf unsere Besprechung am 6. d. Mts. teile ich Ihnen mit, daß die Bundesregierung grundsätzlich damit einverstanden ist, in Israel eine Dienststelle zu errichten, die - mutatis mutandis etwa der Israel-Mission (in Köln) entsprechen würde. Der Zeitpunkt der Errichtung dieser Stelle und ihre Aufgaben im einzelnen würden später in Verhandlungen mit Ihnen festzulegen sein." La décision de Brentano est interprétée de la même manière par les services de l'A.A. qui s'expriment le même jour : ainsi la Direction des Affaires économiques écrit (PA/AA, Abt IV, Bd 136, Document Dg 41, 13 III 1956, Junker) : "Aus dem weiteren Gespräch ergab sich, daß der Herr Bundesminister Herrn Shinnar doch wohl nunmehr eine Stelle zur Durchführung des Israel-Abkommens, wenn auch ohne konsularische Befugnisse, zugestanden hat."

¹³¹ Mais la décision du ministre ne correspond pas à un revirement profond chez une personne forte de ses convictions (v. BARING, A. (Hg), Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949-1964, Hambourg, 1974, 511 pages) : il semble que son choix n'ait pas été totalement libre et qu'il ait subi une pression au cours de la semaine séparant les deux entrevues avec Shinnar. Cette pression vient directement ou indirectement du Chancelier Adenauer. Brentano doit en outre respecter son engagement antérieur. Dans le document de l'Abteilung IV du 13 mars, il est précisé que "Der Herr Staatssekretär (Hallstein) erklärte dies unter anderem mit dem Hinweis darauf, daß der Herr Bundesminister sich wohl auf Grund einer von Herrn Botschafter Blankenhorn in Paris seinerzeit vermittelten Besprechung mit Herrn Goldmann im Obligo gefühlt habe."

¹³² Dans un document du 6 III 1956 (PA/AA, Abt VII, Bd 1024, Document pour v. Brentano, préparation d'un entretien avec Shinnar, 6 III 1956) les services de l'A.A. évoquent l'établissement de relations diplomatiques entre Israël et l'Autriche, l'élévation de la représentation italienne en Israël au rang d'ambassade et l'annonce d'une future reconnaissance de la R.D.A. par l'Egypte (qui figurerait dans une clause secrète de l'accord d'armement entre la Tchécoslovaquie et l'Egypte).

5. Le travail de la R.F.A. pour améliorer son image dans le monde

En plus des raisons qui viennent d'être évoquées et qui poussent la R.F.A. à faire montre de bonne volonté à l'égard d'Israël, il ne faut pas sous-estimer les motifs de relations publiques qui sous-tendent l'attitude allemande. Car la R.F.A. ressent, au début des années 1950, le besoin impérieux de montrer qu'elle fait définitivement partie du camp occidental et des pays démocratiques. De ce fait, travailler au rapprochement entre Bonn et Jérusalem, c'est servir l'intérêt de l'Allemagne, augmenter le nombre de ses alliés dans le monde, renforcer son intégration et prouver l'orientation démocratique du régime de Bonn. Pour cela, il s'agit tout d'abord de montrer que l'accord de Luxembourg n'est pas un épisode sans lendemain mais fait bien partie d'une politique cohérente dont la continuation est la formalisation, sinon la normalisation, des relations entre la R.F.A. et l'État hébreu. Et dès le départ, les autorités de Bonn, en particulier le Chancelier fédéral, sont conscientes du rôle que l'accord et ses suites peuvent jouer pour l'image de l'Allemagne dans le monde.¹³³

Le travail de relations publiques en question concerne en premier lieu l'image de l'Allemagne fédérale en Israël même. Dans ce cadre, la R.F.A. dispose d'alliés de poids avec Ben Gourion et Sharett qui utilisent souvent dans leurs déclarations l'image d'une "nouvelle Allemagne". Personnalisée par Adenauer, cette "nouvelle Allemagne", que les deux chefs de gouvernement israéliens mentionnent, justifie et fonde leur propre politique.

Dans cette opération de relations publiques, Bonn bénéficie également des conseils d'Israéliens disposés à travailler à l'amélioration de l'image de l'Allemagne. De véritables campagnes sont alors organisées pour faire connaître une Allemagne de l'Ouest qui n'a rien à voir avec le régime nazi et se préoccupe réellement de l'avenir d'Israël.¹³⁴

Par ailleurs la R.F.A. se sert des échos positifs que rencontrent ses efforts auprès des juifs américains pour accréditer aux yeux des Israéliens

¹³³ Au cours d'une réunion du gouvernement ouest-allemand, le 20 III 1953, Adenauer exprime sa conviction "... daß die Ereignisse der beiden letzten Tage (i.e. la ratification de l'accord et les conférences de presse qui l'ont suivie) für das deutsche Ansehen in der Welt von besonderer Wichtigkeit gewesen seien." (*Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, op. cit., 283. Kabinettsitzung, p. 229).

¹³⁴ C'est ainsi que dans une de ses correspondances avec l'A.A., W. Hirsch préconise de donner les moyens de diffuser en Israël le film de Rolf Vogel "Israel - Staat der Hoffnung" (*ibid.*, Abt VII, Bd 1018, Correspondance W. Hirsch, 1er XI 1955) en allemand d'abord, puis de le synchroniser en anglais et en hébreu afin d'en assurer une meilleure diffusion.

l'idée que l'Allemagne s'est profondément modifiée depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale. Ainsi, lorsqu'en 1954 l'organisation juive "B'nai B'rith" publie un rapport favorable sur la situation politique de l'Allemagne fédérale,¹³⁵ celui-ci reçoit un accueil très positif de l'A.A. qui juge alors utile de le transmettre à la mission israélienne de Cologne afin qu'elle en fasse bon usage.¹³⁶

Outre les alliés sur lesquels elle peut compter en Israël ou aux U.S.A., la R.F.A. se fie aussi à ses propres forces pour faire connaître la nouvelle Allemagne; mais l'absence d'une représentation en Israël oblige à trouver une solution alternative. C'est pourquoi l'agence d'informations, déjà mentionnée, dont le journaliste R. Vogel propose la création à Brentano au tournant 1955-1956 prend une dimension importante dans ce cadre :¹³⁷ elle n'est pas tant destinée à informer la R.F.A. sur Israël qu'à accroître dans l'État juif la connaissance de la République fédérale.¹³⁸ Le journaliste se fixe ici pour objectif de "démanteler les sentiments légitimes et injustifiés qui nous sont hostiles",¹³⁹ et à cette fin il dresse une liste très étendue des tâches du bureau d'informations en question.¹⁴⁰

Le souci de Bonn de diffuser en Israël une image favorable de la R.F.A. se fait encore plus pressant lorsque la perspective de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem s'éloigne. Les personnes concernées au sein de l'A.A. perçoivent alors parfaitement la nécessité de compenser l'absence prolongée d'une représentation ouest-allemande par des efforts accrus à l'adresse de l'opinion publique de l'État hébreu. Les projets de Vogel, que ce

¹³⁵ "Germany - Nine Years later", déjà cité.

¹³⁶ PA/AA, Abt II, 212.06, Antisemitismus - 1954-1955, Bd 312, Lettre A.A. (206.212.06 16 139/54) à Uri Naor, 20 XI 1954, Frowein : "Wenn auch der Bericht durchaus nicht in allen Punkten ein positives Bild der Verhältnisse der Bundesrepublik zeichnet, und man über manche Stelle des Berichts verschiedener Meinung sein kann, scheint es mir jedoch, daß die Herren versucht haben, ein faires Bild des heutigen politischen Zustandes der Bundesrepublik in Bezug auf die hier interessierenden Fragen zu geben." Le rapport est accepté par la mission de Cologne (ibid., Lettre de Naor à Frowein, 23 XI 1954).

¹³⁷ ibid., Minister Büro, Bd 130, Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern im Nahen Osten, Lettre de Rolf Vogel à v. Brentano, 16 XI 1955.

¹³⁸ "... ein Pressebüro zu errichten, das neben der eigentlichen Pressearbeit für die findende Gruppe gleichzeitig eine Public-Relations Arbeit für die Bundesrepublik Deutschland aufbaut."

¹³⁹ "... berechnete und unberechnete Gefühle gegen uns abzubauen..."

¹⁴⁰ établir des contacts avec les journalistes israéliens d'expression allemande et diffuser des informations sur l'Allemagne; susciter des contacts privés et diffuser du matériel de propagande; établir des contacts en vue de liens entre les industries ouest-allemande et israélienne; transmettre des documents sur les cas de dédommagement en souffrance; entrer en relation avec des implantations de juifs allemands "... die für die Zukunft von großen Nutzen sein können..."; et, enfin, encourager les dons allemands à Israël. Et pour Vogel, l'installation d'un bureau de ce type n'a plus besoin que de l'accord du ministère israélien des Affaires étrangères, ce qui devrait, à sa connaissance, être le cas. Vogel va jusqu'à considérer que le bureau qu'il propose peut être la base d'une future représentation officielle de R.F.A. en Israël.

soit son idée d'un bureau d'information ou plus simplement d'un voyage en Israël, prennent alors une importance croissante.¹⁴¹ C'est pourquoi par exemple l'A.A. étudie l'éventualité d'une participation financière au séjour du journaliste.¹⁴²

Parmi les raisons qui motivent la campagne de relations publiques orchestrée par la République fédérale, il faut également évoquer le rôle que joue la communauté juive de la diaspora, en particulier celle des Etats-Unis.¹⁴³ Celle-ci occupe en effet une place particulière du fait de son importance, ou de l'importance que lui accorde l'A.A. dans sa recherche d'une voie médiane entre la coopération avec Israël et les relations avec les États arabes.

La quête de l'appui juif est une préoccupation constante de certains fonctionnaires de l'A.A., et il faut la replacer dans le cadre des efforts qui ont pour but d'obtenir le plus rapidement possible une souveraineté complète pour la R.F.A. Car la communauté juive apparaît, aux yeux des Allemands de l'Ouest, comme l'intermédiaire obligé pour parvenir à une assise plus stable dans le monde occidental.¹⁴⁴ Et le travail que les autorités de Bonn doivent fournir est d'autant plus important que les juifs américains sont à l'égard de la R.F.A., au moins au départ, dans des dispositions encore moins favorables que les juifs d'Israël.¹⁴⁵

Ce sont en premier lieu les responsables de l'A.A., en particulier Konrad Adenauer (qui, à l'époque, exerce aussi les responsabilités de

¹⁴¹ Ainsi le film que Vogel réalise sur Israël est suivi d'une invitation officielle du gouvernement de l'État juif (PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 258, Lettre de R. Vogel à Diehl, 19 I 1956).

¹⁴² *ibid.*, Lettre de Diehl (Presseref. 168/56) à Dvorak (Bundespresseamt), 31 I 1956. Et dans ses réflexions le souci de relations publiques est évident : dans la note envoyée au responsable des services administratifs de l'A.A. (*ibid.*, Lettre Diehl à Dr Löns, 1er II 1956, "Confidentiel"), l'attaché de presse du secrétaire général explique que "Herr Vogel hat sich sehr in die Pflege der deutsch-israelischen Beziehungen gemacht. Da in Anbetracht der Schwierigkeiten mit den arabischen Ländern mit einer Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel in nächster Zeit nicht zu rechnen sein dürfte, ist die Pflege der öffentlichen Meinung in Israel in den kommenden Monaten besonders wichtig." C'est pour cela que, dans la perspective d'invitations lancées par Vogel au cours de son voyage à des journalistes israéliens, Brentano soutient l'idée de lui accorder la somme de 1 500 DM.

¹⁴³ En outre, dans ses propositions (*ibid.*, Minister Büro, Bd 130, Lettre de Rolf Vogel à v. Brentano, 16 XI 1955), Vogel précise qu'avant d'aller plus loin dans les relations entre la R.F.A. et l'État hébreu il faut songer à régler les rapports entre la République fédérale et les juifs "du monde entier".

¹⁴⁴ Au cours d'un entretien avec R. Pauls, l'ancien collaborateur de W. Hallstein a insisté sur l'interdépendance des deux problèmes : se réconcilier avec les juifs et avec Israël, c'est renforcer les liens avec les U.S.A., et renforcer les liens avec les U.S.A., c'est faciliter la discussion avec Israël.

¹⁴⁵ Confidance de Manfred George, rédacteur en chef du journal "Aufbau-Reconstruction", à un diplomate ouest-allemand à Washington, Riesser (PA/AA, Abt III, 212.06, Bd 1, Rasse- und Nationalitätenfragen - Judenfrage und Antisemitismus, Lettre de Washington (244 B 1736/51), 14 XI 1951, Riesser). S. Shafir (*American Jews and Germany After 1945*, op. cit.) insiste sur l'opinion négative des juifs américains vis-à-vis de l'Allemagne qui ne pardonnent pas le silence allemand sur les horreurs commises et les réparations à accorder aux juifs (p. 17).

ministre des Affaires étrangères), qui s'efforcent de gagner les faveurs de la communauté juive des Etats-Unis. Le souci du Chancelier en la matière apparaît clairement au moment des négociations de Wassenaar, ainsi que lors de la signature de l'accord de Luxembourg et du débat sur sa ratification.¹⁴⁶ Les contacts réguliers qu'il entretient avec N. Goldmann et les échos qu'il reçoit des Etats-Unis le convainquent encore plus de l'importance de la communauté juive américaine. C'est pour cela qu'Adenauer pense que la R.F.A. doit mettre à profit l'impact de la signature et de la ratification de l'accord de réparations pour aboutir à ses fins.¹⁴⁷

Plusieurs éléments témoignent de l'intérêt manifesté par l'Allemagne de l'Ouest pour le groupe de pression que constituent les juifs américains. Ainsi, quelques jours après la signature de l'accord de Luxembourg, l'A.A. prévoit, sur les conseils du journaliste K. Marx,¹⁴⁸ de suivre attentivement et de donner un certain retentissement à la visite du responsable du "Zentralrat", H. van Dam, aux Etats-Unis.¹⁴⁹ Car ce séjour, premier du genre, doit permettre de profiter de l'effet porteur de l'accord et de confirmer les bonnes impressions qu'il a suscitées.

C'est dans le même but qu'au moment où le processus de ratification du traité entre dans sa phase finale, Bonn songe à faire intervenir N. Goldmann dont l'A.A. connaît les bonnes dispositions à l'égard de l'Allemagne fédérale. Une prise de position de Goldmann permettrait en effet de rassurer l'opinion publique américaine, juive et non-juive, en particulier après la publication dans la presse des Etats-Unis d'une série d'articles très

146 H.P. Schwarz (*Adenauer - Der Staatsmann*, op. cit.) écrit qu'au moment de la discussion sur la ratification "Doch wichtiger als die Beschwerden der arabischen Regierungen ist für Adenauer die Zustimmung der jüdischen Organisationen und Zeitungen in den U.S.A." (p. 65).

147 Comme l'écrit H. Blankenhorn (KAS, Dépôt E. Gerstenmaier (I 210), Bd 067/2, Referat über den Israel-Vertrag, s. d. (1953), Blankenhorn) : "Wenn man die Beziehungen zur Umwelt auf neue Grundlagen stellen wollte, so ist hierbei ein entscheidender Baustein des ganzen Gebäudes eine Regelung des deutschen Verhältnisses zum Judentum. (...) Mit diesen Verträgen ist ein wesentlicher Schritt zur Bereinigung des Verhältnisses mit der jüdischen Welt getan, ein Schritt, der das deutsche Ansehen wiederherstellt und der für den politischen aber auch für den wirtschaftlichen Kredit, den eine spätere Zukunft noch zeigen wird, von ganz erheblicher Bedeutung ist."

148 PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 242, Note adressée à Diehl, 19 IX 1952, Schern.

149 Il est prévu de faire accueillir van Dam à l'aéroport de New York par l'attaché de presse du consulat de R.F.A.

critiques à l'égard de Bonn.¹⁵⁰

L'attention que les autorités de Bonn portent à la communauté juive américaine est particulièrement manifeste lors du voyage qu'Adenauer fait aux Etats-Unis, immédiatement après la ratification du traité germano-israélien. Ce séjour est en effet pour le Chancelier l'occasion de souligner l'ampleur des réparations accordées aux juifs du monde entier et à Israël; il représente aussi la possibilité de dégager des perspectives de rapprochement entre Bonn et Jérusalem en s'adressant à une communauté très liée à l'État hébreu et qui soutient de plus en plus nettement la politique de Ben Gourion. Une fois aux Etats-Unis le Chancelier multiplie les interventions devant des auditoires favorables à sa cause dans le but de faire passer un message convenu :¹⁵¹ il sollicite la confiance pour une Allemagne dont l'accord avec Israël atteste mieux que toute autre démarche le désir de renouveau.¹⁵²

Le souci de parvenir aux meilleures relations possibles avec les juifs est très vif également chez les représentants de la République fédérale. Cette constatation est valable pour d'autres pays que les Etats-Unis : c'est ainsi que les diplomates allemands en poste en Amérique latine font tout pour transmettre une image fidèle de la "nouvelle Allemagne" et améliorer leurs relations avec les communautés juives.¹⁵³ On notera par ailleurs que dans ces pays les diplomates allemands font appel à des intervenants extérieurs et neutres pour renforcer leur propre travail de relations publiques, en particulier

¹⁵⁰ Le projet d'une lettre au responsable juif (PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 245, Projet de lettre à Nahum Goldmann, 5 III 1953) mentionne ainsi la place qu'il pourrait prendre dans l'opération comme la nécessité d'insister sur l'impact de l'accord et sur ses vertus bénéfiques pour le processus de réconciliation : "Im Bemühen, alles in unseren Kräften Stehende zu tun, um solchen Äußerungen (i.e. les articles parus contre la R.F.A.) entgegenzutreten, haben wir bereits verschiedene publizistische Maßnahmen ergriffen. Doch sind unsere Möglichkeiten leider beschränkt und es wäre von großer Wichtigkeit, wenn wir auch hier mit Ihrer Unterstützung rechnen dürften. Wenn nach Ratifizierung des Israel-Vertrages durch den deutschen Bundestag die Bedeutung dieses Ereignisses durch eine Erklärung Ihrerseits nochmals besonders unterstrichen würde, könnte ohne Zweifel eine sehr nachhaltige Wirkung erzielt werden."

¹⁵¹ Il s'exprime devant des clubs (comme le Commonwealth Club à San Francisco), des associations scientifiques (le Council on Foreign Relations à New York), des membres de la presse américaine (National Press Club à Washington) (v. PA/AA, Abt III, 752.01/80, Reise des Bundeskanzlers nach U.S.A.-1953).

¹⁵² *ibid.*, "Ich darf hoffen, daß diese Tatsache (Adenauer parle ici de l'assentiment que l'accord a rencontré au Bundestag et parmi la population allemande) das ihre dazu beitragen wird, das Vertrauen der freien Welt in das deutsche Volk zu stärken und einer echten Partnerschaft die Wege zu ebneten. Wir brauchen diese Partnerschaft - ein Verhältnis von Freunden mit gleichen Rechten und gleichen Pflichten - wenn wir alle Völker der freien Welt, in diesen gefährlichen Zeiten unsere Freiheit bewahren und die Dinge, die uns das Leben lebenswert machen, erhalten wollen."

¹⁵³ C'est de la sorte qu'il faut interpréter la multiplication des gestes de bonne volonté à l'adresse d'Israël car ceux-ci sont en fait autant de signaux destinés au judaïsme local. L'affaire du pavage proposé par l'ambassadeur de R.F.A. à Rio de Janeiro est un bon exemple de cette préoccupation.

auprès des juifs originaires d'Allemagne.¹⁵⁴

C'est cependant aux Etats-Unis que les représentants ouest-allemands contribuent de la façon la plus intéressante à améliorer l'image de leur pays, dans la logique de ce qui avait été engagé au moment du débat sur la ratification du traité de Luxembourg; leur vigilance et leurs interventions sont en effet tout aussi réelles dans la période qui suit la sanction de l'accord par le Bundestag.¹⁵⁵

Dans ce cadre, les représentations de la R.F.A. entretiennent d'étroits contacts avec les émigrés juifs allemands, en particulier à New York où ceux-ci sont nombreux et disposent d'organes de presse.¹⁵⁶ Les diplomates ouest-allemands se préoccupent alors de développer les contacts déjà anciens dans le but de défendre les acquis du traité et de renforcer le soutien qu'une communauté d'exilés bien disposée à l'égard de Bonn accorde à la politique allemande. L'action des diplomates en poste aux U.S.A. passe par exemple par la reprise de déclarations faisant écho à l'action d'Adenauer, qu'elles émanent des milieux juifs américains¹⁵⁷ ou allemands.¹⁵⁸ Elle utilise également les journaux des émigrés allemands pour expliquer la politique de Bonn : c'est le cas de l'interview accordée par Heinrich von Brentano à "Aufbau",¹⁵⁹ lorsque la recherche du soutien des juifs américains est

¹⁵⁴ C'est ainsi que l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral se déclare prêt à financer un séjour en Argentine du journaliste Karl Marx pour qu'il aille à la rencontre des juifs allemands installés dans ce pays. Cet accord (ibid., Abt III, 212.06, Judenfrage und Antisemitismus, Bd 4, Lettre du Presse u. Informationsamt (264 IV 223/55) à K. Marx, 31 I 1955) répond à la demande du journal argentin juif d'expression allemande "Argentinisches Tageblatt" et de l'ambassade de R.F.A. à Buenos Aires.

¹⁵⁵ v. à ce propos, SHAFIR, S., "Postwar German Diplomats and Their Efforts to Neutralize American Jewish Hostility : The First Decade", in "Y.I.V.O. Annual", Vol. 22, 1993.

¹⁵⁶ outre "Aufbau-Reconstruction", déjà cité, le "New York Staatszeitung und Herold".

¹⁵⁷ En 1953, Kurt R. Grossmann rédige une brochure intitulée "La dette morale de l'Allemagne" (GROSSMANN, K.R., Germany's moral debt, op. cit.). L'ambassadeur à Washington contacté par Grossmann s'empare immédiatement de l'affaire (PA/AA, Abt II, Bd 1684, Lettre Washington (210.01/35 2627/53), 3 XII 1953, Krekeler), souligne l'intérêt qu'a l'Allemagne de l'Ouest de voir son action louée par un juif américain et écrit : "Ich halte es (...) für sehr wünschenswert, für eine Verbreitung von Herrn Grossmann in dem von ihm angeregten Sinne zu sorgen. Die Verteilung des Buches, in dem der deutsche Wille zur Wiedergutmachung und Versöhnung eindeutig zum Ausdruck kommt und das eine angesehene jüdische Persönlichkeit zum Verfasser hat, wird der deutschen Politik in den Vereinigten Staaten und anderswo moralischen und politischen Nutzen bringen."

¹⁵⁸ C'est ainsi que le consulat de R.F.A. à la Nouvelle Orléans demande à obtenir plusieurs exemplaires de l'"Allgemeine" "... um auf diese Weise einen unverdächtigen Kronzeugen für gegebenenfalls notwendige Darlegungen zu besitzen." (ibid., Büro Sts, Pressereferat, Bd 248, Lettre Nouvelle Orléans (600.01 17/53), 20 I 1953, Böx). Le 29 VI 1953, l'A.A. annonce à K. Marx (ibid., Lettre Pressereferat (Sts 1021/53 III) à K. Marx, 29 VI 1953, Diehl) la souscription de neuf nouveaux abonnements à son journal : parmi les représentations concernées figurent de manière éloquentes Washington, Chicago, Atlanta, San Francisco, Detroit, Seattle, Los Angeles et la Nouvelle Orléans (en plus de La Haye, New York, Londres, Stockholm et Zurich).

¹⁵⁹ v. supra.

encouragée par l'ambassade de R.F.A. à Washington.¹⁶⁰

Outre les contacts directs avec les juifs américains, les représentations ouest-allemandes aux Etats-Unis opèrent par l'intermédiaire d'agences de relations publiques.¹⁶¹ C'est à la demande des diplomates de la R.F.A. que ces agences se font les interprètes de la cause allemande auprès des cercles les plus sensibles de la communauté juive, en particulier ceux d'origine américaine;¹⁶² le travail de ces bureaux consiste alors à publier des articles favorables à la R.F.A. dans la presse de tous les Etats-Unis, et ces actions sont souvent couronnées de succès.¹⁶³

Par ailleurs, les diplomates en poste aux Etats-Unis encouragent les visites de délégations juives américaines en Allemagne fédérale. Car non seulement de tels séjours permettent aux responsables juifs de se rendre personnellement compte de la situation politique de la R.F.A., mais ils peuvent aussi contribuer à améliorer l'image de l'Allemagne en Amérique du Nord; et alors que N. Goldmann paraît depuis longtemps acquis à la cause de la "nouvelle Allemagne", d'autres personnalités juives ont encore besoin d'éléments qui leur prouvent la réalité de l'évolution démocratique de la République fédérale. C'est ce qui explique que certains représentants ouest-allemands sollicitent une participation directe du Chancelier fédéral qui doit, selon eux, prendre le temps de recevoir les dirigeants juifs et démontrer l'ampleur des changements intervenus depuis 1949.¹⁶⁴

¹⁶⁰ *ibid.*, Abt II, Bd 252, Lettre Washington (600 514/54), 2 III 1954, Krekeler : "Die Gewährung des Interviews für die einflußreiche New Yorker jüdische Wochenzeitung wird von hier aus befürwortet." Cette quête est partagée par des fonctionnaires de la Centrale à Bonn : dans la lettre qu'il adresse à Maltzan (PA/AA, Abt II, Bd 252, Lettre d'accompagnement de v. Trützscher (206.210.01/35 3964/54) à v. Maltzan, 23 VII 1954), Trützscher insiste sur l'impact bénéfique que pourrait obtenir une interview de ce type sur l'opinion publique juive américaine, ou américaine en général.

¹⁶¹ Les représentations de la R.F.A. sont principalement en contact avec deux bureaux de relations publiques dirigés par des juifs américains : Julius Klein Public Relations à Chicago qui se charge de l'ensemble du Middle West et Roy Bernard (Blumenthal) pour la côte Est et en particulier New York.

¹⁶² à l'inverse des juifs d'origine allemande, les juifs d'origine américaine semblent en effet persister généralement dans leur attitude négative à l'égard de l'Allemagne (la persistance de l'hostilité des juifs américains se manifeste ainsi dans l'action entreprise contre la visite aux Etats-Unis du chef d'orchestre Herbert von Karajan en 1955).

¹⁶³ entretien avec R. Pauls, 1er XII 1993. C'est ainsi que le bureau de Roy Bernard obtient par exemple du "Reader's Digest" qu'il publie un numéro spécial sur les réparations (BA, B 102, Bd 6419 H1, Lettre d'Inter-Nationes au Ministère fédéral de l'Économie, 8 IX 1954, Dahmen).

¹⁶⁴ v. par exemple PA/AA, Abt III, 752.05/80, Besuche Staatsmänner oder Prominente Persönlichkeiten aus den U.S.A., Bd 4, Note écrite (305.752.05 91.36 473/55), sans date (10 III 1955?). Ce texte émanant de la section "Etats-Unis/Canada" (Ref. 305) encourage la proposition de l'ambassadeur ouest-allemand à Washington (*ibid.*, Télégramme Washington (172), 7 III 1955, Krekeler) de faire recevoir P.M. Klutznik, du "B'nai B'rith", par le Chancelier pour faciliter la réconciliation entre l'Allemagne fédérale et les juifs des U.S.A.

Mais par delà la communauté juive des Etats-Unis, c'est également l'administration et l'opinion publique américaines qui sont visées dans cette campagne de relations publiques.¹⁶⁵ Car les autorités de Bonn conservent à l'esprit le souci d'accélérer l'intégration occidentale de l'Allemagne fédérale et de renforcer l'"alliance atlantique" auxquelles elles aspirent; et il apparaît qu'une amélioration des relations entre la R.F.A. et les juifs nord-américains, elle-même obtenue grâce à des gages de bonne volonté à l'adresse d'Israël, ne pourra que renforcer la crédibilité de la "nouvelle Allemagne" aux Etats-Unis. Et à son tour ce crédit est pour Bonn le moyen de conserver la participation des U.S.A. à la sécurité de la R.F.A. et d'assurer son évolution vers la souveraineté.

La R.F.A. n'est cependant pas seulement guidée par des considérations de relations publiques lorsqu'elle se préoccupe de son image aux U.S.A. Les dirigeants de Bonn savent en effet que leur pays doit constituer une pièce maîtresse dans la stratégie américaine au Moyen-Orient. L'accord de réparations joue ainsi un rôle fondamental, mais il n'est pas une fin en soi; sa conclusion n'est qu'une étape de la progression de la République fédérale vers sa souveraineté et son adhésion définitive au bloc occidental. Avec le temps, le traité de Luxembourg apparaît certes comme une caution morale acquise et durable, mais surtout comme un élément d'une politique moyen-orientale globale plus pragmatique. C'est ainsi que la R.F.A. devient très rapidement au Moyen-Orient un véritable intermédiaire du monde occidental dont l'action permet à ses partenaires d'agir dans plusieurs directions. Car si l'accord de réparations crée une relation particulière entre Bonn et Jérusalem,¹⁶⁶ les liens spécifiques de l'Allemagne avec les États arabes ne sont pas non plus à négliger. Dans cette mesure, la politique d'Adenauer permet à la R.F.A. de participer indirectement aux manoeuvres

¹⁶⁵ Shafir écrit à ce propos (*American Jews and Germany After 1945*, op. cit., p. 21) : "... Adenauer correctly assumed that his efforts to improve relations with American and World Jewry would be conducive to a smoother development of the crucial American-German relationship, especially because of the Jewish impact on the pluralistic American society."

¹⁶⁶ alors que les liens entre l'État hébreu et les Etats-Unis ne sont pas toujours les meilleurs, Washington étant préoccupé par une amélioration de ses relations avec les États arabes, et Israël se méfie de la Grande-Bretagne depuis la fin du mandat britannique sur la Palestine et en particulier en raison des discussions anglo-égyptiennes sur l'évacuation des troupes britanniques de la zone du Canal de Suez. Les relations particulières qui se mettent en place entre Bonn et Jérusalem sont elles-mêmes à double sens : elles peuvent être utilisées de manière positive, avec des mesures d'encouragement, elles peuvent permettre également des mesures de rétorsion à l'encontre de l'État hébreu en faisant pression par le biais d'une menace de cessation des paiements des réparations (les Etats-Unis utiliseront cette arme au moment de l'attaque israélienne contre l'Égypte, en novembre 1956).

militaires américaines au Moyen-Orient, notamment au moment de l'aggravation de la situation de cette région.¹⁶⁷ Et l'importance accordée par Washington à la R.F.A. permet naturellement à Bonn de renforcer son propre rôle au sein de l'O.T.A.N.

¹⁶⁷ Par souci de rétablir l'équilibre militaire au Moyen-Orient, après l'annonce des livraisons d'armes tchécoslovaques à l'Egypte, les Etats-Unis songent à stocker en Turquie ou sur Chypre des avions destinés à Israël. En ce qui concerne l'entraînement des pilotes israéliens, les bases américaines installées sur le territoire de la R.F.A. semblent alors à même de faire l'affaire (GLENNON, J.P., NORING, N.J. (Ed.), Foreign Relations of the United States, Washington, D.C., Vol XV, Arab-Israeli Dispute 1956, 1989, 943 pages, "Memorandum from the Counselor of the Department of State (Mac Arthur) to the Secretary of State, Washington," 14 IV 1956, avec "Proposal for stockpiling weapons for benefit of victim of aggression in Middle-East", p. 532).

II. Les voix allemandes favorables à un rapprochement entre la R.F.A. et Israël

1. Du côté des partis politiques

En raison du caractère sensible du problème des relations germano-israéliennes, on aurait pu s'attendre à ce que la question fasse rapidement l'objet d'un débat politique vigoureux en R.F.A. Il apparaît toutefois, à la lumière des documents consultés, qu'après l'intense discussion sur la ratification de l'accord de réparations, la question des relations politiques entre la R.F.A. et Israël est momentanément écartée pour céder la place à des considérations plus immédiates.

1.1. La C.D.U.

Dans le camp du Chancelier, des voix se font certes entendre pour favoriser un rapprochement entre la R.F.A. et Israël. Elles s'alignent alors sur des prises de position antérieures favorables aux réparations à accorder à l'État hébreu et aux juifs. Cependant de telles déclarations restent somme toute assez rares et se démarquent du point de vue de la majorité du parti, plus favorable à une politique d'équilibre au Moyen-Orient.¹⁶⁸

Des prises de position favorables à la poursuite du rapprochement entre l'État hébreu et la République fédérale émanent en premier lieu du Chancelier lui-même, par exemple, lors du débat sur la ratification de l'accord germano-israélien.¹⁶⁹ Mais les interventions d'Adenauer sont d'une portée avant tout symbolique et lui permettent surtout d'exprimer sa foi en l'avenir des relations entre les deux pays, car il sait que le temps constitue un facteur de toute première importance pour l'évolution des relations entre Bonn et

¹⁶⁸ L'opinion générale des chrétiens-démocrates se traduit par les réserves exprimées par les députés de la C.D.U. au Bundestag lors de la ratification de l'accord de réparations; et la politique moyen-orientale de la C.D.U. demeure sous bien des aspects une politique portant seulement sur les pays arabes.

¹⁶⁹ v. aussi les prises de position mentionnées dans le cadre de l'A.A.

Jérusalem.¹⁷⁰

Le bon déroulement des livraisons ouest-allemandes à Israël ainsi que l'amélioration de l'atmosphère entre Bonn et Jérusalem permettent à Adenauer de s'exprimer à nouveau sur les relations germano-israéliennes en 1954.¹⁷¹ Toutefois le Chancelier paraît désormais davantage compter sur l'inertie engendrée par l'accord de réparations que sur une relance régulière de sa part; et chez lui les préoccupations d'ordre général¹⁷² l'emportent sur les relations germano-israéliennes *de facto* gérées par l'administration. Dans tous les cas, Adenauer a la ferme conviction qu'en matière de normalisation des relations avec l'État hébreu, l'initiative ne peut que revenir au gouvernement de Jérusalem.

D'autres déclarations qui émanent des rangs de la C.D.U. permettent à Shinnar de voir que les sondages qu'il effectue depuis le deuxième semestre 1954 reçoivent des échos favorables. Et certaines de ces prises de position revêtent pour le chef de la mission israélienne une importance plus grande que d'autres. C'est le cas de celle de Heinrich von Brentano, président du groupe C.D.U. au Bundestag, qui, quelques jours avant sa nomination au poste de ministre des Affaires étrangères classe les relations diplomatiques avec Israël parmi les priorités de la politique de Bonn et propose de "prendre immédiatement l'initiative"¹⁷³ à cet égard.

Au sein de la C.D.U., une autre voix mérite encore d'être mentionnée : celle d'Eugen Gerstenmaier. Impliqué dans l'attentat du 20 juillet 1944 contre Hitler,¹⁷⁴ ce théologien, député depuis 1949 et président du Bundestag à

¹⁷⁰ c'est le cas de sa déclaration au Bundestag du 4 III 1953 exprimant sa foi en "la puissance curative du temps" et des différentes prises de position effectuées lors de son séjour aux Etats-Unis, au début du mois d'avril de la même année. Dans ses mémoires, Adenauer confirme cette idée lorsqu'il écrit (ADENAUER, *Erinnerungen 1953-1955*, op. cit., p. 158) : "Ich hatte die Hoffnung, daß der Abschluß des Luxemburger Abkommens auch zu einem Verhältnis zwischen dem jüdischen und dem deutschen Volk und auch zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen dem Staate Israel und der Bundesrepublik führen werde. Nach allem, was vorgefallen war, mußten wir behutsam vorgehen. Bei der Entwicklung der israelisch-deutschen Beziehungen mußten wir Hoffnung und Geduld haben. Man mußte auf die Auswirkung unserer Bereitschaft zum Wiedergutmachen und schließlich auf die heilende Kraft der Zeit vertrauen."

¹⁷¹ Adenauer poursuit (ibid.) : "Schon bald, infolge des Abschlusses des Abkommens, machte sich eine deutliche Entspannung im Verhältnis zwischen dem Staate Israel und der Bundesrepublik bemerkbar." Le nouvel état d'esprit d'Adenauer apparaît par exemple dans l'interview, déjà citée, accordée au journal "Die Welt" le 14 IX 1954.

¹⁷² en particulier la construction européenne et l'édification de la souveraineté de la R.F.A.

¹⁷³ "The Observer," 15 V 1955, interview de H. von Brentano par H. Ließmann, "take at once the initiative".

¹⁷⁴ v. GERSTENMAIER, B. et E., *Zwei können widerstehen - Briefe und Berichte 1939-1969*, Bonn, 1992, 201 pages.

partir de 1954, se sent directement concerné par la dimension morale d'une réconciliation entre les peuples allemand et juif et figure parmi les plus chauds partisans d'un rapprochement avec Israël. Il voit dans le traité de Luxembourg "non pas un règlement définitif des réparations aux juifs (...) mais un début";¹⁷⁵ pour lui,¹⁷⁶ le texte paraphé à Luxembourg doit permettre à l'Allemagne de sortir de l'isolement dans lequel Hitler l'a placée; et pour échapper à ce cloisonnement, Gerstenmaier préconise alors d'emprunter un chemin qui "mène des juifs pourchassés et assassinés au nom de l'Allemagne non pas vers les Arabes mais vers Israël."¹⁷⁷

1.2. Le S.P.D. et le "Deutscher Gewerkschaftsbund"

1.2.1. Le S.P.D.

Les rapports complexes entre la gauche allemande et l'État d'Israël ont déjà fait l'objet de nombreuses études;¹⁷⁸ ceci s'explique par le fait que le S.P.D., principal parti d'opposition au gouvernement Adenauer, occupe très tôt une place particulière dans le processus de rapprochement entre la République fédérale et l'État hébreu et pratique une politique de la "main tendue" à l'égard de l'État juif.¹⁷⁹

D'abord sous la conduite de Kurt Schumacher, survivant des camps de concentration et responsable charismatique, le parti social-démocrate joue en

¹⁷⁵ "... keine abschließende Regelung der Wiedergutmachung (...) (sondern) ein Anfang.", GERSTENMAIER, E., *Streit und Friede hat seine Zeit*, Francfort/M., 1981, 628 pages, p. 487.

¹⁷⁶ Texte du discours prononcé lors du vote de ratification de l'accord de Luxembourg, in VOGEL, op. cit., p. 87 et suiv.

¹⁷⁷ "... führt von den im Namen Deutschlands verjagten und ermordeten Juden *nicht* zu den Arabern, sondern zu *Israel*.", *ibid.*, p. 88. Après les premières années d'exécution de l'accord germano-israélien, Gerstenmaier salue les efforts de la partie israélienne, en particulier "... die unermüdliche Arbeit Felix Shinnars..." (GERSTENMAIER, E., *Streit und Friede hat seine Zeit*, op. cit., p. 488) et l'action de Ben Gourion, qui ont permis de dépasser rapidement le stade de relations "... kühl und distanziert..." (*ibid.*). Cependant, si des prises de position de sa part sont fréquentes ultérieurement (Gerstenmaier s'exprime sur le sujet de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël notamment à partir de son séjour dans l'État hébreu, en 1960), il semble, d'après les documents consultés (en particulier dans le dépôt de E. Gerstenmaier (I 210) à la KAS), que Gerstenmaier ne s'exprime pas directement sur le problème des relations entre Bonn et Jérusalem avant le printemps 1956.

¹⁷⁸ portant en particulier sur le revirement des sympathies sociales-démocrates au Moyen-Orient dans la deuxième moitié des années 1960 lorsque le S.P.D. passe, après 1967, d'une attitude franchement pro-israélienne à un soutien à la cause palestinienne (citons ici en particulier les études de KLOKE, M.W., *Israel und die deutsche Linke - Zur Geschichte eines schwierigen Verhältnisses*, Francfort/M., 1990, 225 pages, ou l'oeuvre collective parue récemment RENGGER, R. (Hg), *Die deutsche 'Linke' und der Staat Israel*, Leipzig, 1994, 213 pages).

¹⁷⁹ à propos de ces rapports, v. l'ouvrage de SHAFIR, S., *Une main tendue : Les sociaux-démocrates allemands, les juifs et Israël - 1945-1967*, Tel Aviv, 1986 (en hébreu).

effet un rôle dans l'éveil en Allemagne de la conscience d'une responsabilité spécifique à l'égard des juifs et du nouvel État d'Israël. Cet engagement précoce est le reflet de l'héritage commun aux socialistes et aux juifs né des persécutions subies du temps du Troisième Reich; et le sionisme appliqué en Israël apparaît, aux yeux des sociaux-démocrates, comme la solution du problème juif.

Après la Deuxième guerre mondiale, le S.P.D. rejette définitivement l'antisémitisme traditionnel présent dans la société allemande même, et peut-être surtout, pendant la République de Weimar. Son attitude vis-à-vis de l'État juif est conditionnée par trois éléments fondamentaux :¹⁸⁰ le passé antinazi des responsables sociaux-démocrates; les racines socialistes communes avec le parti israélien majoritaire (le Mapai de Ben Gourion);¹⁸¹ et l'enthousiasme des jeunes dirigeants sociaux-démocrates pour l'expérience socialiste originale menée en Israël.¹⁸²

Si, dans un premier temps, le S.P.D. fait preuve de méfiance à l'égard de l'État hébreu en raison de la difficulté qu'il y a à le situer dans l'échiquier politique mondial, son attitude s'assouplit très rapidement pour évoluer vers celle alors adoptée par l'ensemble des partis socialistes. Car la formation dirigée par Schumacher peut voir avec satisfaction que l'État qui se stabilise après le premier conflit israélo-arabe donne des garanties démocratiques et participe à l'endiguement du monde soviétique.¹⁸³ Par ailleurs, le S.P.D. réalise progressivement que l'ensemble du judaïsme mondial développe un très fort sentiment de solidarité à l'égard du nouvel État juif. Ces différents éléments amènent alors les sociaux-démocrates à comprendre que "les efforts de l'Allemagne visant à apaiser les juifs de par le monde dépendaient en premier lieu d'Israël, le nouveau pôle de la vie juive après l'holocauste."¹⁸⁴

¹⁸⁰ v. SHAFIR, S., "S.P.D. and Israel : Expectations and Disappointments", texte en anglais de l'article paru en hébreu in ZIMMERMANN, M., HEILBRONNER, O., Normal Relations - Israeli-German Relations, Jérusalem, 1993, 167 pages, communiqué par l'auteur.

¹⁸¹ les deux partis sont membres de l'Internationale socialiste et le S.P.D. y occupe une place centrale.

¹⁸² Pour Kloke ("Und (k)ein bißchen weiser...? Westdeutschlands Linke im Konflikt um Israel", in GIORDANO, R. (Hg), Deutschland und Israel : Solidarität in der Bewährung - Bilanz und Perspektiven der deutsch-israelischen Beziehungen, Gerlingen, 1992, 278 pages, p. 127 et suiv.), l'expérience israélienne exerce sur les Allemands progressistes un attrait proportionnel à leur refus d'une Allemagne fédérale conservatrice.

¹⁸³ L'un des fondements de la politique de Schumacher est en effet une opposition farouche à tout renforcement du communisme de type soviétique (v. portrait politique de K. Schumacher in SONTHEIMER, K., Die Adenauer-Ära - Grundlegung der Bundesrepublik, Munich, 1991, 250 pages, pp. 10-13).

¹⁸⁴ "... that German attempts to try and appease all over the world depended first of all on Israel, the new focus of Jewish life after the Holocaust.", SHAFIR, "S.P.D. and Israel...", op. cit., p. 5.

Expression d'une attitude pragmatique destinée à calmer les esprits de juifs, notamment américains, totalement intransigeants à l'égard de l'Allemagne dans les premières années de l'après-guerre, mais aussi d'un véritable souci de dédommager pour les crimes commis, la politique que le S.P.D. engage alors soutient activement les exigences israéliennes de réparations. Elle participe également du rôle d'opposition que les sociaux-démocrates remplissent face à un gouvernement chrétien-démocrate jugé par eux trop timoré.¹⁸⁵ Schumacher se fait l'avocat d'importants dédommagements;¹⁸⁶ et son opinion, répétée à l'occasion des congrès du S.P.D.,¹⁸⁷ est un élément fondamental du débat sur le problème des réparations inauguré à ce moment.¹⁸⁸

L'une des conséquences de l'attitude volontariste du S.P.D. est de permettre, en particulier à des diplomates israéliens, de se faire une autre image de l'Allemagne et d'envisager un rapprochement avec celle-ci. C'est le cas du consul israélien à Munich, E. Livneh, lui-même socialiste actif, qui "jugeait le S.P.D. de manière positive (et) distinguait la politique nationale de Schumacher de la tendance nationaliste et antidémocratique de la droite (allemande)".¹⁸⁹

Kurt Schumacher n'est cependant pas le seul responsable du parti social-démocrate à s'impliquer dans la demande de réparations à accorder aux juifs et à Israël. En effet, par les contacts établis du temps de l'exil et grâce à ses relations avec le consul israélien de Munich, le député Jakob Altmaier occupe lui aussi une place importante dans le processus engagé.¹⁹⁰ Du fait de son appartenance à la confession juive, Altmaier est d'une part un

¹⁸⁵ ce que Kloke (op. cit.) appelle "... oppositioneller Proisraelismus..."

¹⁸⁶ v. SHAFIR, S., "Das Verhältnis Kurt Schumachers zu den Juden und zur Frage der Wiedergutmachung", in FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (Hg.), Kurt Schumacher als deutscher und europäischer Sozialist, Bonn, 1988, 255 pages.

¹⁸⁷ FEST, Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 9.-11. 5. 1946, Hannover, pp. 6-8, 29.6.-2.7. 1947, Nürnberg, pp. 50-51, 11.-14. 9. 1948, Düsseldorf, p. 33. En 1947 Schumacher déclare par exemple : "Das deutsche Volk hat eine Verpflichtung auf Wiedergutmachung und Entschädigung."; et en 1948 il critique le désintérêt allemand pour le problème des réparations.

¹⁸⁸ à propos de la participation du S.P.D. au processus des réparations, v. SHAFIR, S., "Die S.P.D. und die Wiedergutmachung gegenüber Israel", in HERBST, L., GOSCHLER, C. (Hg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, op. cit., p. 191 et suiv.

¹⁸⁹ "... beurteilte die S.P.D. positiv, unterschied zwischen Schumachers nationaler Politik und der nationalistischen antidemokratischen Tendenz auf der Rechten...", *ibid.*, p. 197.

¹⁹⁰ v. ALBRECHT, W., "Ein Wegbereiter : Jakob Altmaier", in HERBST, L., GOSCHLER, C. (Hg.), *ibid.* Pour certains (RÖDER, W., STRAUSS, H.A. (Hg.), Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, Bd 1, Politik, Wirtschaft, Öffentliches Leben, Munich, New York, Londres, Paris, 1980, 875 pages, p. 13), "Altmaier gilt als Initiator des Deutsch-israelischen Abkommens von 1952."

interlocuteur privilégié pour Adenauer qui voit en lui l'un des porte-parole de la petite communauté juive de R.F.A.; d'autre part, sa judaïté fait de lui un intermédiaire tout désigné pour les autorités israéliennes, à partir du moment où celles-ci acceptent de dialoguer directement avec Bonn.¹⁹¹ Et c'est grâce à Altmaier (comme cela a été signalé par ailleurs) que s'établit un contact entre le gouvernement Adenauer et des représentants du gouvernement israélien.¹⁹²

Les initiatives du S.P.D. sont reprises, encouragées et amplifiées par des journalistes proches du parti, notamment ceux de l'équipe des "Frankfurter Hefte",¹⁹³ sous la direction d'Eugen Kogon et de Walter Dirks.

On trouve en effet très tôt dans les pages des "F.H." des articles appelant à une prompt réparation des dommages infligés aux juifs. Ainsi, lorsqu'en septembre 1949 Kogon évoque les rapports entre "juifs et non juifs en Allemagne",¹⁹⁴ il mentionne expressément la nécessité de réparations. Et au delà de cette allusion son article l'amène à penser dès cette époque aux futures relations entre la République fédérale et l'État d'Israël. Car pour lui, l'attitude très négative que l'État juif observe à ce moment à l'égard de Bonn rend une déclaration du gouvernement allemand plus nécessaire que

¹⁹¹ malgré l'incompréhension et l'antipathie des Israéliens à l'égard des juifs qui ont choisi de demeurer sur le sol allemand. Altmaier s'entretient en particulier avec Livneh dès 1950 (SHAFIR, "Die S.P.D. und die Wiedergutmachung gegenüber Israel", op. cit., p. 197).

¹⁹² Pour le premier député juif au Bundestag, les contacts auxquels il contribue ont immédiatement une importance qui dépasse de loin la politique étrangère habituelle; c'est pour cela qu'il se tient à la disposition du Chancelier Adenauer et en l'occurrence, déclare-t-il, son intervention est dépourvue de toute action partisane. Dans une lettre adressée à Livneh (FEST, Dépôt J. Altmaier, Bd 7, Lettre d'Altmaier à Livneh, 8 IV 1951), Altmaier rapporte ses propres propos tenus à Adenauer : il ne se présente pas comme homme de parti "... sondern rein privat, als Jude, denn irgendeine Verständigung zwischen Deutschen und Juden dürfe keine Partei-Angelegenheit sein, sondern die Sache des gesamten deutschen Volkes." Pour Altmaier, l'action du S.P.D. doit en fait contribuer à atteindre le but que lui-même s'était fixé en rentrant en Allemagne et en devenant député au Bundestag : "Erez Israel mit Hilfe der Deutschen aufzubauen." (ibid.). Il est intéressant de souligner que, malgré les efforts qu'il fournit pour établir et maintenir le contact entre Allemands, juifs et Israéliens, Altmaier n'est pas pleinement accepté par les organisations juives qui désirent négocier avec la R.F.A. Ainsi, au cours des discussions sur la formation de la délégation ouest-allemande, l'A.A. précise (PA/AA, Abt II, Bd 1665, Note écrite (244.10 II 2262/52) à Hallstein, 16 II 1952) qu'une participation d'Altmaier est refusée par la partie juive qui soulève à son encontre d'"importantes objections". Dans une lettre adressée à N. Goldmann (CZA, Dépôt N. Goldmann, 595, Lettre d'Altmaier à N. Goldmann, 20 II 1952), le député S.P.D. affirme être plutôt défavorable à une participation aux négociations et, d'après lui, Israël imagine pour lui plutôt une place d'observateur.

¹⁹³ par la suite = "F.H."

¹⁹⁴ KOGON, E., "Juden und Nichtjuden in Deutschland", in "Frankfurter Hefte", 9/1949, p. 726 et suiv., article rédigé à la suite d'une rencontre internationale tenue à Heidelberg le 31 VII 1949.

jamais.¹⁹⁵ Par la suite, Kogon appelle à un combat sans pitié contre l'antisémitisme; et la lutte qu'il envisage passe par le développement de la connaissance de l'État hébreu en Allemagne et l'encouragement aux meilleures relations possibles entre les deux États.¹⁹⁶

Comme parti politique, le S.P.D. occupe à l'égard d'Israël une position particulière du fait de son appartenance, comme le Mapai, à l'Internationale Socialiste. Cela lui permet d'intensifier très vite les contacts avec le parti de Ben Gourion et lui offre, parallèlement à l'établissement de ces liens, l'occasion d'encourager les préalables aux pourparlers puis de soutenir directement les négociations menées à Wassenaar.¹⁹⁷ La conclusion du traité de réparations¹⁹⁸ amène le S.P.D. à espérer une formalisation et une amélioration des relations entre la R.F.A. et Israël.¹⁹⁹ Mais le 10 septembre 1952 ne marque pas la fin de l'action du parti social-démocrate. Après la signature de l'accord germano-israélien, le S.P.D. poursuit en effet son engagement en prônant inlassablement la ratification du texte. Les prises de position des responsables sociaux-démocrates traduisent alors toutes l'exigence d'une attitude ferme de la part du gouvernement fédéral; c'est en particulier le cas au moment du passage de la délégation des États arabes à

¹⁹⁵ *ibid.*, p. 726, "Mittlerweile hat die Regierung des Staates Israel erklärt, daß sie politische und wirtschaftliche Beziehungen nicht aufzunehmen wünsche." Carlo Schmid, vice-président S.P.D. du Bundestag, a eu également l'occasion de se rendre compte de l'opposition absolue, à cette époque, de la part des Israéliens de tout contact avec les Allemands (v. SCHMID, C., *Erinnerungen*, Berne, Munich, Vienne, 1979, 868 pages, chap. "Israel", p. 637 et suiv.) : lors d'un congrès de l'Union Interparlementaire à Istanbul en 1950, les députés israéliens présents provoquent un incident en refusant de siéger dans une assemblée qui accepte aussi des Allemands.

¹⁹⁶ L'appel qu'il lance ne reste pas sans écho en Israël : au mois de janvier 1950, les "F.H." publient par exemple une lettre de Martin Buber qui s'avoue ému par la prise de position de Kogon et salue l'annonce d'une vérité si peu évoquée par ailleurs ("F.H.", I/1950, p. 29, M. Buber, "Brief aus Palästina"). L'esprit de l'intervention de Eugen Kogon dans la discussion sur les réparations n'est pas isolé puisqu'il se rapproche des prises de position contemporaines ou ultérieures de Erich Lüth (v. infra). L'équipe des "F.H." est très liée aux associations qui encouragent le dialogue germano-israélien. W. Dirks est par exemple sollicité par Gertrud Luckner qui lui demande un soutien à l'action de celle-ci (FEST, Dépôt W. Dirks, Allgemeine und persönliche Korrespondenz - 1952 Lo-N, Lettre Luckner à Dirks, 7 I 1952, ou Lettre Luckner à Dirks, 3 VIII 1952) ou celle de Lüth (*ibid.*, Lettre Luckner à Dirks, 1er II 1952). Et Dirks s'engage effectivement à soutenir ces différentes initiatives (*ibid.*, Lettre Dirks à Luckner, 5 II 1952, ou Allgemeine und persönliche Korrespondenz - 1951 La-Muh, Lettre Dirks à Lüth, 11 XII 1951). Et pour les "F.H." le début des négociations entre la R.F.A. et Israël constitue une occasion d'étendre le débat, de proclamer la foi en une Allemagne dénuée de tous les aspects agressifs qui la caractérisent habituellement et propre à participer à la paix et à la stabilité du monde (DIRKS, W., "Israel und die Deutschen", in "Frankfurter Hefte", 1952, H. 3, p. 157 et suiv.).

¹⁹⁷ Ainsi, au moment de la déclaration d'Adenauer devant le Bundestag, le 27 IX 1951, Paul Löbe exprime sa satisfaction tout en regrettant que rien n'ait été entrepris plus tôt. Dans son exposé, déjà cité, du 5 mai 1959, Altmaier déclare à propos de l'intervention de Löbe (à la rédaction de laquelle il participe) : "(das) war ein wahrhaftes Schuldbekenntnis des deutschen Volkes, ein Ruf zur Wiedergutmachung des begangenen Unrechts an den deutschen Juden und dem jüdischen Volk."

¹⁹⁸ que Schumacher ne vit pas puisqu'il meurt le 20 VIII 1952. Altmaier est invité par Adenauer à participer à la brève cérémonie qui a lieu le 10 IX 1952 à l'Hôtel de Ville de Luxembourg.

¹⁹⁹ "Neuer Vorwärts", 12 IX 1952, article de O.H. Greve.

Bonn, à la fin d'octobre 1952, et lorsque la R.F.A. continue à tergiverser et retarde la sanction par le Bundestag. Le S.P.D., qui agit alors de son propre gré, est également sollicité à de nombreuses reprises par des personnalités juives qui désirent le voir exercer une pression encore plus forte sur Adenauer, même si cela ne lui est pas toujours possible.²⁰⁰

L'action du parti social-démocrate ne reste pas sans effet; et le poids qu'il fait peser sur le gouvernement devient au début de 1953 un élément avec lequel l'A.A. doit compter dans sa tentative de conciliation avec les pays arabes.²⁰¹ Le S.P.D. multiplie en effet des communiqués de presse qui dénoncent les hésitations du gouvernement, réclament une présentation prochaine du texte au Bundestag et s'émeuvent de l'impact de toute l'affaire sur l'image de l'Allemagne dans le monde.²⁰² Pour le S.P.D. le jeu du gouvernement, sous l'influence directe des milieux économiques, n'est pas seulement dangereux pour la crédibilité de la R.F.A.; il constitue également un instrument d'un intérêt indéniable pour l'U.R.S.S. qui peut s'en servir et semer le trouble au sein du monde occidental.²⁰³ Ces différentes raisons, ajoutées au risque de ne pas respecter l'engagement ouest-allemand, rendent donc une ratification urgente indispensable. Et le parti social-démocrate salue l'engagement du processus à partir de la fin de février 1953.

La séance du Bundestag consacrée à la discussion sur l'accord germano-israélien est l'occasion d'un discours prononcé par Carlo Schmid qui permet de faire le point sur l'attitude du S.P.D.²⁰⁴ D'entrée de jeu, celui-ci,

²⁰⁰ Le S.P.D. fait ainsi l'objet de relances régulières de la part de Kurt R. Grossmann qui lui adresse les écrits rencontrés par ailleurs (v. supra). Le nouveau secrétaire général du S.P.D. est aussi contacté dans ce sens par l'Internationale socialiste (FEST, Dépôt E. Ollenhauer, Bd 321, Lettre de l'Internationale Socialiste (Londres) à Ollenhauer, 22 I 1953, J. Braunthal, "Privé et Confidentiel") qui demande à ce que le parti social-démocrate s'exprime clairement afin d'éviter des problèmes à l'intérieur de l'organisation et de promouvoir une bonne image de l'Allemagne en Israël. Concrètement, Braunthal demande à Ollenhauer d'envoyer une lettre à Adenauer réclamant la ratification, lettre à diffuser également dans la presse. Dans sa réponse (ibid., Lettre d'Ollenhauer à Internationale Socialiste, 29 I 1953), Ollenhauer insiste sur les difficultés du moment : si Adenauer reste favorable au traité, son gouvernement est plus réservé, plus sensible aux avantages à aller chercher du côté des pays arabes, et le S.P.D. ne pourra agir directement qu'à partir du moment où l'accord passera au Bundesrat pour le début du processus de ratification. Dans ce contexte, Ollenhauer demande à Braunthal de transmettre ces considérations au Mapai et de susciter une action de la part des juifs.

²⁰¹ Dans un télégramme envoyé au Caire le 10 II 1953 (PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 6, Télégramme A.A. (244.13 II 69/53) au Caire, 10 II 1953), l'A.A. indique par exemple que "Öffentliches Drängen der S.P.D. auf baldige Ratifizierung macht Einhaltung vorgesehenen Zeitplans (pour la ratification) unerlässlich."

²⁰² v. par exemple "S.P.D.-Pressedienst", 12 I 1953, "Das Ansehen der Bundesrepublik steht auf dem Spiel", pp. 6-7.

²⁰³ "S.P.D.-Pressedienst", 10 II 1953, "Die Bundesrepublik in arabischer Sicht", pp. 3-4.

²⁰⁴ VOGEL, op. cit., p. 89.

après avoir rappelé l'ampleur de la catastrophe et souligné l'engagement de son parti en faveur des réparations, évoque la nécessité de ne pas oublier les autres victimes du nazisme. En ce qui concerne le traité signé avec Israël lui-même, le vice-président du Bundestag regrette les différentes maladresses commises par le gouvernement, en particulier le trouble né d'une information insuffisante des États arabes; mais il dénonce également ceux qui, en Allemagne, ont voulu empêcher la ratification précisément à cause des pays arabes. Dans sa conclusion, Schmid exprime tout d'abord l'espoir que l'accord en question, grâce à une exécution loyale de ses clauses, contribuera à rétablir une bonne image de l'Allemagne; puis il met en garde contre l'illusion qui consisterait à croire que l'accord est suffisant pour oublier le passé. Car pour lui, cet acte de droit international n'est qu'un début, et le président du groupe S.P.D. exige que "le peuple allemand fasse tout pour servir la réparation de l'injustice nazie et attende (...) patiemment qu'un jour la main de la réconciliation lui soit tendue par les descendants et les proches des victimes de la barbarie."²⁰⁵

La concrétisation de l'exigence exprimée par C. Schmid suit immédiatement son discours; et c'est là la participation principale du S.P.D. au rapprochement entre Bonn et Jérusalem. Fait rare pour un parti politique dans l'histoire de la R.F.A., en particulier pour un parti d'opposition : le 18 mars 1953 les sociaux-démocrates se prononcent en effet *unanimentement* pour l'entrée en vigueur du traité de réparations. Et c'est ce vote en bloc qui permet au traité de passer le cap de la sanction du Bundestag²⁰⁶ et au S.P.D. de considérer que l'irrésolution des partis de la coalition marque une page peu glorieuse de l'histoire allemande.²⁰⁷

Après la ratification, le S.P.D. maintient une certaine vigilance à l'intérieur même de la République fédérale, en particulier en ce qui concerne l'évolution de la législation sur les réparations. Celle-ci devrait amener, conformément aux promesses d'Adenauer lors du débat du 18 mars,²⁰⁸ à une

²⁰⁵ "Wir fordern das deutsche Volk auf, alles zu tun, was der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts zu dienen vermag, und in Geduld (...) abzuwarten, ob ihm eines Tages von den Nachfahren und Gefährten der Opfer der Barbarei (...) die Versöhnungshand gereicht werden wird.", *ibid.*, p. 90.

²⁰⁶ pour les chiffres du vote, v. supra. A ce titre le soutien du S.P.D. à l'accord germano-israélien est salué par les organisations juives ("S.P.D.-Pressedienst", 7 V 1953, "Dank des 'Jewish Labor Committee' an die S.P.D.", p. 5) comme par les acteurs de l'époque (GOLDMANN, N., Mein Leben als deutscher Jude, op. cit.).

²⁰⁷ "S.P.D.-Pressedienst", 19 III 1953, "Anmutszeugnisse der Koalition", pp. 1-2.

²⁰⁸ VOGEL, op. cit. p. 78.

uniformisation de la loi pour permettre un dédommagement au niveau fédéral. Si le Chancelier envisage une solution rapide à ce problème,²⁰⁹ le processus prend toutefois immédiatement du retard et le S.P.D. exige de voir les choses aboutir rapidement.²¹⁰

Deux ans plus tard, l'ajournement persistant de la loi fédérale sur le dédommagement pousse le parti social-démocrate à souligner le décalage profond entre cette lenteur et le bon déroulement de l'accord germano-israélien.²¹¹ Le S.P.D. exprime alors son étonnement, partagé par la communauté internationale, face à une telle contradiction; et il se demande si le gouvernement de Bonn n'attache autant d'importance au traité de réparations qu'en raison de son effet de propagande. C'est pourquoi il appelle Adenauer à prendre personnellement l'affaire en mains comme il l'avait fait pour l'accord de Luxembourg.

Par ailleurs, le S.P.D. s'intéresse régulièrement à la situation de l'État hébreu. La vie politique, les performances de la construction de l'économie israélienne et les projets de grande ampleur lancés par les gouvernements de Ben Gourion et Sharett forcent son respect et rencontrent son admiration.²¹² Et le caractère apologétique des commentaires sociaux-démocrates se retrouve dans les comptes rendus de personnes proches du S.P.D. de passage en Israël.²¹³

Malgré l'attention portée par les sociaux-démocrates à des questions proches du problème des rapports germano-israéliens, il faut toutefois noter que l'entrée en vigueur de l'accord de réparations et la mise en place progressive de relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem atténuent l'activisme du S.P.D. dans le domaine du rapprochement entre les deux pays.

²⁰⁹ Adenauer parle d'un débat sur la question pendant la session en cours.

²¹⁰ "S.P.D.-Pressedienst", 21 V 1953, "Gebrochenes Versprechen", p. 5.

²¹¹ "S.P.D.-Pressedienst", 19 I 1955, "Vergessene Opfer", pp. 1-2.

²¹² Et c'est justement la lutte perpétuelle de l'État d'Israël pour sa survie, contre la nature ou contre ses ennemis arabes, qui provoque alors un certain aveuglement des sociaux-démocrates allemands (et des admirateurs allemands de l'État juif en général) quant aux problèmes intérieurs israéliens (v. KLOKE, M. "Ressentiment und Heldenmythos - Das 'Palästinenserbild' in der deutschen Linkspresse", in RENGGER, Die deutsche 'Linke' und der Staat Israel, op. cit., p. 47 et suiv.) Les communiqués de presse du S.P.D. concernent par exemple l'irrigation du Néguev ("S.P.D.-Pressedienst", 8 VII 1955, "Die Wüste Negew - Hoffnung Israels", pp. 3-4), le retour de Ben Gourion sur la scène politique israélienne ("S.P.D.-Pressedienst", 3 VIII 1955, "Hoffnung auf Ben Gurion", pp. 3-4), ou la situation délicate d'un État juif de plus en plus isolé face à des pays arabes qui bénéficient des largesses militaires soviétiques ("S.P.D.-Pressedienst", 8 XI 1955, "Israel vertraut auf seine eigene Stärke", pp. 3-4) ou britanniques ("S.P.D.-Pressedienst", 11 XI 1955, "Britisch-sowjetische Rivalität im Mittelost", pp. 3-4).

²¹³ c'est le cas de Erich Lüth (v. infra), W.A. Berendsohn, A. Freudenberg ou H. Gollwitzer.

Si, ultérieurement, certains auteurs ont tenu à mettre en valeur une action ininterrompue en faveur de relations plus étroites,²¹⁴ il semble que la réalité des faits soit plus nuancée.²¹⁵ Les recherches effectuées dans les archives du S.P.D. n'ont en effet apporté que peu d'éléments qui puissent conforter le portrait flatteur de l'action des sociaux-démocrates proposé à l'occasion.²¹⁶

Comme ils entretiennent des contacts réguliers avec les membres de la mission israélienne de Cologne²¹⁷ ou d'autres représentants israéliens à l'étranger,²¹⁸ et comme ils disposent en plus des comptes rendus de personnalités du S.P.D. qui ont fait le voyage d'Israël,²¹⁹ les responsables du parti social-démocrate connaissent l'évolution positive qui se produit dans l'État hébreu au sujet d'éventuelles relations avec l'Allemagne de l'Ouest. Mais ces informations ne poussent pas plus le S.P.D. que la C.D.U. à prendre l'initiative d'une proposition concrète de rapprochement. C'est dire que les sociaux-démocrates eux aussi ont la conviction qu'il est encore beaucoup trop tôt pour prendre une quelconque initiative; et comme l'affirme en mai 1955 le député Greve :

“Nous devons attendre avec patience que l'opinion publique israélienne puisse supporter d'entretenir des relations normales avec l'Allemagne.”²²⁰

Justifiée par le décalage qui existe encore entre Bonn et Jérusalem et par la proximité d'élections législatives en Israël, l'affirmation de Greve semble toutefois ignorer l'évolution *effective* de la mentalité israélienne observée par ailleurs. Et la conclusion que le député tire de son observation est évidente : plutôt que d'accélérer le processus de rapprochement, il faut encore attendre un signe de la part des Israéliens.

214 comme Johannes Rau dans son avant-propos à l'ouvrage dirigé par R. Renger (Die deutsche 'Linke' und der Staat Israel, op. cit.).

215 C'est la thèse défendue par S. Shafir (Une main tendue..., op. cit. et “S.P.D. and Israel...”, op. cit.).

216 On peut constater que le parti d'Ollenhauer respecte la patience voulue par Schmid dans son discours du 18 mars 1953; et c'est certainement ce qui explique que des déclarations concernant une nouvelle étape dans le rapprochement entre Bonn et Jérusalem, telles qu'on aurait pu les déduire de la logique antérieure, n'ont pas lieu ou sont très rares.

217 v. par exemple SCHMID, C., Erinnerungen, op. cit. ou SHINNAR, F., Bericht eines Beauftragten, op. cit.

218 Au cours d'un séjour aux Etats-Unis fin 1953, Altmaier est ainsi reçu par le consul israélien à Chicago, Astar (FEST, Dépôt J. Altmaier, Bd 9).

219 c'est le cas des députés O. H. Greve (“Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland”, 20 V 1955, entretien avec O.H. Greve (MdB/S.P.D.)) ou L. Metzger (“S.P.D.-Pressedienst”, 28 VI 1956, “Israel - Land des Aufbaues”, L. Metzger (MdB, S.P.D.), pp. 3-5).

220 “Wir müssen in Geduld abwarten, bis es die öffentliche Meinung in Israel erträgt, mit Deutschland normale Beziehungen zu unterhalten.”

On soulignera pour finir que le parti social-démocrate ouest-allemand s'efforce de consolider les liens de travail qui existent déjà avec le Mapai; car c'est à ce niveau qu'il entrevoit des perspectives lointaines de relations plus étroites entre les deux pays. En effet, si le S.P.D. porte son attention avec autant de constance sur Israël c'est naturellement aussi parce que l'État hébreu représente la seule démocratie qui fonctionne au Moyen-Orient. Par ailleurs, la politique d'aide au développement que le gouvernement de l'État juif met alors en place, notamment en direction de pays d'Afrique ou d'Asie, intéresse également les sociaux-démocrates; car elle entre dans le cadre de leurs propres idées et ils pensent que par ce biais Israël pourra jouer ultérieurement le rôle d'un pont entre l'Allemagne et les pays du Tiers-Monde.

Par la suite, et plus spécialement à la fin de la période, les prises de position du S.P.D. ne constituent plus que des réactions à des impulsions extérieures, qu'il s'agisse de consultations, de rumeurs ou de faits vérifiés : le S.P.D. n'intervient en effet qu'en fonction du contexte qui avive le débat sur un rapprochement entre Bonn et Jérusalem. C'est ainsi qu'au début février 1956 son service de presse annonce l'établissement prochain de relations diplomatiques entre les deux pays;²²¹ mais à ce moment le parti social-démocrate ne fait que suivre le mouvement initié par l'invitation israélienne à négocier l'installation d'une représentation commerciale de R.F.A. en Israël. Un peu plus tard, le S.P.D. fait partie des forces politiques consultées par Shinnar dans le but de mettre les autorités de Bonn au pied du mur et les amener à répondre à l'invitation du 27 janvier. A cette fin le responsable de la mission israélienne rencontre Erich Ollenhauer, le 27 février;²²² et le secrétaire général du parti social-démocrate promet à Shinnar de s'entretenir avec Brentano pour lui faire part de son accord avec l'idée d'envoyer en Israël d'une délégation commerciale ouest-allemande, sans condition préalable. Mais la rencontre entre le responsable social-démocrate et le ministre des Affaires étrangères n'a pas le résultat escompté par Shinnar et Ollenhauer; l'intervention du S.P.D. a lieu trop tard ou ne permet pas de venir à bout des raisons impérieuses qui amèneront progressivement au refus de Bonn.

²²¹ Annonce du 3 II 1956 reprise in ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre de F. Shinnar au ministre israélien des Affaires étrangères, 29 II 1956.

²²² *ibid.*

1.2.2. Le “Deutscher Gewerkschaftsbund”²²³

De la même manière qu’il existe des liens naturels entre le S.P.D. et le Mapai, la centrale syndicale ouest-allemande est liée à son équivalent israélien, l’Histadrout.²²⁴ De plus, les syndicalistes allemands, comme les sociaux-démocrates auxquels ils sont politiquement apparentés, sont passés pour la plupart par l’école de la résistance au nazisme et ressentent ainsi une forte proximité avec les anciens persécutés du régime de Hitler. Et les options de politique étrangère du puissant syndicat allemand s’alignent en général clairement sur celles du parti social-démocrate, en particulier dans le cas d’Israël.

Comme celles du S.P.D., les prises de position du D.G.B. en ce qui concerne un rapprochement entre Bonn et Jérusalem sont rares au cours de la période en question. Mais tout comme le S.P.D., la centrale syndicale soutient les réparations aux juifs et l’accord signé à Luxembourg; c’est pour cela qu’elle s’exprime au moment du débat sur la ratification du texte en signalant que les menaces arabes, qu’elle condamne, n’ont pas la gravité que les autorités de Bonn veulent bien leur donner.²²⁵ Et comme le S.P.D. encore, le D.G.B. considère que l’accord germano-israélien ne doit pas être considéré comme un but mais comme le début d’un long processus qui engage l’Allemagne pour les années à venir.²²⁶

Dans les mois et les années qui suivent la ratification de l’accord de réparations, la question des relations entre la R.F.A. et Israël n’est abordée qu’incidemment par le D.G.B. Alors qu’il n’apparaît pas dans les documents d’archives consultés,²²⁷ le sujet est évoqué à l’occasion dans les colonnes de l’hebdomadaire de la centrale syndicale, “Welt der Arbeit”, le plus souvent sous la plume du journaliste juif Alfred Joachim Fischer.

Pour Fischer, l’arrivée de Moshe Sharett au poste de Premier ministre, annoncée à la fin de 1953, est ainsi l’occasion de mentionner les perspectives qui se sont ouvertes depuis les négociations de Wassenaar; et

²²³ par la suite = D.G.B.

²²⁴ qu’elle admire, v. FRISTER, E., “Nach dem Holocaust - Deutsche Gewerkschaften und Israel”, in GIORDANO, R., Deutschland und Israel : Solidarität in der Bewährung..., op. cit., p. 167 et suiv.

²²⁵ “Welt der Arbeit”, 20 II 1953, “Nicht nur in Ägypten gibt es Baumwolle - Das deutsch-israelische Wiedergutmachungsabkommen vor der Ratifikation”.

²²⁶ “Welt der Arbeit”, 12 III 1953, “Schlußpunkt?”.

²²⁷ en particulier dans les papiers du directoire du D.G.B. ou le dépôt de Ludwig Rosenberg à la Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, ainsi que dans le dépôt de Willy Richter aux Archives fédérales de Coblenz. Dans ces papiers le sujet n’apparaît qu’à partir de la visite en Israël d’une délégation syndicale allemande en 1957 (pour sa part, la visite de Rosenberg en Israël en 1955 (“Jüdische Rundschau”, 3 VI 1955, “Gäste aus Deutschland in Israel”) ne fait l’objet d’aucune mention dans ces documents).

d'après le journaliste une normalisation, lente certes, des relations est à l'ordre du jour.²²⁸

Les relations germano-israéliennes sont évoquées également dans l'entretien avec Th. Heuss que "Welt der Arbeit" publie à l'occasion du 70ème anniversaire du président.²²⁹ Le D.G.B. dresse alors un rapide portrait de l'homme qui représente un pays désireux de se conformer à nouveau aux traditions humanistes de l'"Aufklärung" et souligne que l'accord de réparations, que Heuss a contresigné "non sans une satisfaction intérieure",²³⁰ n'est pas le moindre symbole de ce nouvel état de fait. Reprise par la presse syndicaliste, cette déclaration laconique mais forte du président ouest-allemand constitue à l'adresse d'Israël un signal supplémentaire qui démontre la bonne volonté de la "nouvelle Allemagne".

D'autres événements fournissent à "Welt der Arbeit" l'occasion d'aborder plus amplement le problème des relations entre Bonn et Jérusalem. C'est le cas de l'exposition "Alt-Neuland Israel", déjà mentionnée, qui inspire au journal un article destiné à établir le bilan des relations entre Allemands et juifs ainsi qu'entre Allemands et Israéliens.²³¹ L'auteur, à nouveau Fischer, peut ainsi évoquer le travail efficace fourni par la mission israélienne de Cologne et la portée de réalisations qui améliorent la connaissance de l'État hébreu en Allemagne.²³² Un autre événement relaté par "Welt der Arbeit" est l'arrivée en Israël du premier navire ouest-allemand dans le cadre de l'accord de réparations : à cette occasion le D.G.B. insiste sur la qualité à laquelle sont parvenues les relations germano-israéliennes au début de 1955 ainsi que sur

228 "Welt der Arbeit", 24 XII 1953, "Moshe Sharett - Israels zweiter Ministerpräsident", A.J. Fischer : "Unter Sharett dürften sich die Beziehungen zur Deutschen Bundesrepublik, wenn auch mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung des eigenen Landes, langsam, so doch schrittweise normalisieren."

229 "Welt der Arbeit", 29 I 1954, "Begegnungen mit Prof. Th. Heuss - Zu seinem 70. Geburtstag am 31. Januar 1954", A.J. Fischer.

230 "... nicht ohne innere Genugtuung..."

231 "Welt der Arbeit", 14 V 1954, "Deutsche und Juden - Wie es zur Wanderausstellung Alt-Neuland Israel kam", A.J. Fischer.

232 puisque par cette exposition, idée de la "Gesellschaft", mais pour laquelle la mission fournit le matériel de présentation, "... geht die israelische Vertretung noch einen Schritt zur Herstellung normaler Beziehungen weiter. Langsam, aber sicher, wird aus einer Einkaufs-Kommission eine Gesandtschaft, wenn sie auch noch nicht diesen Namen führt."

les perspectives qui découlent de cet état de faits.²³³

Outre cet effort d'information, la centrale syndicale allemande travaille à développer ses contacts avec son homologue israélienne.²³⁴

Le D.G.B. s'adresse à l'Histadrouth directement ou par l'intermédiaire des liens qui existent entre les deux centrales syndicales au sein de la Fédération Internationale des Syndicats libres.²³⁵ Et grâce à l'impact positif du soutien du D.G.B. au processus de réparations, le syndicat allemand trouve rapidement sa place dans cette organisation et s'attire la bienveillance de ses homologues juifs ou israéliens.²³⁶

La collaboration entre le D.G.B. et l'Histadrouth se poursuit au fil des années. Mais la centrale syndicale allemande ne se distingue pas du S.P.D. quant à son absence d'initiative pour un rapprochement entre la R.F.A. et Israël.

C'est seulement au mois de janvier 1956 que le D.G.B. s'exprime à nouveau à ce propos, lorsqu'un collaborateur de Ludwig Rosenberg annonce à Abraham Frowein que l'Histadrouth compte sur l'établissement prochain de relations diplomatiques entre les deux pays.²³⁷ Mais si à ce moment l'organisation syndicale manifeste son intérêt pour la chose, ce n'est en fait que pour des raisons pratiques, car l'interlocuteur de Frowein demande à ce

²³³ "Welt der Arbeit", 18 II 1955, "Das erste deutsche Schiff in Israel - Keine Sensation um die 'Pergamon' - Kapitän Schleiff brach das Eis" (article tiré de l'"Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland") : "Als Fazit blieb : Nichts geschah, was Bedenken rechtfertigte, und (...) andere deutsche Schiffe werden kommen. Den Schiffen dürften deutsche Sachverständige und Techniker folgen, die bei der Aufstellung von Fabrikanlagen und Maschinen bei der Instruktion israelischen Personals dringend benötigt werden. Was nachher geschehen wird, läßt sich im Augenblick schwer sagen. Der Atmosphäre nach zu urteilen, die sich im Laufe der Zeit entwickelt hat, wird sich das aus den jeweiligen Bedürfnissen der Praxis ergeben, der eines Tages ganz automatisch die Normalisierung der politischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern folgen wird." Mais en parallèle à des articles saluant les promesses que contiennent les relations entre Bonn et Jérusalem, "Welt der Arbeit" doit aussi mentionner les aspects moins positifs qui subsistent encore, et c'est pour lui l'occasion de critiquer le gouvernement Adenauer (à ce propos "Welt der Arbeit" reprend un article de K. Grossmann paru dans "Aufbau" concernant la législation sur les dédommagements encore déficiente ("Welt der Arbeit", 8 VII 1955, "Wiedergutmachungspraxis ist skandalös").

²³⁴ Ceci concerne en particulier des investissements financiers ouest-allemands en Israël pour participer à l'oeuvre, notamment industrielle, de l'Histadrouth qui est à la tête du plus puissant groupe industriel israélien, le Solel Boneh.

²³⁵ par la suite = F.I.S.L.

²³⁶ Citons à ce propos la rencontre qui a lieu en juillet 1953 à Stockholm, à l'occasion du Troisième congrès de la F.I.S.L., à l'invitation du Comité juif des ouvriers (rassemblement de tous les syndicalistes juifs américains qui a une grande influence sur le mouvement syndical américain (à propos de cette réunion v. PA/AA, Büro Sts, Presseref., Bd 250, Télégramme Stockholm (157), 8 VII 1953, Sieveking). Le D.G.B. peut alors entendre les louanges qui lui sont adressées par les syndicalistes juifs américains et israéliens pour son action passée et à venir; et selon ces syndicalistes, l'action engagée par le D.G.B. est à même d'aplanir les différends qui subsistent alors.

²³⁷ *ibid.*, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.700.01/35 984/56), 24 I 1956, Frowein.

qu'un attaché social fasse partie de la future représentation allemande.

1.3. Le F.D.P.

Au printemps 1953, après s'être exprimé à de multiples reprises dans le débat sur la ratification de l'accord de réparations, le F.D.P. entre dans une période de silence relatif en ce qui concerne les relations entre Bonn et Jérusalem. Ayant obtenu satisfaction dans l'affaire du pavillon allemand, le parti libéral peut désormais observer l'exécution des clauses du traité signé à Luxembourg et l'évolution des relations *de facto* entre les deux pays. Quelques prises de position du F.D.P. méritent cependant d'être mentionnées ici.

Parmi les déclarations émanant du parti libéral allemand, celles de Theodor Heuss occupent une place particulière. Le président de la R.F.A., comme cela a déjà été souligné par ailleurs, s'intéresse en effet très tôt à ce qui permettrait à l'Allemagne de réparer sa faute envers les juifs, au moins en partie. Et après la ratification de l'accord de réparations, qu'il contresigne le même jour, Heuss observe attentivement l'évolution des relations entre son pays et l'État hébreu. Son rôle, restreint par la Loi fondamentale de 1949, ne l'empêche pas d'exprimer son avis et de se manifester à intervalle plus ou moins régulier sur la question.²³⁸

Les interventions de Theodor Heuss, dont la bonne volonté envers les juifs est connue,²³⁹ prennent rapidement pour les contacts entre Bonn et Jérusalem une réelle dimension morale. Ceci est attesté par exemple par les messages qu'il adresse régulièrement à la communauté israélite de R.F.A. à l'occasion du Nouvel an juif : on y trouve surtout l'espoir de voir se concrétiser un futur commun aux Allemands et aux juifs d'Allemagne;²⁴⁰ ainsi que la

²³⁸ Dans sa biographie de Heuss, H. Möller (MÖLLER, H., Theodor Heuss - Staatsmann und Schriftsteller - Homme d'État et homme de lettres, publié par l'Institut historique allemand de Paris, Bonn, 1990, 155 pages) écrit que si Heuss se sentait parfois gêné par le caractère honorifique et purement représentatif de sa fonction "Il ne savait que trop bien quelles possibilités s'offraient au-delà de l'influence politique directe." (p. 86) C'est ainsi qu'il soutient pleinement l'action de Lüth (v. infra) et exprime des opinions analogues à celle du responsable du service de presse de Hambourg (BA, B 122, Bd 2080, Lettre Heuss à Lüth, 10 IX 1951).

²³⁹ v. le recueil de textes de la plume de l'ancien président consacrés aux juifs, LAMM, H. (Hg), op. cit.

²⁴⁰ qui apparaît par exemple dans le message de 1951 (LAMM, op. cit., p. 115 : "Beide Partner sind in ihrer Wirtschafts- und Sozialgeschichte, zumal aber auch in ihrer Geistesgeschichte viel zu eng miteinander verbunden, als das, was Gewalttat wurde und Verbrechen war, ein Ende sein dürfe und könne.") ou dans celui de 1955 (ibid.).

satisfaction à l'égard de ce qui a été accompli à Luxembourg²⁴¹ et se renforce avec le temps.²⁴² Le discours du président en décembre 1952, lors de l'inauguration du monument érigé à la mémoire des morts du camp de concentration de Bergen-Belsen²⁴³ ainsi que le message qu'il prononce en 1952 à l'occasion de la "Semaine de la Fraternité"²⁴⁴ renforcent l'impression laissée par les déclarations précédentes.

Et finalement, grâce à de telles interventions, le président de la R.F.A. devient un intermédiaire influent auquel les personnes désireuses d'améliorer les relations entre Bonn et Jérusalem s'adressent pour donner du relief à leurs propositions.²⁴⁵

Mais Heuss se préoccupe également de politique au sens propre du terme et sait lier la dimension morale des événements à leur impact dans la réalité. C'est ainsi que, interrogé en septembre 1953 par A. J. Fischer, le Président souligne le lien étroit entre l'acte moral que constitue l'accord de réparations et ses implications dans les faits.²⁴⁶ Et il déclare apprécier à sa juste valeur l'évolution favorable de l'opinion publique israélienne vis-à-vis de l'Allemagne, même s'il connaît les tensions qui règnent dans l'État juif. Heuss développe et amplifie les mêmes points de vue dans un entretien accordé à la revue américaine "Commentary" en décembre de la même année :²⁴⁷ interrogé sur le refus persistant de la mission israélienne de Cologne d'accepter un statut pleinement diplomatique, il répond que "tout dépend d'Israël"²⁴⁸ et que la R.F.A. est "prête à établir des relations formelles dès que (les Israéliens) le souhaiteront."²⁴⁹ Les hésitations israéliennes obligent néanmoins le président à préciser, immédiatement après, que Bonn comprend les sentiments qui se manifestent à Jérusalem et "ne (veut) rien

241 message de 1952 (ibid.).

242 messages de 1953 et 1954 (ibid.).

243 "Allgemeine", 5 XII 1952, Texte Th. Heuss, "...um Deinetwillen, um unserer aller Willen".

244 LAMM, op. cit., p. 129 et suiv.

245 Erich Lüth s'adresse ainsi à lui une nouvelle fois au mois d'avril 1952 (BA, B 122, Bd 2080) pour lui transmettre un projet d'acquisition du château de Leopoldskron près de Salzbourg afin d'en faire don à l'université hébraïque de Jérusalem. Heuss soumet à son tour cette idée à l'A.A. en la soutenant (PA/AA, Abt II, Bd 1666, Lettre Bundespräsidentamt (I/16 12 E 3) à Frowein, 19 IV 1952, Werz, avec Lettre de Lüth à Heuss, 13 IV 1952.) Heuss reçoit également des offres de personnes israéliennes, comme celle de Asher Aviry (BA, B 122, Bd 506, Lettre Asher Aviry, responsable technique de l'Agence juive pour le Néguev, à Heuss, 3 VIII 1954) lui demandant un soutien pour l'édification d'auberges de jeunesse dans la Néguev.

246 "Die Neue Zeitung", 12/13 IX 1953, "Theodor Heuss vier Jahre Bundespräsident", A.J. Fischer.

247 "Commentary", New York, XII 1953, "The new Germany and her remaining Jews".

248 "It depends on Israel"

249 "... ready to establish formal relations as soon as they wish..."

Par la suite, Heuss tient avant tout à se tenir au courant de la situation d’Israël;²⁵¹ et l’intérêt avec lequel il suit l’évolution de l’État hébreu ainsi que l’étendue de sa connaissance de la situation de ce pays étonnent ses interlocuteurs.²⁵²

En ce qui concerne le rôle de Theodor Heuss, il faut aussi mentionner qu’en raison de ses obligations protocolaires, le Président est à l’origine de contacts officiels entre les deux pays.²⁵³ Il est par exemple amené à rencontrer Felix Shinnar à plusieurs reprises;²⁵⁴ mais, en raison du caractère particulier de la mission de Cologne, ces rencontres n’ont pas l’aspect habituel des rencontres entre un Président et les diplomates étrangers;²⁵⁵ elles ne se limitent pas au souci de respecter les usages,²⁵⁶ et la participation de Shinnar à certaines cérémonies protocolaires prend rapidement un aspect politique.²⁵⁷

Heuss parvient donc en très peu de temps à incarner l’image de la “nouvelle Allemagne” que le monde recherche à cette époque. Ses efforts ininterrompus en faveur d’un rapprochement,²⁵⁸ son état d’esprit et la force de sa personnalité rencontrent ainsi un écho très favorable jusqu’en Israël où le président représente, pour tous les juifs allemands qui s’y sont réfugiés, une

250 “... we are not pressing.”

251 BA, B 122, Bd 506, Procès-verbal d’une rencontre Heuss/Robert Welsch (ancien éditeur “Jüdische Rundschau”), 30 IV 1952, à propos de la situation en Israël.

252 “Welt der Arbeit”, 29 I 1954, “Begegnungen mit Prof. Th. Heuss - Zu seinem 70. Geburtstag am 31. Januar 1954”, A.J. Fischer.

253 c’est ainsi que la présidence publie un communiqué à l’occasion de la mort du premier président de l’État hébreu, Haïm Weizmann (BA, B 122, Bd 506, communiqué du 10 XI 1952.) Et à partir de 1954 la présidence adresse chaque année un télégramme au gouvernement israélien à l’occasion de la fête nationale du pays (ces télégrammes figurent dans le même dossier des Archives fédérales).

254 par exemple à l’occasion du premier anniversaire de la ratification de l’accord germano-israélien, le 22 III 1954, comme l’indique une notice téléphonique du 26 II 1954 (ibid.).

255 ibid., Lettre de l’A.A. (001/003.01.142 933/54) au Bundespräsidialamt, 5 III 1954, v. Herwarth.

256 celui-ci adresse en effet des documents de travail au président qui en réponse fait part de son intérêt (ibid., Rapport de Shinnar à Heuss sur la situation d’Israël, 10 IX 1954, et Lettre Heuss à Shinnar, 16 IX 1954).

257 c’est le cas lorsque Shinnar participe à la réception organisée pour l’anniversaire du président, participation qui déclenche la colère des députés de l’opposition en Israël et oblige Sharet à expliquer ce geste (v. supra).

258 Dans une lettre adressée au maire du kibboutz Shave Zion (qui regroupe de nombreux juifs originaires de Souabe, région où le président a également ses racines) Heuss écrit (BA, B 122, Bd 506, Lettre Heuss à Scheuer, Shave Zion, 14 IV 1956) : “Daß ich selber darin eine wesentliche Aufgabe sah und sehe, zur Linderung der deutsch-jüdischen Tragik, die niemand auswischen kann, beizutragen, ist Ihnen vielleicht bekannt.”

raison de croire en l'Allemagne.²⁵⁹

Mais il ne faut pas oublier qu'en raison de la faible marge de manoeuvre que lui donne sa fonction, le Président est obligé de se conformer à la politique extérieure conduite par Adenauer et Brentano et pratiquée par l'A.A. De ce fait, même si l'attitude des autorités ouest-allemandes à l'égard des relations diplomatiques avec Israël ne va pas dans le sens qu'il espérait, il ne lui est pas possible de manifester sa désapprobation.²⁶⁰

Au sein du F.D.P. proprement dit, on ne relève pour ainsi dire pas de prises de position consacrées au rapprochement éventuel entre la R.F.A. et Israël. En effet, le parti libéral semble alors surtout préoccupé par les problèmes intérieurs allemands, les relations interallemandes et par les contacts avec l'U.R.S.S. et les pays de l'Est; c'est pour ces raisons que le nom d'Israël ou le devenir des juifs ne sont mentionnés qu'incidemment dans les archives du F.D.P.

Le 18 mars 1953, l'attitude du F.D.P. est assez éloquente et reprend les éléments déjà signalés à son propos. A l'occasion de la ratification de l'accord germano-israélien, par la voix du député Walther Hasemann,²⁶¹ les libéraux s'attachent en effet principalement à souligner les défauts qui caractérisent les clauses du traité sur lequel le Bundestag doit se prononcer; et Hasemann énumère également les reproches qu'on peut faire au gouvernement pour les négligences commises tout au long des négociations. Cependant, par la suite, il exprime sa satisfaction de voir enfin aboutir les efforts ouest-allemands consacrés à réparer la faute commise envers les juifs. Pour le parlementaire, la ratification constitue bien l'achèvement d'une période noire de l'histoire allemande. Mais cette constatation n'amène pas Hasemann à dessiner des perspectives pour l'avenir des relations germano-israéliennes.

Dans les archives du F.D.P., le problème de meilleures relations avec les juifs, et indirectement avec Israël, n'apparaît ensuite que dans un seul

²⁵⁹ Les allemands qui ont pu faire le voyage confirment cette réalité : ainsi, dans une lettre qu'il envoie à Heuss à son retour d'Israël (ibid., Lettre MD Janz, Bundeskanzleramt, à Heuss, 11 IV 1956) le fonctionnaire de la Chancellerie Janz transmet au président de nombreux témoignages d'amitié, en particulier du kibboutz de Shave Zion.

²⁶⁰ C'est ainsi que le président s'aligne sur l'opinion de l'A.A. lorsqu'en été 1956 il reçoit une nouvelle fois le responsable de la mission de Cologne; et il lui confirme alors, à l'aide d'une version édulcorée de l'argumentation officielle, que l'installation d'une représentation ouest-allemande en Israël n'est momentanément pas possible (ibid., Procès-verbal d'une rencontre Heuss/Shinnar, 16 VII 1956).

²⁶¹ FNS, Dépôt T. Dehler, Bd 1196, Informationsbrief der Bundestagsfraktion, Nr 146/147/148/149, 23 III 1953.

document. C'est en effet seulement en 1955, au retour d'un voyage d'études aux Etats-Unis, que le député Hubertus Prinz zu Löwenstein évoque la question dans un document destiné à Thomas Dehler, alors président du parti libéral.²⁶² Sur la base de son expérience personnelle,²⁶³ Löwenstein précise alors que la R.F.A. doit améliorer son travail de relations publiques aux U.S.A. pour améliorer sa propre image; et selon le parlementaire, ce travail passe *aussi* par des réparations aux émigrés allemands installés outre-Atlantique. Mais sa proposition participe d'une réflexion pragmatique : Löwenstein explique en effet qu'une accélération du processus de dédommagement constituerait le seul moyen d'activer en parallèle la restitution des biens allemands encore saisis aux U.S.A.

²⁶² *ibid.*, Bd 1437, Lettre Hubertus Prinz zu Löwenstein à Dehler, 5 III 1955.

²⁶³ Löwenstein connaît l'importance d'une image favorable de l'Allemagne aux U.S.A. pour y avoir vécu en tant qu'émigré.

2. La société civile de R.F.A.

Comme le remarque Frank Stern,²⁶⁴ après la Deuxième guerre mondiale la lutte contre l'antisémitisme en Allemagne n'est pas très vigoureuse : rares sont en effet les remises en question ou les déclarations opposées à l'antisémitisme,²⁶⁵ qu'elles émanent des administrations ou des Églises.²⁶⁶ C'est ce que constatent également les autorités américaines d'occupation qui font de cette lutte leur cheval de bataille et mènent à l'Ouest, avec leurs homologues britanniques et françaises, une politique active de dénazification.²⁶⁷

L'Allemagne de l'après-guerre est malgré tout aussi marquée par la naissance de mouvements favorables à un rapprochement entre chrétiens et juifs. Prolongations d'initiatives nées au cours de la période nazie ou nouveaux groupes issus d'une réflexion sur l'ampleur de la Shoah, ces mouvements, à recrutement souvent élitare, sont le reflet du philosémitisme qui caractérise une partie des classes dirigeantes allemandes après 1945.²⁶⁸ Ces cercles s'efforcent principalement de lutter contre la persistance de l'antisémitisme en R.F.A.²⁶⁹ ou l'indifférence généralisée à l'égard du sort des

²⁶⁴ STERN, F., "Wider Antisemitismus - Für christlich-jüdische Zusammenarbeit - Aus der Entstehungszeit der Gesellschaften und des Koordinierungsrats", in SCHOEPS, J.H., Menora - Jahrbuch für deutsch-jüdische Geschichte - 1992, op. cit., p. 182 et suiv.

²⁶⁵ Stern (op. cit.) évoque par exemple la déclaration de Theodor Heuss, alors ministre des Cultes de Wurtemberg-Bade, en novembre 1945 à Stuttgart.

²⁶⁶ comme le remarque aussi Inge Deutschkron in KOLNEDER, W. (Hg), Daffke...! Die vier Leben der Inge Deutschkron - 70 Jahre erlebte Politik, Berlin, 1994, 237 pages. Pour les textes des Églises, v. RENDTORFF, R., HENRIX, H.H., (Hg), Die Kirchen und das Judentum - Dokumente von 1945-1985, Paderborn, Munich, 1987, 746 pages, ainsi que HERMLE, S., Evangelische Kirche und Judentum - Stationen nach 1945, Göttingen, 1990, 422 pages. Dans les documents ecclésiastiques datant de l'immédiat après-guerre ou du début des années 1950, le thème de l'appel à la mission de conversion des juifs est encore d'actualité (ce que Stern (Im Anfang war Auschwitz..., op. cit., p. 278) appelle "...organisierter christlicher Antisemitismus...").

²⁶⁷ v. VAILLANT, J. (Dir.), La dénazification par les vainqueurs - La politique culturelle des occupants en Allemagne 1945-1949, Lille, 1981, 300 pages.

²⁶⁸ v. BRENNER, "Wider den Mythos der 'Stunde Null'...", op. cit. V. le débat sur la validité de ce philosémitisme in STERN, F., "Entstehung, Bedeutung und Funktion des Philosemitismus in Westdeutschland nach 1945" (in BERGMANN, W., ERB, R., Antisemitismus in der politischen Kultur nach 1945, Opladen, 1990, 348 pages, p. 180 et suiv.) ainsi que in STERN, F., Im Anfang war Auschwitz..., op. cit., p. 265.

²⁶⁹ dirigé notamment contre des "juifs visibles" (Brenner), c'est-à-dire des juifs originaires d'Europe de l'Est présents après 1945 sur le territoire allemand.

juifs.²⁷⁰ Au travers de discussions sur les moyens d'améliorer les relations entre chrétiens et juifs, ils sont amenés à réfléchir sur ce qui pourrait rapprocher la R.F.A. de l'État hébreu. Parmi les groupes qui se manifestent ici et qui sont représentatifs d'une partie de la société civile ouest-allemande, il s'agit d'évoquer principalement le cercle catholique du "Freiburger Rundbrief", le groupe oecuménique de la "Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit", et enfin les membres de l'"Aktion Friede mit Israel",²⁷¹ implantés principalement à Hambourg.

2.1. Le groupe du "Freiburger Rundbrief"

Parmi les associations les plus favorables à un rapprochement entre l'État hébreu et la République fédérale, il faut tout d'abord citer le groupe du "Freiburger Rundbrief". Ce cercle catholique, réuni autour de Gertrud Luckner, est né de l'opposition au nazisme.²⁷² Et l'aide aux victimes des persécutions nazies, exercée notamment par la responsable du groupe, trouve son prolongement naturel dans la recherche de la réconciliation entre Allemands et juifs après la Deuxième guerre mondiale. La continuité de l'action de G. Luckner s'illustre par exemple dans l'exigence de réparations à accorder à toutes les victimes du nazisme, en particulier à celles de confession juive.

Pour donner plus de poids au travail de réflexion d'un groupe qui rassemble d'éminentes figures de l'opposition au nazisme,²⁷³ le cercle de Fribourg se dote rapidement d'une revue très dense.²⁷⁴ Le "Freiburger Rundbrief",²⁷⁵ à vocation théologique, devient vite le moyen d'expression le plus efficace d'un cercle dont les revendications sont précises et répétées sans cesse; et certains articles abandonnent l'aspect théologique dominant

²⁷⁰ c'est cette situation qui fait dire à N. Wollheim, président de l'union des communautés juives de la zone d'occupation britannique, avant son départ définitif vers les Etats-Unis : "Wir stehen am Vorabend einer nazistischen Restauration in Deutschland. Die guten Demokraten können sich hier nicht durchsetzen." (cité in BRENNER, op. cit., p. 173).

²⁷¹ par la suite = "Aktion".

²⁷² G. Luckner s'est notamment illustrée pendant la période nazie en aidant des juifs à fuir en Suisse, ce pour quoi elle a été déportée à Ravensbrück. Après la Deuxième guerre mondiale elle continue de s'occuper du "Deutscher Caritas Verband" à Fribourg.

²⁷³ comme Hermann Maas, Eugen Kogon ou Karl Thieme. En l'absence d'études publiées sur le "Freiburger Rundbrief" et par suite à l'impossibilité de rencontrer G. Luckner, il n'a malheureusement pas été possible d'établir précisément l'importance, la constitution et l'impact réel de ce groupe.

²⁷⁴ "Rundbrief zur Förderung der Freundschaft zwischen dem alten und dem neuen Gottesvolk - im Geiste der beiden Testamente", titre qui devient plus tard "Freiburger Rundbrief - Beiträge zur Förderung der Freundschaft zwischen dem Alten und dem Neuen Gottesvolk im Geiste beider Testamente".

²⁷⁵ par la suite = "F.R."

pour exprimer des doléances plus concrètes.

Le thème de réparations à accorder aux juifs apparaît très tôt dans les pages du "F.R." et fait l'objet d'un engagement unanime de l'équipe rédactionnelle.²⁷⁶ Par ailleurs, le "F.R." est très lié aux autres groupes favorables au rapprochement entre Bonn et Jérusalem dont il reprend à l'occasion les initiatives.²⁷⁷ A la fin de 1951, le cercle de Fribourg encourage vivement des pourparlers entre la R.F.A. et Israël;²⁷⁸ et il salue naturellement à la fois les négociations de Wassenaar et les perspectives qu'elles ouvrent.²⁷⁹

Au cours des pourparlers germano-israéliens, précisément lorsque le processus de négociation paraît menacé, Luckner et son groupe manifestent leur préoccupation à l'adresse des responsables politiques ouest-allemands. C'est ce qui explique qu'en juin 1952, dans une lettre au secrétaire général de l'A.A., Luckner ne peut qu'exprimer sa satisfaction devant la reprise des négociations après leur interruption dramatique d'avril-mai.²⁸⁰ Cette préoccupation se retrouve au moment du débat sur la ratification de l'accord de réparations; car les vives discussions auxquelles est soumis le texte du traité entraînent Luckner et ses amis à redoubler d'attention et à approfondir leur engagement en faveur du processus de dédommagement. Le cercle de Fribourg agit alors de plusieurs manières : d'une part Luckner prend l'initiative de s'adresser directement au Chancelier;²⁸¹ d'autre part le "F.R." publie, dans son numéro de janvier 1953, toutes les prises de position favorables à la

²⁷⁶ En mars 1949, la revue de Luckner publie ainsi la résolution du congrès catholique de Bochum concernant les juifs (2. Folge 1949/1950 Nr 2/3, III 1949, p. 1, "Entschliessung des Deutschen Katholikentages zur Judenfrage") et demandant des réparations dans la mesure du possible. De même, dès la fin de 1949, en parallèle à l'interview d'Adenauer dans l'"Allgemeine", le "F.R." se montre favorable aux réparations à accorder aux juifs ("F.R.", 2. Folge 1949/1950, XII 1949, Nr 5/6).

²⁷⁷ comme le montrent par exemple la correspondance avec l'animateur des "Frankfurter Hefte", Walter Dirks (FEST, Dépôt W. Dirks, Allgemeine und persönliche Korrespondenz, 1949, Li-Mer, Lettre des "Frankfurter Hefte" à Gertrud Luckner, Caritas Verband, Freiburg, 27 I 1949, et Allgemeine und persönliche Korrespondenz, 1952, Lo-N, avec les lettres de Luckner à Dirks, des 7 I 1952, 1er II 1952, 3 VIII 1952 et 21 XI 1952 et la reprise par les "F.H." d'articles du "F.R.". Le "F.R." reprend ainsi l'initiative d'E. Luth "Ölbaumspende" destinée à financer la plantation d'oliviers en Israël (v. infra), "F.R.", 4. Folge 1951/1952, IV 1952, Nr 16, p. 21, "Aufruf zur Ölbaumspende".

²⁷⁸ "F.R.", 3.-4. Folge 1951/1952, XII 1951, Nr 12/15, Sonderaufgabe : Friede mit Israel.

²⁷⁹ Pour H. Maas (Exposé devant la "Deutsche Parlamentarische Gesellschaft" sur "Probleme des Staates Israel", s.d., 1952), "Das erste Ziel (de ces négociations) ist einfach eine formale Grundlage, formal geordnete Beziehung zu diesem seltsamen Staat Israel. Das ist die erste Chance bei dieser Wiedergutmachung."

²⁸⁰ PA/AA, Abt II, Bd 1687, Lettre du Deutscher Caritas Verband, Fribourg, à Hallstein, 11 VI 1952, Luckner.

²⁸¹ *ibid.*, Bd 1688, Lettre "F.R." à Adenauer, 29 XI 1952, Luckner.

ratification du traité germano-israélien.²⁸² Et au mois de mars, l'approbation de l'accord de réparations par le Bundestag rencontre bien sûr l'assentiment du "F.R.".²⁸³

Mais le "F.R." ne s'engage pas seulement sur le terrain des réparations. Il prend également une part active à une campagne de renforcement de la "nouvelle Allemagne" qui se dessine à cette époque; à cette fin il participe directement à la lutte contre la persistance de l'antisémitisme en République fédérale.²⁸⁴

Par ailleurs, le "F.R." voit dans le développement de la connaissance de l'État hébreu en R.F.A. un moyen de créer et de renforcer le dialogue israélo-allemand. C'est pour cela qu'il diffuse des informations sur Israël et l'état d'esprit qui y règne à l'égard de l'Allemagne²⁸⁵ en utilisant des journaux israéliens ou des publications juives d'expression allemande²⁸⁶ ou anglaise.²⁸⁷ Et dans la même optique G. Luckner fait partie des premières personnalités allemandes autorisées à se rendre en Israël.²⁸⁸

Les informations sur Israël publiées dans les colonnes du "F.R." sont accompagnées d'articles portant sur le développement des relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem. La revue s'intéresse ainsi particulièrement à l'évolution des relations issues de l'accord de réparations²⁸⁹ ainsi qu'à la mise en place de contacts en dehors de ce cadre.²⁹⁰ Ceci explique que le

282 "F.R.", 5. Folge 1952/1953, I 1953, Nr 19/20.

283 "F.R.", 6. Folge 1953-1954, II 1954, Nr 21/24, p. 33, "Das Deutschland-Israel Abkommen".

284 La correspondance entre Luckner et Dirks citée concerne par exemple la campagne engagée contre la sortie en Allemagne d'un nouveau film du réalisateur Veit Harlan, très apprécié sous le Troisième Reich ("Jud Süß"). Dans ce cas précis, le "F.R." soutient les manifestations étudiantes organisées à Fribourg.

285 2. Folge 1949/1950, VIII 1950, Nr 8/9, p. 29, "Israel und die deutsche Sprache", "Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz", 24 II 1950, et "Israel Parlament lehnt Kollektivschuld ab", "Der Weg", 11 VIII 1950.

286 "Allgemeine", "Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz", "Münchener Jüdische Nachrichten", "Aufbau-Reconstruction"...

287 "A.J.R. Info."...

288 et l'animatrice du "F.R." multiplie à partir de là les séjours d'étude dans l'État juif (3.-4. Folge 1951/1952, XII 1951, Nr 12/15, p. 56).

289 "F.R.", 6. Folge 1953-1954, II 1954, Nr 21/24, p. 49, "Einigung über Transport von Wiedergutmachungslieferungen", "Allgemeine", 15 I 1954, "Der deutsche Handel mit Israel", "Münchener Jüdische Nachrichten", 12 I 1954, ou 7. Folge 1954-1955, IX 1954, Nr 25/28, p.52, "Wiedergutmachungsendungen auf dem Luftwege nach Israel", "Israel-Informationsdienst", 26 III 1954).

290 L'intérêt du "F.R." se porte en particulier sur le développement des contacts entre jeunes des deux pays (6. Folge 1953-1954, II 1954, Nr 21/24, p. 47, "Studenten helfen Israel", "Die Neue Zeitung", 20 IX 1953) et des rapports culturels (5. Folge 1952/1953, I 1953, Nr 19/20, p. 32, "Deutsche Buchspende für die hebräische Universität", "Jewish Agency's Digest", 31 X 1952, 6. Folge 1953-1954, II 1954, Nr 21/24, p. 50, "Deutsche Bücher in Israel gefragt", "Allgemeine", 12 VI 1953, "Deutsche bei dem in Israel stattfindenden Musikfest", "Information of Association of Jewish Refugees in Great Britain", I 1954, ou 7. Folge 1954-1955, IX 1954, Nr 25/28, p. 52, "Deutsche Bücherspende für die Hebräische Universität", "Allgemeine", 11 VI 1954).

cercle de Fribourg salue la logique pragmatique qui s'installe et l'essor des échanges commerciaux réalisés au cours des premières années de l'application de l'accord germano-israélien.²⁹¹

Le "F.R." joue également un rôle important par la publication d'articles favorables à une normalisation des relations entre la République fédérale et l'État juif. Il sert ainsi de caisse de résonance aux indices qui peuvent faire croire à une formalisation de ces relations;²⁹² il prend également note des avancées que constituent les déclarations des membres de la mission israélienne de Cologne, en particulier à partir de la fin 1953;²⁹³ et dans ce domaine il se fait enfin l'écho des prises de position symboliques des autorités de Bonn.²⁹⁴

2.2. Les membres de la "Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit"

Fondée sur le modèle des groupes judéo-chrétiens américains, la "Gesellschaft" est, aux yeux de l'administration américaine d'occupation, partie prenante du processus de démocratisation de l'Allemagne; mais elle répond également à l'exigence d'une entente entre les diverses confessions.²⁹⁵ Répartis sur tout le territoire allemand, les comités locaux de la "Gesellschaft" sont tous organisés selon le même modèle²⁹⁶ et fournissent un énorme travail d'éducation par l'intermédiaire de publications²⁹⁷ et de conférences. Ces comités participent enfin à des campagnes étendues à

²⁹¹ "F.R.", 8. Folge 1955:1956, X 1955, Nr 29/32, p. 37, "Die deutsch-israelischen Beziehungen und die individuelle Entschädigungsfrage", K.R. Grossmann, "Aufbau-Sonderdruck," 17 VII 1955.

²⁹² notamment au moment de la fermeture du consulat israélien de Munich (6. Folge 1953-1954, II 1954, Nr 21/24, p. 49, "Diplomatische Beziehungen Israels mit Deutschland?", "Israel-Informationsdienst", 11/9, 10 VII 1953).

²⁹³ C'est le "F.R." qui publie en effet l'article déjà cité de Uri Naor paru dans le journal "Aufbau" le 20 XI 1953 (6. Folge 1953-1954, II 1954, Nr 21/24, pp. 10-11, "Israel und Deutschland," U. Naor).

²⁹⁴ avec, par exemple l'interview de W. Hallstein dans le "Bulletin" (7. Folge 1954-1955, IX 1954, Nr 25/28, p. 52, "Verhältnis des Vertrauens herstellen", "Stuttgarter Zeitung," 12 VIII 1954).

²⁹⁵ La "Gesellschaft" fait partie des groupements auxquels Stern ("Entstehung, Bedeutung und Funktion des Philosemitismus in Westdeutschland nach 1945", op. cit., p. 186) attribue un anti-antisémitisme réel et non opportuniste. M. Stöhr ("Kirche und Israel - Ein Lernprozeß hat gerade erst begonnen", in GIORDANO, R., Deutschland und Israel - Solidarität in der Bewährung, op. cit., p. 212 et suiv.) y voit des "Bürgerinitiativen gegen Intoleranz und Unkenntnis, Bürgerinitiativen, die solidarisch für Israel arbeiten und mit den deutschen jüdischen Gemeinden engen Kontakte pflegen." (p. 227).

²⁹⁶ un directoire à trois (catholique, protestant et juif), des commissions de travail (jeunesse, confessions, éducation...).

²⁹⁷ avec principalement la revue "Zusammenarbeit".

toute la République fédérale.

Après l'organisation d'un "Congrès pour de meilleures relations humaines",²⁹⁸ en mai 1949, un Comité est mis en place à Francfort le 10 novembre de la même année afin de combiner le travail des différentes "Gesellschaften".²⁹⁹ Et parallèlement à cette structuration, c'est à l'initiative des Etats-Unis qu'est organisée à Stuttgart, en 1950, la première "Semaine de la Fraternité", idée reprise en 1952 par le Comité de coordination :³⁰⁰ visant à lutter contre la persistance de l'antisémitisme en R.F.A., cette manifestation annuelle est menée conjointement avec d'autres mouvements de même obédience; et la "Gesellschaft" contribue également aux actions de ces autres groupes.³⁰¹

Avec l'apparition du concept de "Wiedergutmachung" et l'adoption de cette idée par les responsables politiques ouest-allemands, la "Gesellschaft" perd quelque peu son rôle d'intervenant direct dans le débat politique et devient progressivement surtout un forum moral.³⁰² Mais ce cercle, comme le "F.R.", soutient toujours activement le processus de réparations aux juifs et en particulier le bon déroulement des négociations de Wassenaar.³⁰³

Par ailleurs, dans le but d'éliminer les préjugés antisémites et anti-israéliens fréquents en Allemagne, la "Gesellschaft" contribue, comme le "F.R.", à une meilleure connaissance de l'État hébreu en R.F.A. Dans cette optique elle conjugue par moment ses efforts avec ceux de la mission israélienne de Cologne : c'est ainsi qu'elle est à l'origine de l'exposition itinérante "Alt-Neuland-Israel" destinée à présenter les réalisations

²⁹⁸ "Kongreß über bessere menschliche Beziehungen".

²⁹⁹ mais des différences subsistent : certaines Gesellschaften se limitent à la connaissance religieuse de l'autre religion, d'autres sont plus engagées sur le plan politique.

³⁰⁰ "Woche der Brüderlichkeit" (que Stern ("Entstehung...") qualifie d'"Institutionalisierung philosemitischer Rituellen", p. 186). Cette "Semaine de la fraternité" est appelée à devenir une institution qui offre aux hommes politiques ouest-allemands la possibilité de s'exprimer sur les sujets concernés et d'atteindre par là un plus grand public.

³⁰¹ La "Gesellschaft" de Francfort participe aussi à la campagne organisée par Erich Lüth contre le cinéaste nazi Veit Harlan (FEST, Dépôt W. Dirks, Allgemeine und persönliche Korrespondenz, 1952, Fr-Gl, Lettre de la Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit in Frankfurt e. V. à W. Dirks, 6 II 1952, Böhm).

³⁰² c'est ce qui fait dire à Stern que "Im Ergebnis war das moralische Gewicht, das deren Gesellschaften zugemessen wurde, entschieden größer als ihr wirklicher Einfluß." (STERN, "Wider Antisemitismus...", op. cit., p. 205).

³⁰³ La "Gesellschaft" se manifeste régulièrement à cette fin, en particulier lorsque la ratification du traité signé à Luxembourg est remise en question (v. "F.R.", 5. Folge 1952/1953, I 1953, Nr 19/20, p. 10, "Brief des Deutschen Koordinierungsrates der Gesellschaften für christlich-jüdische Zusammenarbeit", Cahn, Freudenberg, Nielen).

israéliennes depuis la fondation de l'État juif en 1948. Et cette manifestation, plus à même de faire découvrir les réalités d'Israël aux citoyens de la République fédérale que de longs discours, est saluée par la presse ouest-allemande et rencontre un franc succès.³⁰⁴

C'est aussi grâce aux personnalités qui participent à son action que la "Gesellschaft" remplit un rôle de premier plan dans l'évolution des idées des dirigeants et citoyens ouest-allemands au sujet des relations germano-israéliennes.³⁰⁵ En l'occurrence il faut particulièrement mentionner le cas de Franz Böhm car la place qu'il occupe est intéressante à plus d'un titre.

Par ses prises de position précoces en faveur de réparations aux juifs et de meilleures relations entre Bonn et Jérusalem,³⁰⁶ par sa nomination à la tête de la délégation ouest-allemande à Wassenaar, par la manière très personnalisée dont il exerce cette fonction et par sa participation aux activités du Comité de coordination de la "Gesellschaft", Böhm prend en effet une dimension quasiment sans égale dans le rapprochement entre Bonn et Jérusalem.

Immédiatement après la conclusion de l'accord de réparations, Franz Böhm déclare vouloir aller de l'avant en prolongeant ce qui vient d'être accompli à Wassenaar. Car pour lui "L'Allemagne veut plus que les réparations"³⁰⁷ et le traité signé à Luxembourg n'est que le début d'un processus prometteur.

Le débat sur la ratification de l'accord de réparations et l'intervention des États arabes poussent Böhm à prendre une nouvelle fois la parole. Ainsi, dans une déclaration du 12 novembre 1952, il tient à défendre l'oeuvre à

³⁰⁴ "Die Welt der Arbeit", 14 V 1954, "Deutsche und Juden - Wie es zur Wanderausstellung Alt-Neuland Israel kam", A.J. Fischer.

³⁰⁵ La "Gesellschaft" devient ainsi un interlocuteur incontournable en ce qui concerne les relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem. Elle est par exemple contactée par la Présidence au mois d'août 1954 (BA, Archives de la Présidence, Bd 506, Lettre Bundespräsidialamt à "Deutscher Koordinierungsrat der Gesellschaften für christlich-jüdische Zusammenarbeit", 13 VIII 1954, v. Heyden) après que celle-ci eut reçu du responsable technique de l'Agence juive pour le Néguev (*ibid.*, Lettre Asher Aviry à Heuss, 3 VIII 1954) une demande d'échanges de jeunes et d'aide à la construction d'auberges de jeunesse. Dans sa réponse (*ibid.*, Lettre Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit à Bundespräsidialamt, 18 VIII 1954, Goldschmitt) la "Gesellschaft" se montre intéressée, même s'il semble à F. Böhm (*ibid.*, Lettre Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit à Bundespräsidialamt, 25 X 1954, Goldschmitt) qu'il soit un peu tôt pour une telle opération.

³⁰⁶ "Allgemeine", 22 II 1952, "Erkenntnis - Ein Weg der Versöhnung". Au cours d'une rencontre organisée du 11 au 13 II 1952 par la "Gesellschaft" de Francfort, Böhm se prononce ainsi en faveur de l'établissement de bonnes relations humaines entre Allemands et Israéliens, préalable nécessaire à une normalisation des relations interétatiques.

³⁰⁷ "Deutsche Korrespondenz", Nr 1952, 13 IX 1952, F. Böhm, "Deutschland will mehr als Wiedergutmachung".

laquelle il a travaillé à Wassenaar;³⁰⁸ et si d'une part il avoue comprendre la réaction des États arabes, il s'attache d'autre part à rappeler que la signature du Chancelier au bas de l'accord de réparations constitue un engagement de la R.F.A. qu'il s'agit d'honorer. De plus, Böhm rejette l'argument que les Arabes utilisent pour dénoncer les réparations allemandes accordées à Israël;³⁰⁹ car d'une part cet argument a pour conséquence d'impliquer Bonn dans le conflit israélo-arabe, ce que le gouvernement Adenauer doit *absolument* refuser; et d'autre part il renforce les récriminations des antisémites allemands tout en comptant sur l'adhésion des contribuables sensibilisés par les pertes éventuelles de l'économie allemande dans l'affaire. Selon l'ancien responsable de la délégation ouest-allemande à Wassenaar les protestations en question sont en fait une illustration supplémentaire du conflit israélo-arabe qui n'a rien à voir avec les dédommagements accordés aux victimes du nazisme.

L'engagement de Böhm en faveur de la ratification du traité germano-israélien est durable. Il intervient par exemple une autre fois au moment où le gouvernement de Bonn décide d'envoyer une délégation commerciale en Egypte;³¹⁰ il exige alors qu'"en aucun cas le jeune État d'Israël ne (soit) sacrifié sur l'autel de l'amitié germano-arabe."³¹¹

Böhm se manifeste encore au courant du mois de mars 1953 dans une déclaration qui est un vibrant plaidoyer en faveur du traité germano-israélien.³¹² Dans un premier temps il s'inscrit dans la lignée des objectifs de la "Gesellschaft" quand il souligne la portée politique d'un accord qui contribuera à la construction de l'État hébreu. Et ensuite il souligne que, comme par la signature du traité, Bonn reconnaît *de facto* l'État juif, cela ne peut de toute façon que provoquer la colère des autres pays du Moyen-Orient.³¹³

Böhm poursuit alors son plaidoyer en précisant ses idées sur l'attitude

³⁰⁸ PA/AA, Abt II, Bd 1690, "Rede des Herrn Prof. Dr. F. Böhm", Francfort/M., 12 XI 1952.

³⁰⁹ qui consiste à dire que les réparations sont une violation de la neutralité allemande dans le conflit du Moyen-Orient et renforcent militairement Israël.

³¹⁰ "Hamburger Echo", 16 I 1953, "Nicht nachträglich zu Hitler bekennen - Prof. Böhm zum deutsch-israelischen Abkommen".

³¹¹ "... der junge Staat Israel dürfe auf keinen Fall auf dem Altar der deutsch-arabischen Freundschaft geopfert werden."

³¹² PA/AA, Abt II, Bd 1681, Exposé de Böhm devant la "Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit" de Francfort/M., III 1953.

³¹³ Et il est clair pour Böhm que Bonn s'est très nettement engagé de ce point de vue. Il indique en effet que "Wohl aber kam eine de facto Anerkennung in Frage, die wir dadurch erklärt haben, daß wir mit der Regierung Israels in Den Haag verhandelt und den dort vereinbarten Vertrag unterzeichnet haben."

de la R.F.A. à l'égard d'Israël. Il dénonce à cette occasion ceux qui prônent la prétendue politique de neutralité qui consiste à conserver de multiples atouts au Moyen-Orient en s'abstenant notamment de prendre position contre les États arabes. Car pour lui, refuser "les négociations avec Israël pour cette raison, ce n'est pas une politique de neutralité, mais une décision politique (dirigée) contre Israël."³¹⁴ Et il condamne aussi ceux qui songeaient utiliser la position privilégiée de Bonn, sans relations diplomatiques avec Jérusalem, pour miner les initiatives des pays occidentaux qui ont déjà reconnu l'État juif. Une telle politique, préconisée notamment par les hommes d'affaires ouest-allemands, aurait pu avoir, selon lui, des conséquences désastreuses pour l'image de l'Allemagne dans le monde.

Après avoir affirmé ce point de vue, Böhm peut se féliciter de ce que le gouvernement Adenauer n'ait pas appliqué les règles de la Realpolitik et ait reconnu l'État d'Israël. Si selon lui, l'engagement pris à l'égard de l'État hébreu représente certes un pari risqué, il ne faut pas oublier que beaucoup d'autres pays l'ont tenté avant la République fédérale. Et cette constatation le pousse ensuite à démontrer que les Cassandre de R.F.A. ont non seulement encouragé une politique indigne de l'Allemagne, mais qu'en plus leurs avertissements sont en eux-mêmes l'expression d'erreurs politiques.

Dans la suite de son exposé, après avoir exigé franchise et clarté dans le discours politique allemand, l'ancien négociateur à Wassenaar met également en garde contre toute manoeuvre qui ferait le jeu de l'U.R.S.S. et de la R.D.A., c'est-à-dire des forces qui encouragent selon lui la tension au Moyen-Orient. Et c'est justement cette volonté de s'opposer aux ferments de guerre et de parvenir à une concorde entre les différentes parties qui l'amène à demander la ratification du traité de réparations. Car,

"En restant indéfectiblement attachée aux réparations et en particulier au traité (qu'elle a signé) avec Israël, la République fédérale apporte à long terme le meilleur pour une pacification multilatérale. (Elle participe ainsi à) une amitié sérieusement fondée entre l'Allemagne et les États arabes, à une amitié future entre les États arabes et l'État d'Israël et - surtout - à une amitié entre Israël et le peuple allemand (qui est) l'amitié décisive dont toutes les autres dépendent."³¹⁵

Böhm peut alors conclure en insistant sur les risques que la R.F.A. doit

314 "... daß eine Ablehnung der Verhandlungen mit Israel aus diesem Grunde nicht eine Neutralitätspolitik, sondern eine politische Entscheidung gegen Israel gewesen sein würde."

315 "Indem die Bundesrepublik unbeirrt an der Wiedergutmachung und insbesondere an ihrem Vertrag mit Israel festhält, trägt sie auf lange Sicht das Beste zu einer allseitigen Befriedung bei. Zu einer seriös begründeten Freundschaft zwischen Deutschland und den arabischen Staaten, zu einer kommenden Freundschaft zwischen den arabischen Staaten und dem Staat Israel und -vor allem- zu einer Freundschaft zwischen Israel und dem deutschen Volk als der entscheidenden Freundschaft, von der alle übrigen abhängen."

assumer dans l'honneur et sur la détermination que Bonn doit afficher pour éviter à présent et à l'avenir une dépendance à l'égard des pays arabes.³¹⁶

Le texte rédigé par Böhm en mars 1953 reflète parfaitement son engagement déjà ancien en faveur des réparations aux juifs. Cette volonté s'accompagne toutefois très clairement du souhait de développer la réflexion et de dégager quelques perspectives de l'accord germano-israélien; car celui-ci ne porte pas que sur l'apurement nécessaire du passé, il offre aussi la possibilité d'entamer le processus de rapprochement, sur la base de la reconnaissance *de facto* de l'État d'Israël. Selon Böhm, c'est donc là un engagement direct de la part de Bonn qui a établi un contact avec Jérusalem et peut le prolonger.

Par ailleurs, l'ancien responsable de la délégation allemande à Wassenaar considère que le traité ne concerne pas que la R.F.A. et Israël : à ses yeux il constitue en fait un véritable ferment de paix pour le Moyen-Orient et il est clair, aux yeux de Böhm, qui s'exprime ici au nom de la "Gesellschaft", que l'amitié qui pourrait s'instaurer entre les peuples allemand et israélien constituerait un facteur dont dépendraient beaucoup d'autres éléments. Et le ton que Böhm utilise pour énoncer ces quelques idées traduit toute la foi qui fonde son appréciation.³¹⁷

Député C.D.U. au Bundestag à partir de septembre 1953, F. Böhm est élu en toute logique à la tête de la commission des réparations du parlement. Sa nouvelle fonction, essentiellement destinée à tracer la voie qui doit conduire à l'adoption de la loi fédérale sur les dédommagements, ne l'empêche nullement de se tenir au fait de l'évolution des relations entre la République fédérale et l'État hébreu.

L'action de Böhm, en particulier au moment de la crise des

316 "Je entschiedener, je offener, je klarer der Bundestag am Israel-Vertrag festhält, desto mehr verringert sich die Gefahr, daß die arabischen Staaten ihre Boykottdrohungen verwirklichen. Umgekehrt : Je mehr eine deutsche Nervosität gegenüber diesen Drohungen zutage tritt, je mehr der Eindruck entsteht, daß breite und einflußreiche Kreise bei uns die Wiedergutmachungspolitik der Bundesregierung mindestens insgeheim nicht billigen, je heimlicher und verstoßener wir die Ratifizierung im Bundestag über die Bühne gehen lassen, desto mehr verstärkt sich die Gefahr, daß Boykott-Maßnahmen versucht werden."

317 La prise de position de Böhm de mars 1953 trouve son prolongement naturel dans une déclaration réjouie consécutive à l'approbation de l'accord de réparations par le Bundestag ("Die Neue Zeitung", 23 IV 1953, "Böhm verweist auf Erfolg des Wiedergutmachung-Vertrages mit Israel"). Cette nouvelle intervention est une occasion supplémentaire pour lui de dénoncer la persistance de l'antisémitisme en Allemagne, illustrée par le succès des thèses arabes au cours du débat sur la ratification ("In dieser Stimmung (...) habe sich nur schlecht die Antipathie gegen die Juden und Israel verhüllt.").

négociations, lui a permis d'obtenir une véritable aura aussi bien en R.F.A.³¹⁸ qu'en Israël où l'on sait reconnaître les mérites de ceux qui contribuent à la construction de l'État juif.³¹⁹ C'est à ce titre qu'il est l'une des premières personnalités allemandes autorisées à se rendre en Israël, à l'invitation de la mission israélienne de Cologne. Vivement discuté en Israël,³²⁰ le séjour de Böhm est un événement qui permet, du seul fait qu'il a lieu, de rendre crédible l'image de la "nouvelle Allemagne". Il est aussi l'occasion d'évoquer à plusieurs reprises le sujet de relations officielles entre les deux pays. Mais le problème n'est pas tant évoqué lors du voyage du président de la commission des réparations qu'à son retour,³²¹ au cours des nombreuses conférences sur Israël qu'il donne dans des villes allemandes. On notera cependant qu'à cette occasion Böhm adopte la position officielle, demeure prudent et pense que l'initiative revient en fait aux autorités israéliennes;³²² car selon lui, seules celles-ci sont capables de juger du *moment* où l'établissement de relations officielles sera possible et elles "savent que plus de mal que de bien résulterait de mesures prises trop rapidement."³²³

Les activités de Böhm sont multiples. Car, par ailleurs, pour se tenir au fait de l'évolution des relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem, il suit les travaux de la commission mixte instituée par le traité de réparations. Et il est également un interlocuteur privilégié de F. Shinnar, notamment lorsque le chef de la mission israélienne consulte des personnalités de la République fédérale afin de connaître leurs idées sur l'établissement d'une représentation

318 qui est marquée à cette époque par le passage à un certain enthousiasme envers les juifs en général et l'État juif en particulier.

319 v. entre autres l'éloge de Böhm par Shinnar in SHINNAR, *Bericht eines Beauftragten*, op. cit.

320 "Die Neue Zeitung", 24 III 1954, "Aktion Franz' oder deutscher Besuch in Israel". Cet article cite notamment l'opinion très négative du Mapam à propos de cette visite censée préparer le "rétablissement" (sic) des relations entre la R.F.A. et Israël. R. Vogel (op. cit., p. 151) évoque les mesures de sécurité exceptionnelles prise à cette occasion et indique que Böhm doit voyager sous un autre nom.

321 Après une interrogation de l'ambassade de R.F.A. à Damas (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Lettre de Damas (21/54), 9 IV 1954, v. d. Esch) qui mentionne l'inquiétude des autorités syriennes quant au séjour de Böhm en Israël, l'A.A. précise que le sujet n'a apparemment pas du tout été abordé au cours de cette visite *privée* (ibid., Télégramme de l'A.A. (308.210.02/35 8 267/54), 13 IV 1954, Strohm).

322 v. Dépêche INA, 12 IV 1954 et "Die Neue Zeitung", 14 V 1954, "Eindrücke aus Israel".

323 "... who knew that more harm than good would result if measures were taken too quickly.", Propos de Böhm rapportés par "A.J.R. Info.", June 1954, "Professor Boehm lectures on Israel", p. 4.

de la R.F.A. en Israël.³²⁴ Böhm est consulté par Shinnar en particulier après que celui-ci eut officiellement proposé la mise en place d'un pendant à la mission israélienne de Cologne. Des rencontres ont alors lieu au cours desquelles Shinnar prie son interlocuteur d'intervenir pour infléchir la décision du ministre ouest-allemand des Affaires étrangères, Brentano, dont la réponse se fait attendre.³²⁵ Böhm agit effectivement dans le sens suggéré par le responsable de la mission israélienne, surtout par le biais d'articles dans lesquels il sollicite une solidarité occidentale en général et ouest-allemande envers un État hébreu menacé de toute part.³²⁶ Et il appelle notamment les personnes qui oeuvrent à la réconciliation entre juifs et chrétiens à se prononcer.

Par ailleurs, au cours de cette période délicate, Böhm s'adresse directement à Brentano, le 19 février 1956, dans une lettre par laquelle il insiste pour que la R.F.A. soit particulièrement attentive au traitement qu'elle accorde à Israël;³²⁷ toujours dans cette lettre il propose également qu'une solution aux relations entre Bonn et Jérusalem soit soumise à une réflexion qui impliquera aussi les puissances occidentales. De plus, comme l'invitation lancée par Shinnar à l'adresse du gouvernement ouest-allemand a certainement fait l'objet d'une large consultation en Israël, Böhm affirme qu'"Une réponse négative du gouvernement fédéral ne peut donc pas du tout rester secrète."³²⁸

Pour appuyer son opinion, Böhm multiplie alors les arguments : il précise d'une part qu'il ne sera pas possible que le responsable de la mission

³²⁴ ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre de F. Shinnar au ministre israélien des Affaires étrangères, 29 II 1956. Dans cette liste des prises de position bilatérales favorables à un rapprochement entre les deux pays, Shinnar mentionne des entretiens avec Böhm au cours des mois de juin et juillet 1955 "à l'occasion desquels l'idée d'une délégation (allemande en Israël) et de sa configuration est évoquée." (en hébreu). Au cours de ces entretiens il est même prévu que Böhm se rende en Israël à l'automne, "certes en tant que personne privée mais au su du gouvernement fédéral" (idem), afin d'y entendre les propositions du gouvernement de l'État hébreu et d'en rendre compte ensuite à Bonn. Cette visite n'a en définitive pas lieu.

³²⁵ *ibid.*, évocation d'une rencontre entre Shinnar et Böhm le 7 II 1956.

³²⁶ BÖHM, F., "Eine Weltverpflichtung - Israels Recht auf Existenz", in "Die Gegenwart", 1956, Nr 11, p. 496 et suiv., p. 499 : "Beklagenswerter als die bedauerliche, undurchsichtige und unentschlossenen politische Haltung der freien Staaten in dieser Frage ist es aber, daß sich in der gesamten Öffentlichkeit dieser Staaten kaum eine einzige Stimme von Gewicht und Autorität erhebt, um die Regierungen an ihre unabdingbare moralische und politische Pflicht zu erinnern und für ein bedrohtes Volk einzutreten, das erst vor wenigen Jahren unter Verluste von Millionen unschuldiger Angehöriger einem Ausrottungsversuch von grauenhaftem Umfang entronnen ist. Wenn irgendein Volk Anlaß hat, diese Stimme heute zu erheben, dann ist es das Deutsche." Böhm ajoute (p. 500) : "Ohne Opfer ist nicht Gutes auf dieser Welt zu erreichen, auch der Friede nicht. Sie müssen im Falle des arabisch-israelischen Konflikts von uns in Kauf genommen werden, wenn auch nur ein Funke von Wille in uns lebendig ist, einer schweren Schuld niedrigen Hasses und verbrecherischer Erbarmungslosigkeit gegenüber den Juden (...) eine Tat entscheidender Hilfe folgen zu lassen."

³²⁷ PA/AA, Minister Büro, Lettre F. Böhm à v. Brentano, 19 II 1956, avec lettre de Böhm à Hallstein).

³²⁸ "Eine ablehnende Antwort der Bundesregierung kann also gar nicht geheim bleiben."

de Cologne déclare dans son pays avoir reporté l'invitation à négocier sans perdre la face; d'autre part, il fait remarquer à Brentano que l'opinion négative de l'A.A. est connue, car elle a fait l'objet d'un communiqué du S.P.D.³²⁹ ainsi que d'informations diffusées par la presse et la radio. En fait, en raison de la publicité accordée aux discussions en cours, il est sûr, selon Böhm, que Shinnar va être violemment attaqué dans son pays; et avec lui son gouvernement, ainsi que tous les Israéliens qui depuis plusieurs années ont travaillé à l'amélioration des relations entre la R.F.A. et Israël, le plus souvent à contre-courant de l'opinion publique. Böhm poursuit alors son plaidoyer en indiquant qu'une réponse négative du gouvernement allemand risquerait de remettre en cause la logique même de l'accord germano-israélien; car elle renforcerait l'idée d'une négociation de Wassenaar imposée à l'époque par les U.S.A. et la thèse selon laquelle Bonn ne songerait ni à réparer les crimes commis, ni à rechercher le pardon des juifs.

Dans la suite de sa lettre, Böhm argumente de façon plus pressante encore en direction de son propre pays : il ajoute en effet qu'une réponse négative de Bonn à l'invitation de Jérusalem, en plus de la gêne occasionnée aux autorités israéliennes, mettra dans l'embarras le gouvernement Adenauer lui-même. Car, dans le cas d'un "non" allemand, Sharett ne pourra que rappeler à ses détracteurs que dès le début la R.F.A. connaissait le désir israélien de normaliser progressivement les relations entre les deux pays; et Böhm ne manque pas de rappeler à ce sujet que Bonn a toujours agi en fonction de cette disposition,³³⁰ en laissant l'initiative à Jérusalem. Cette impression a encore été renforcée par les multiples visites de personnalités allemandes en Israël qui ont concouru à créer une habitude et à justifier l'option d'un rapprochement avec la R.F.A. Cela signifie pour lui que, du fait des bonnes dispositions apparentes de la République fédérale, Ben Gourion ou Sharett n'auraient jamais pu s'attendre à une réponse négative de la part d'Adenauer. D'où la crainte exprimée par Böhm : l'Allemagne de l'Ouest risque de passer pour un pays qui, après avoir laissé entrevoir à Israël des perspectives, le déçoit à présent "d'une manière offensante",³³¹ avec toutes les conséquences que cela suppose pour l'image de Bonn auprès des Israéliens et de la communauté juive mondiale.

Böhm continue encore son plaidoyer en se plaçant au niveau

³²⁹ communiqué de presse mentionné également par Shinnar, in ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre de F. Shinnar au ministre israélien des Affaires étrangères, 29 II 1956.

³³⁰ par exemple en donnant un statut diplomatique à Shinnar.

³³¹ "... eine (...) verletzende Form..."

géopolitique : c'est pour lui l'occasion de souligner qu'*il n'existe pas* de raison qui justifie un refus allemand, sauf à l'aller chercher dans des domaines qui n'ont rien à voir avec les relations bilatérales. C'est pour cela qu'il souligne qu'en agissant de la sorte, Bonn refuse tout simplement de considérer Israël comme un État à part entière, digne d'attention et capable de jouer un rôle au Moyen-Orient.

De toutes ces réflexions, Franz Böhm déduit un impératif : il est indispensable d'engager des relations diplomatiques avec l'État hébreu; car une reconnaissance du régime de Berlin-Est par les États arabes³³² aurait des conséquences bien moins graves que le refus d'un rapprochement *de jure* entre la R.F.A. et l'État juif.³³³ Pour lui, refuser le rapprochement germano-israélien, ce serait finalement mettre Israël sur le même plan que la R.D.A.³³⁴ et soumettre intégralement la politique extérieure de Bonn à l'arbitraire des États arabes et à la logique de la guerre froide.³³⁵

Böhm se doit donc de conclure qu'

"on ne peut en aucun cas en venir à un refus pur et simple de la proposition israélienne."³³⁶

Tentative tardive de battre en brèche toute la théorie qui s'est mise en place à Bonn depuis quelques années, le texte de Böhm ne peut cependant rien contre la détermination, et surtout les craintes des autorités ouest-allemandes face aux menaces arabes. Toutefois, par son action continue, F. Böhm justifie et confirme son attachement au rapprochement entre la R.F.A. et Israël et le rôle qu'il joue dans ce processus. Ses contemporains et les spécialistes des relations entre Bonn et Jérusalem soulignent en effet la place importante qu'il a occupée pour susciter non seulement en Israël mais aussi dans les milieux de la diaspora la confiance en la "nouvelle Allemagne".³³⁷ Mais ses interventions idéalistes, en particulier à la fin de la période, s'affrontent à une logique d'État contre laquelle il ne peut rien.

³³² qui résulterait de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem, thèse en vigueur à Bonn, v. infra.

³³³ "Wir haben ja gerade vor kurzem in Moskau gelernt, daß selbst die Aufnahme voller diplomatischen Beziehungen eine bloße Formalität ohne jede materiell-politische Bedeutung, die Ablehnung solcher Beziehungen dagegen eine Kränkung des sie anregenden Staates ist..."

³³⁴ selon le principe : l'Égypte ne reconnaît pas et ignore la R.D.A., la R.F.A. fait de même avec Israël.

³³⁵ analyse reprise in BÖHM, F., "Die deutsch-israelischen Beziehungen", in "Frankfurter Hefte", 1965, H. 9, p. 601 et suiv.

³³⁶ "... es darf unter keinen Umständen zu einem glatten Refus des israelischen Vorschlags kommen."

³³⁷ noter à ce titre qu'en 1956 F. Böhm obtient le prix Stephen S. Wise décerné par la communauté juive de New York (in "Friede mit Israel", Nr 27/29, II/V 1956, "Stephen S. Wise-Preis für F. Böhm", p. 1 et suiv.).

2.3. Erich Lüth et l' "Aktion Friede mit Israel"

Erich Lüth est un acteur fondamental du rapprochement entre la R.F.A. et Israël. Il joue en effet un rôle de premier plan dans la mise en route du processus de réparations et concourt par la suite à la connaissance de l'État hébreu en Allemagne fédérale.

Erich Lüth est en premier lieu l'initiateur de l' "Aktion Friede mit Israel". Fortement impliqué dans la vie politique de Hambourg après la Deuxième guerre mondiale,³³⁸ Lüth exprime très tôt sa solidarité envers les juifs qui souhaitent partir pour la Palestine.³³⁹ Il propose également une action de repentir afin que la communauté juive mondiale veuille bien pardonner à l'Allemagne ses fautes. Et au cours d'un séjour aux Etats-Unis, en hiver 1949, Lüth prend conscience de l'importance accordée par les autorités américaines au processus allemand de démocratisation et de dénazification. Il doit alors réaliser que seule l'éradication des valeurs nazies, qui imprègnent encore la société allemande, permettra de normaliser définitivement les relations entre la R.F.A. et les U.S.A.³⁴⁰

Dans le même ordre d'idées, lorsqu'en 1951 Ben Gourion refuse de suivre les puissances occidentales et décide de maintenir l'état de guerre avec l'Allemagne, Lüth réagit vivement et s'émeut face au gouffre qui sépare encore les peuples allemand et juif ainsi que les États ouest-allemand et israélien.³⁴¹ L'ampleur du décalage, ses convictions religieuses et surtout le fait que les autorités ouest-allemandes "oublient" les réparations à accorder aux juifs³⁴² l'entraînent à prendre les devants. C'est ainsi qu'au cours d'une

³³⁸ Il est membre du S.P.D. et travaille dans l'administration du maire Max Brauer.

³³⁹ Le dépôt de E. Lüth, conservé aux archives municipales de Hambourg (Staatsarchiv, Hamburg (par la suite = HHSta) 622.1), comporte par exemple une intervention de Lüth datée du 6 IX 1947 (10, Bd 1, Presseartikel) qui exprime sa sympathie avec les juifs bloqués sur le cargo "Exodus", de retour à Hambourg, après le refus des autorités britanniques de les laisser débarquer sur le territoire mandataire palestinien.

³⁴⁰ HHSta, Dépôt E. Lüth, 5, Amerika-Reise mit dem Bürgermeister M. Brauer in den U.S.A. Lüth publie ses impressions par exemple in "Westdeutsche Allgemeine", 7 I 1950, "U.S.A. erwarten mehr Mut von den deutschen Demokraten - Vertrauen in der Bundesrepublik durch jüngste Entwicklung erschüttert". A son retour il explique la situation à l'occasion de conférences données à Hambourg ("Norddeutsche Nachrichten", 2 III 1950, "Amerikaner antieuropäisch?").

³⁴¹ v. aussi les mémoires (LÜTH, E., Viele Steine lagen am Weg - Ein Querkopf berichtet, Hambourg, 1966, 352 pages) et l'historique de l'action de Lüth (LÜTH, E., Die Friedensbitte an Israel 1951 - Eine Hamburger Initiative, Hambourg, 1976, 160 pages).

³⁴² Lüth (Viele Steine lagen am Weg, op. cit.) s'avoue choqué par le silence d'Adenauer face aux exigences israéliennes.

réunion organisée à Hambourg le 31 août 1951 à son initiative, le principe d'une demande de paix adressée à Israël est acquis.³⁴³

Quel est le contenu de cette offre de paix originale?

Le premier aspect de l'appel des responsables de ce qui va devenir l'"Aktion" consiste en une requête adressée au Premier ministre israélien afin que celui-ci accepte de faire la paix avec l'Allemagne; car pour le responsable du service de presse de Hambourg, un tel geste a une importance fondamentale puisque seule cette paix devrait permettre à l'Allemagne de surmonter le drame de son passé. Mais pour parvenir à cette fin, il s'agit de dépasser l'inaction qui caractérise la R.F.A., de clarifier entièrement le passé et d'entamer en définitive le dialogue.³⁴⁴ L'action qu'exigent Lüth et ses amis concerne l'ensemble de la société ouest-allemande.³⁴⁵

Dans leur appel, et c'est le deuxième aspect de l'initiative, les chefs de file de l'"Aktion" s'adressent également au gouvernement de Bonn. Ils soulignent que la continuation de l'état de guerre entre la République fédérale et l'État juif a une portée fondamentale du fait de la nature même de l'État d'Israël et de celle de la guerre que Hitler a faite au peuple juif.³⁴⁶ Et Lüth et ses amis regrettent aussi que le gouvernement de Bonn ne se soit pas exprimé sur les différentes notes israéliennes exigeant des réparations; d'où leur conclusion : c'est désormais à Bonn de faire le premier pas afin que soit trouvé le chemin de la réconciliation.³⁴⁷

³⁴³ Cette requête est publiée le même jour dans le journal des forces américaines en Allemagne ("Die Neue Zeit", 31 VIII 1951, "Wir suchen Frieden mit Israel") et le lendemain sous une forme différente dans les colonnes de "Die Welt" ("Die Welt", 1er IX 1951, "Friede mit Israel", R. Küstermeier) grâce au rédacteur en chef de ce quotidien, Rudolf Küstermeier. L'article paraît aussi dans le quotidien berlinois "Telegraf" sous le titre "Wir bitten Israel um Frieden".

³⁴⁴ *ibid.*, "Was wir aber tun sollten und womit jeder einzelne von uns einen Anfang machen kann, das ist, zu den Juden in Deutschland und in Israel zu sprechen. Nicht Israel, das so grauenvoll heimgesucht worden ist, nicht der einzelne Jude, der auf seiner Flucht vor den Folterkellern der Nazis tausend Tode der Furcht erlitten hat, kann das erste Wort sprechen. Wir sind es, die anfangen müssen! Wir müssen sagen : 'Wir bitten Israel um Frieden!'"

³⁴⁵ *ibid.*, "Von allen Kanzeln, Kathedern und Regierungsbänken Deutschlands sollte diese Bitte als Anruf an Israel und an die kleinste und verlorenste jüdische Restgemeinde in Deutschland herausgehen, so laut wie ein Schrei! Im Namen der Menschlichkeit, des Rechtes, zu dem wir zurückkehren wollen, und im Namen einer glücklicheren Zukunft."

³⁴⁶ *ibid.*, "Dieser Krieg gegen das Judentum war niemals ein offener Krieg. Er war niemals ein Krieg mit den gleichen Waffen. Er wurde mit brutalster Gewalt gegen Wehrlose geführt. Seine wesentlichsten Mittel waren Hinterlist, feiger Raub und sadistische Gemeinheit. Es wurde nicht gekämpft, sondern gemordet."

³⁴⁷ Dans la conclusion de l'article les tâches du gouvernement ouest-allemand sont précisées : il s'agit en particulier de prendre en charge le destin des survivants de l'Holocauste réfugiés en Israël qui vivent dans des conditions précaires du fait de la situation économique difficile du pays.

Afin de donner le maximum de relief à son appel,³⁴⁸ Lüth ne se contente pas de le publier dans la presse. Il le transmet également aux principales personnes concernées³⁴⁹ et met en place au même moment, afin d'assurer le suivi de l'opération qu'il lance, l'organisation "Aktion Friede mit Israel".

Très rapidement, l'appel évoqué ci-dessus reçoit de nombreux échos favorables, notamment de la part des autorités allemandes.³⁵⁰ Quant aux milieux gouvernementaux israéliens, ils accueillent l'appel de façon positive, mais avec retenue.³⁵¹ Lüth peut alors s'engager pleinement dans l'action qu'il appelle de ses vœux.³⁵²

L'initiative de Lüth et Küstermeier ne demeure pas sans résultat : on la considère en effet comme la principale démarche qui ait poussé Adenauer à prononcer le discours par lequel, le 27 septembre 1951, il appelle à des négociations sur les réparations à accorder aux juifs.

Les négociations germano-israéliennes consacrent l'activité déployée par Lüth. Les pourparlers reposent cependant sur des bases fragiles, et ces difficultés entraînent le responsable du service de presse de Hambourg à s'engager un peu plus et à manifester son attachement à un résultat satisfaisant. C'est pourquoi Lüth multiplie les interventions et déploie de nombreux efforts afin de raviver l'intérêt des Allemands de l'Ouest pour son action : il inaugure à cette fin, dès le 22 janvier 1952,³⁵³ une collecte de fonds

³⁴⁸ dont Feldman (The special relationship between West Germany and Israel, op. cit., p. 37) dit que c'est la première initiative qui permet de surmonter "... the psychological barrier separating German from Jews that had maintained the silence" sur le passé dramatique.

³⁴⁹ Il l'envoie par exemple au président Heuss (BA, Archives de la Présidence, Bd 2080, Jüdische Dachorganisationen, Lettre Lüth, Direktor der staatlichen Pressestelle der Hansestadt Hamburg, à Heuss, 1er IX 1951) et il passe par l'intermédiaire du consulat israélien de Munich pour le faire parvenir à David Ben Gourion et à Haïm Weizmann (HHSta, 38, Bd 1/1, Lettre de Lüth à Livneh, 5 IX 1951, et Lettre de Lüth à Weizmann, 10 IX 1951).

³⁵⁰ BA, Archives de la Présidence, Bd 2080, Lettre Heuss à Lüth, 10 IX 1951.

³⁵¹ HHSta, 38, Bd 1/1, Lettre de Avner à Lüth, 24 IX 1951, Personal, not for publication. Dans cette lettre, Avner accuse réception de la lettre de Lüth et le remercie pour son action. Mais il précise que le gouvernement d'Israël veut savoir si l'opinion de Lüth reflète un tant soit peu l'état d'esprit ouest-allemand ("Only if the German people as a whole adopts your call, does it have the right to the rehabilitation in the community of nations.") et qu'il est toujours en attente d'une déclaration de la part des autorités allemandes ("If there be silence to your call, there will be no peace between Israel and Germany").

Lüth reçoit également le soutien des autres associations mentionnées précédemment. Il reçoit aussi le soutien de Walter Dirks qui, avec la revue sociale-démocrate "Frankfurter Hefte", constitue un relais solide à l'action de Lüth (FEST, Dépôt W. Dirks, Allgemeine und persönliche Korrespondenz, 1951, La-Muh, Lettre Dirks à Lüth, 11 XII 1951. V. aussi MARTINI, W., "Wir und Israel - Über die Grundlagen einer echten Versöhnung", in "Außenpolitik", 1951, H. 9, p. 589 et suiv.).

³⁵² Dans une lettre adressée au responsable des archives de Hambourg jointe au dossier sur l'"Aktion", Lüth écrit en effet (HHSta, 11, Bd 2, Lettre de Lüth à Bolland, 1er X 1973) : "Zeitweilig identifizierte ich mich ganz mit der Sache Israels...".

³⁵³ *ibid.*, Lettre de Lüth à Livneh, 11 I 1952.

baptisée "Ölbaumspende" destinée à la fois à financer la plantation d'oliviers en Israël³⁵⁴ et à améliorer l'opinion des Israéliens envers la R.F.A.³⁵⁵ L'"Ölbaumspende"³⁵⁶ reçoit le soutien de nombreux hommes politiques,³⁵⁷ des Églises,³⁵⁸ des syndicats, d'universitaires³⁵⁹ ou de journalistes.³⁶⁰

Parallèlement à cette nouvelle opération, Lüth participe à la création, le 12 mai 1952, de l'antenne de la "Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit" de Hambourg; et selon lui les activités religieuses de ce comité ne doivent pas exclure le débat sur les problèmes politiques, "car pour moi la question juive n'était et n'est pas à séparer d'Israël."³⁶¹ Lüth combine alors les divers moyens d'action qui sont à sa disposition : il agit par le biais de la 'Gesellschaft' qui publie le bulletin d'informations "Friede mit Israel" pour promouvoir ses multiples campagnes, refléter "le travail sur place de la "Gesellschaft" et (rendre compte) minutieusement de l'activité visant au rapprochement avec l'État d'Israël."³⁶²

L'action d'Erich Lüth ne s'arrête pas avec la conclusion de l'accord de réparations. Celle-ci suscite évidemment sa satisfaction parce qu'elle

354 v. PA/AA, Abt III, 210.01/35, Document Abt III (210.01/35 III 1 775/52), 9 II 1952, sur l'appréciation par l'A.A. de l'"Ölbaumspende" et "F.R.", 4. Folge 1951/1952, IV 1952, Nr 16, p. 21, "Aufruf zur Ölbaumspende" : "Der Ölbaum ist das Symbol des Friedens. er kann auch zum Symbol eines neuen Friedens zwischen dem deutschen und dem jüdischen Volk werden. So kann ein Wald der Versöhnung wachsen und aus unserem Willen zur Wiedergutmachung heraus zu seinem Teil helfen, an die Stelle böser Taten der Vergangenheit die gute Tat der Nächstenliebe und der gegenseitigen Hilfe zu setzen." Dans une lettre à J. Levy (Tel Aviv, HHSta, 38, Bd 1, Lettre de Lüth à J. Levy, Tel Aviv, 1er VIII 1952), Lüth explique que "Vor allem aber ist unsere Aktion gedacht als ein Appell an das deutsche Volk zur Selbstbesinnung und eigenen Gewissensbefragung. (...) Ich hoffe sehr, daß dieser Gesinnungswandel eines Tages auch dem Ausland sichtbar sein wird."

355 *ibid.*, Lettre de Lüth à Livneh, 29 III 1952.

356 qui concerne d'abord Hambourg pour s'étendre par la suite à toute la R.F.A.

357 comme Willy Brandt ou Carlo Schmid du S.P.D.

358 et des associations apparentées, avec par exemple le "F.R." et G. Luckner.

359 avec en particulier F. Böhm.

360 c'est le cas de Eugen Kogon, éditeur des "Frankfurter Hefte".

361 "... denn für mich war und ist die jüdische Frage von Israel nicht zu trennen.", LÜTH, Die Friedensbitte an Israel 1951, op. cit., p. 45.

362 "... die Aufbauarbeit der Gesellschaft an Ort und berichteten eingehend über die gezielte Tätigkeit für die Annäherung an den Staat Israel.", *ibid.*, p. 86. En 1976, Lüth résume ainsi son travail : "Unsere Gesellschaften hatten sich längst als Stätte der örtlich fundierten Begegnung und des persönlichen Gesprächs bewährt. Sie pflegten das gemeinsame Geistesgut, die historischen und traditionellen Werte, sie suchten und förderten menschliche, nachbarliche, freundschaftliche Kontakte und sollten (...) nachwirkenden Gefahren der Isolierung entgegenwirken, wobei die Möglichkeiten des Erfolges gewiß begrenzt waren. (...) Politische und publizistische Militanz im Ringen um ein neues und gerechtes Verhältnis zwischen einem 'Anderen Deutschland', Israel und der Judenheit in aller Welt." (p. 68).

constituée à ses yeux la base d'une entente durable entre les deux pays.³⁶³ Mais les hésitations allemandes consécutives à la signature de l'arrangement germano-israélien poussent Lüth à se prononcer ouvertement pour une ratification du traité par le Bundestag.³⁶⁴ Son intervention consiste tout d'abord en de simples exhortations à la ratification adressées au gouvernement Adenauer et aux partis politiques allemands pour qu'ils respectent leurs obligations.³⁶⁵ Pour appuyer son engagement, Lüth donne à travers l'Allemagne une série de conférences³⁶⁶ et organise une pétition de grande ampleur.³⁶⁷

Par la suite, en réaction à la persistance des tergiversations gouvernementales, Lüth annonce, par provocation, que "4 000 firmes (allemandes) veulent livrer (des marchandises) à Israël".³⁶⁸ Son action une fois reconnue par les plus hautes instances de la République fédérale,³⁶⁹ Lüth n'a alors cessé de dénoncer les hésitations de Bonn et la pression des États arabes.³⁷⁰

Lüth accueille naturellement avec soulagement la ratification de

³⁶³ Le jour de la signature de l'accord de Luxembourg, le journal de Küstermeier annonce ("Die Welt", 10 IX 1952) : "Wir möchten Frieden mit Israel! Dieser Wunsch bleibt. Wenn die Agentur, die jetzt für die Bearbeitung der vereinbarten Sachlieferungen eingesetzt werden muß, eines Tages zur offiziellen diplomatischen Vertretung wird, dann wird das den eigentlichen Abschluß und die Krönung des Wirkens aller bedeuten, die sich jetzt um eine Einigung in der Reparationsfrage bemüht haben."

³⁶⁴ HHSta, 38, Bd 1, Lettre de Lüth à Livneh, 20 X 1952, dans laquelle Lüth décrit à son correspondant son action et celle de Küstermeier visant à accélérer la ratification et à éviter la dramatisation de la pression arabe dans la presse allemande, et Lettre de Lüth à Livneh, 14 XI 1952, dans laquelle Lüth écrit que ses principaux soucis sont dirigés sur le soutien des "Gesellschaften" à la ratification.

³⁶⁵ Lüth envoie ainsi, le 10 XI 1952, un télégramme à Adenauer et aux présidents des Bundestag (Ehlers) et Bundesrat (Maier), v. aussi "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 11 XI 1952, "Deutsche dringen auf Ratifizierung".

³⁶⁶ "Neue Zürcher Zeitung", 24 X 1952, "Ein Vortrag Erich Lüths über Deutschland" et "Allgemeine", 10 X 1952, "Erich Lüth sprach in Offenbach".

³⁶⁷ "F.R.", 5. Folge 1952/1953, I 1953, Nr 19/20, p. 9, "Appell der Aktion 'Friede mit Israel'", "Hamburger Echo", 22 I 1953, "Appell an Bonn" et "Hamburger Anzeiger", 2 II 1953.

³⁶⁸ Texte "Aktion", 3 I 1953, "4 000 deutsche Firmen wollen nach Israel liefern". Par ce texte, Lüth souhaite dénoncer et démonter les menaces de boycott des États arabes en démontrant que, par le passé, nombre de manoeuvres analogues se sont soldées par le néant. Le responsable de l'"Aktion" désire même que l'article, publié par la "Frankfurter Rundschau" le 6 I 1953, paraisse également dans le "Bulletin" de l'office gouvernemental de presse, ce que rejette évidemment l'A.A. (PA/AA, Büro Sts, Presseref., Bd 245, Note Presseref aux différentes sections de l'A.A. sur "Aktion", 10 I 1953, Note dactylographiée de l'Abt IV sur un autre exemplaire de la même note, 30 I 1953, Note Abt III, 16 I 1953 et Note manuscrite Frowein, 14 I 1953).

³⁶⁹ "Stuttgarter Zeitung", 9 II 1953, "S.P.D. für schnelle Ratifizierung des Vertrages mit Israel", avec félicitations d'Adenauer à l'égard de l'action de Lüth et de son impact sur la population allemande.

³⁷⁰ Un jour avant le début du débat de ratification au Bundestag, Lüth répète ses convictions devant la Lessing-Gesellschaft à Munich ("Die Neue Zeitung", 3 III 1953, "Lüth zu Fragen des deutsch-jüdischen Verhältnisses").

l'accord germano-israélien;³⁷¹ mais il n'y voit pas la fin de son engagement en faveur de relations plus étroites entre la R.F.A. et Israël, au contraire.³⁷²

A partir de cette époque en effet, Lüth approfondit sa propre connaissance de l'État hébreu et cherche à en faire profiter ses compatriotes afin de promouvoir la paix dont il s'est fait le chantre. C'est dans ce but que, concrétisant un vœu déjà ancien,³⁷³ il se rend en Israël immédiatement après la ratification. Ce voyage, rendu possible par le traité de Luxembourg,³⁷⁴ conserve un caractère exceptionnel à une époque où l'opinion publique israélienne reste généralement très hostile aux Allemands; et Lüth connaît la difficulté de sa tâche ainsi que l'ampleur de l'abîme qui sépare encore les deux peuples.³⁷⁵

Cependant, son voyage constitue aussi un révélateur des réelles possibilités de rapprochement qui existent déjà à cette époque; et Lüth profite de la bonne volonté des représentations israéliennes sur le territoire allemand³⁷⁶ comme des bonnes dispositions de certains cercles officiels israéliens et juifs allemands pour mener à bien son entreprise.³⁷⁷ Il est certes obligé de se déplacer incognito en Israël mais son séjour représente un véritable voyage d'étude et lui offre l'occasion de rencontrer quelques responsables israéliens³⁷⁸ ainsi que des émigrés allemands.

³⁷¹ HHSta, 38, Bd 1/1, Lettre de Lüth à N. Wollheim, New York, 31 III 1953. Lüth aura du mal à pardonner à la C.D.U. le retard de la ratification et sa participation sans enthousiasme au vote du 18 mars 1953. Dans une lettre à F. Böhm du 12 VIII 1954 il écrit : "Wo wäre die Ratifizierung des Israel-Abkommens geblieben, wenn nicht zahlreiche freireligiöse Sozialdemokraten für sie votiert hätten, während etliche biedere Christen aus der Bonner Koalition sich den arabischen Einflüsterungen geneigter zeigten als der deutschen Gewissensverpflichtung zur Wiedergutmachung."

³⁷² En juin 1953 il déclare en effet à un correspondant israélien (ibid., Lettre de Lüth à M. Rieder, Haïfa, 16 VI 1953) : "Die Ratifizierung (...) ist nur ein erster Schritt. Niemand weiß das besser als ich." Et plus tard il écrit : "... die Luxemburger Verträge waren ein neuer Anfang, vielleicht schon ein Zwischenglied, aber keineswegs Ziel und Ende der Entwicklung. Noch gab es keine diplomatischen Beziehungen, von den menschlichen Beziehungen, die sich zu entfalten begannen und die des Kontaktes, des Gesprächs und der Pflege bedurften, ganz zu schweigen." (LÜTH, Die Friedensbitte an Israel 1951, op. cit., p. 40).

³⁷³ Lüth avait déjà évoqué un séjour en Israël au mois de mars 1952 (HHSta, 38, Bd 1/1, Lettre de Lüth à Livneh, 29 III 1952).

³⁷⁴ ibid., Lettre de Livneh à Lüth, 18 IX 1952. Dans cette lettre le consul israélien de Munich remercie Lüth pour son activisme et lui annonce que désormais plus rien ne s'oppose à son séjour dans l'État hébreu.

³⁷⁵ ibid., Lettre de Lüth à N. Wollheim, New York, 31 III 1953.

³⁷⁶ le consulat de Munich, encore, et la mission de Cologne déjà en place (assistance mentionnée in ibid., Lettre de Lüth à L. Y. Oppenheimer, Rehovot, 29 I 1954).

³⁷⁷ LÜTH, E., Viele Steine lagen am Weg, op. cit., chapitre "Unter dem Namen Julius Bermann in Israel", p. 279 et suiv., et en particulier pp. 279-280 pour la préparation du voyage avec E. Livneh, K. Marx, H. van Dam et N. Wollheim.

³⁷⁸ dont S. Moses, contrôleur général de l'État (et lui-même auteur en 1944 d'un opuscule précisant les exigences juives de réparations, MOSES, S., Die jüdischen Nachkriegsforderungen, Tel Aviv, 1944) et P. Naphtali, ministre de la construction.

Après son séjour dans l'État juif, Lüth inaugure un travail par lequel il confirme sa place éminente dans le processus d'amélioration des relations entre Bonn et Jérusalem. Il se fixe en effet pour mission de présenter l'État hébreu à ses concitoyens. A cette fin, en plus des conférences qu'il est amené à tenir dans toute l'Allemagne fédérale, il publie plusieurs brochures dans le cadre des activités de la "Gesellschaft".³⁷⁹ Ces livrets prennent certes souvent le caractère hagiographique des écrits de l'époque consacrés à Israël,³⁸⁰ et de ce fait ils ne véhiculent pas une image vraiment objective de la situation de l'État hébreu;³⁸¹ mais ils n'en restent pas moins intéressants pour leur valeur de témoignage, ainsi que pour souligner l'intensité de l'activité de Lüth et repérer la direction que prennent ses efforts de conciliation.

Il en est ainsi du Voyage en Terre Promise. Ici Lüth s'attache tout d'abord à brosser un portrait général de l'État hébreu, ce qui l'amène à montrer qu'au delà des énormes difficultés auxquelles est alors confronté Israël, il existe pour lui de réelles possibilités de développement; et la R.F.A., par les marchandises qu'elle s'est engagée à livrer dans le cadre des réparations, a, selon Lüth, un rôle à jouer dans cette évolution favorable. La question des relations entre Bonn et Jérusalem n'apparaît que tardivement dans l'ouvrage et fait l'objet d'un bref développement en conclusion. Lüth décrit alors les perspectives envisageables sur la base des observations menées sur place. Et après avoir constaté que "la ratification du traité (conclu) avec Israël (a jeté) un premier pont entre Jérusalem et Bonn",³⁸² il évoque sa conviction d'une normalisation future des relations. Mais il nuance immédiatement cette profession de foi en raison d'un contexte qui n'évolue pas aussi rapidement que les Allemands le souhaiteraient; car le décalage dû au passé reste énorme et ceux-ci doivent encore apprendre à dialoguer avec les survivants et les descendants des victimes de l'Holocauste; et les relations

³⁷⁹ Le travail d'information auquel Erich Lüth se livre à l'intérieur de la R.F.A. est fortement appuyé par le service d'information de la mission de Cologne avec lequel les contacts sont réguliers et intenses (Die Friedensbitte an Israel 1951, chap. "Die Arbeit der Israel-Mission in Köln").

³⁸⁰ C'est le cas de LÜTH, E., Reise ins Gelobte Land, op. cit., pour l'époque en question, comparable à la brochure de Walter A. Berendsohn, Aufbauarbeit in Israel, Berlin, 1953, 67 pages. Ce caractère dihyrambique est aussi présent dans un ouvrage ultérieur de Lüth (Israel-Heimat für Juden und Araber, Hambourg, 1958, 72 pages).

³⁸¹ C'est ce qui fait dire à l'ambassadeur de R.F.A. en Irak à propos d'un article de Lüth paru dans la "Deutsche Rundschau" (XI 1954, "Was wird aus Israel?", PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Bagdad (211 Isr 1370/55), 30 IV 1955) : "Es ergibt sich heraus, daß es außerordentlich schwierig ist, ein zuverlässiges Bild zu gewinnen, weil die in Israel reisenden Landsfremden nur das zu sehen bekommen, was sie sehen wollen und dürfen. (...) Jedenfalls muß davon gewarnt werden, von verständlichen Sympathie-Gefühlen geleitete, gutgläubige Berichte Israelreisenden zur Grundlage einer politischen Meinungsbildung über die Probleme dieses Landes zu machen."

³⁸² "Durch die Ratifizierung des Israel-Vertrages ist eine erste Brücke zwischen Jerusalem und Bonn (...) wiederhergestellt worden.", Reise ins Gelobte Land, op. cit., p. 70.

qui s'instaurent risquent d'être dans une première phase à sens unique. C'est pourquoi Lüth donne en conclusion quelques indications sur la manière de se conduire à l'égard de ceux qu'il appelle "nos amis israéliens".³⁸³

En 1955 Lüth se rend une nouvelle fois en Israël. Ce second séjour lui offre une occasion supplémentaire de perfectionner sa connaissance du pays, de confirmer son admiration pour l'oeuvre entreprise par les Israéliens³⁸⁴ et de contribuer un peu plus au rapprochement qui, de son côté, s'effectue alors à grands pas et permet déjà d'intenses contacts. Retrouvant sa vocation de journaliste,³⁸⁵ Lüth met à profit son passage dans l'État juif pour rencontrer et interroger de nombreuses personnalités avec lesquelles il s'entretient de la "nouvelle Allemagne".³⁸⁶ Si Lüth s'étonne alors du niveau atteint par les relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem, avec une mission israélienne de Cologne désormais très étoffée, il doit tout de même constater qu'"il manque encore la réciprocité".³⁸⁷ Et il exprime la certitude que, ne serait-ce déjà que pour pallier les problèmes posés par la procédure d'obtention des visas allemands,³⁸⁸ "l'établissement de relations diplomatiques, d'abord au niveau consulaire, est proche."³⁸⁹ Mais Lüth ajoute immédiatement que seul Israël est à même de déterminer à quel moment il sera possible de passer effectivement au stade de relations officielles, "parce qu'en Israël d'autres problèmes que ceux du droit international interfèrent."³⁹⁰ C'est pourquoi, toujours selon Lüth, malgré une opinion publique israélienne "étonnamment positive"³⁹¹ à l'égard de Bonn, en particulier grâce au bon déroulement du traité de réparations, la République fédérale doit encore se garder de toute impatience; car il n'y aurait pas encore une majorité

383 Reise ins Gelobte Land, op. cit., p. 70 "C'est seulement dans le respect dû aux victimes que nous pouvons trouver la voie qui mène aux survivants."

384 HHSta, 38, Bd 1/1, Lettre de Lüth à M. Straßmann, Petah Tikvah, 1er VII 1955 : "Meine Frau und ich hatten in Israel sehr starke Eindrücke. Wir sind voller Bewunderung für das Land Israel und seine Menschen, die mit so vielen Schwierigkeiten zu kämpfen haben."

385 *ibid.*, 11, Bd 1, "Protokoll der Vorstandssitzung der Hamburger Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit am 4. April 1955." Au cours de cette réunion de préparation à son séjour, Lüth se propose d'interviewer Ben Gourion et Sharett.

386 "Friede mit Israel", Nr 22/23, VI/VII 1955, "Zweite Reise nach Israel", E. Lüth, p. 5 et suiv. Lüth rencontre alors J. Burg, ministre des postes, P. Rosen, ministre de la justice, W. Eytan, F. Shinnar, H. Yahil et M. Buber.

387 "Noch (...) fehlt die Gegenseitigkeit.", *ibid.*

388 avec l'obligation de passer par le consulat britannique de Haïfa.

389 "Ohne Frage steht die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, zunächst auf konsularischer Ebene, bevor.", *ibid.*, p. 7.

390 "Aber in Israel sprechen andere als die Probleme des internationalen Rechtes mit..."

391 "... erstaunlich positiv..."

d'Israéliens qui se prononcent nettement en faveur de relations diplomatiques; de plus le sujet ne doit surtout pas être abordé en cette période de campagne pour les élections à la Knesset.

Toutefois, selon Lüth, l'accord tacite qui règne en Israël quant au silence à respecter sur le sujet des relations avec la R.F.A. ne supprime pas toute perspective de discussion sur le problème, et il est prévu de l'aborder en toute quiétude dès qu'un nouveau gouvernement aura été formé. Mais le responsable de l'"Aktion" met en garde contre toute tentation de crier victoire dans le cas d'un règlement définitif du problème de la réciprocité; car pour lui, la *formalisation* des relations ne signifie pas leur *normalisation*; d'où, pour finir, son appel à la poursuite des réparations, notamment morales, des dommages subis.

Dans la logique des prises de position qui viennent d'être relatées, Erich Lüth multiplie encore les initiatives visant à traduire dans les faits les idées énoncées précédemment. C'est ainsi qu'il voit dans une médiation ouest-allemande au Moyen-Orient une possibilité de poursuivre le travail de réparation engagé par la R.F.A., avec pour objectif d'améliorer encore l'image de l'Allemagne de l'Ouest dans l'État hébreu. Ainsi, la participation de Bonn au processus de paix au Moyen-Orient est inscrite au programme d'un entretien entre le responsable de l'"Aktion" et Hermann Voigt, fonctionnaire de l'A.A., au début de juillet 1955.³⁹² Et pour appuyer sa proposition, Lüth insiste sur la place privilégiée que la République fédérale occupe au Moyen-Orient où elle possède à nouveau la pleine sympathie des États arabes. Mais l'idée du journaliste de Hambourg n'est pas suivie d'effet car elle se heurte à des considérations de Realpolitik invoquées par le fonctionnaire des Affaires étrangères.³⁹³

Après la victoire du Mapai aux élections de juillet 1955, les perspectives dégagées par Lüth après son deuxième séjour en Israël semblent enfin pouvoir se réaliser; c'est pourquoi, à la fin de l'année, le responsable de l'"Aktion" peut déclarer que "Les relations diplomatiques vont

³⁹² ISA, Foreign Office, 2538/21 b, Compte rendu d'E. Lüth, 15 VII 1955.

³⁹³ Voigt déclare en effet que l'idée de Lüth n'est pas réalisable : pour qu'elle le fût, il faudrait tout d'abord que Bonn soit sollicité par les deux parties; de plus, selon Voigt, l'Allemagne de l'Ouest n'a pas intérêt à "zwischen alle Stühle zu setzen."

être établies dans un temps peu éloigné”.³⁹⁴

Lüth n'est toutefois pas tenu au courant des débats qui ont lieu fin 1955-début 1956 sur l'implantation d'une représentation ouest-allemande en Israël. Et ce n'est que l'année suivante, au cours d'un nouveau séjour aux Etats-Unis, qu'il mentionne à nouveau les relations entre Bonn et Jérusalem en soulignant alors que d'après lui Bonn assume une certaine responsabilité à l'égard de l'État hébreu. Dans le compte rendu qu'il rédige plus tard à l'adresse des juifs d'Allemagne, il précise que la déclaration en question a été faite en présence de “hauts représentants diplomatiques de notre République fédérale”.³⁹⁵ Cette précision, destinée à rappeler aux dirigeants ouest-allemands leurs propres responsabilités, s'explique par la volonté ferme du responsable de l'“Aktion” de travailler concrètement au renforcement de la “nouvelle Allemagne” et de l'image de celle-ci aux U.S.A.³⁹⁶ Et pour lui, ce renforcement passe naturellement par la relance d'un processus de rapprochement dont il sait, malgré le secret que les autorités allemandes et israéliennes ont désiré préserver, qu'il vient de connaître un coup d'arrêt. Son souhait de parvenir à une stabilisation de la situation au Moyen-Orient, seul véritable moyen d'assurer la paix de l'État hébreu, pousse Erich Lüth à demander ensuite aux États occidentaux de concerter leurs efforts; car seule une action commune pourra faire accepter aux États arabes qu'ils prennent en main la question des réfugiés palestiniens.

Au-delà de la volonté de paix exprimée par Lüth, les propos qu'il tient aux Etats-Unis ont également une valeur de leçon adressée non seulement au pays dans lequel il se trouve, mais aussi aux autorités de la République fédérale. Car la concertation qu'il préconise devra mettre un terme à un état de fait qui se confirme alors : les États occidentaux, et en particulier les U.S.A. et la R.F.A., sont de plus en plus soumis à la bonne volonté des pays arabes qui jouent de leurs faiblesses au Moyen-Orient. Et Lüth ne connaît que trop l'impact qu'une telle influence peut avoir sur la politique d'un pays indécis,

³⁹⁴ “Sicherlich werden in absehbarer Zeit diplomatischen Beziehungen aufgenommen werden.”, HHSta, 23, Bd 12, Lettre de Lüth à F. Haas, Freudenstadt, 30 XII 1955. Dans cette lettre Lüth dément par ailleurs les rumeurs qui font de lui l'un des membres de la future représentation ouest-allemande en Israël.

³⁹⁵ “Allgemeine”, 25 V 1956, “Bilanz einer Amerika - Reise - Pilgerfahrt durch Kirchen, Synagogen und Universitäten”, E. Lüth., “... in Anwesenheit hoher diplomatischen Vertreter unserer Bundesrepublik...” Lüth cite les noms de Krekeler (ambassadeur de R.F.A. à Washington), von Eckardt (observateur de la R.F.A. à l'O.N.U.), Reifferscheidt (consul général de R.F.A. à New York), Almsick (consul à Detroit) et Knappstein (consul à Chicago).

³⁹⁶ et Knappstein insiste sur l'aide que lui a apporté l'action de Lüth dans son travail de promotion de la “nouvelle Allemagne”. Mais au cours de son exposé le responsable de l'“Aktion” insiste sur la persistance de la défiance américaine à l'égard de son pays en raison des reliquats de nazisme qui s'y maintiennent.

comme cela avait été le cas au moment du débat sur la ratification de l'accord germano-israélien.

C. ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE ALLEMANDE APRÈS LA RATIFICATION : LA VICTOIRE DU RÉALISME

L'esprit du traité de Luxembourg n'est en fait qu'un aspect des relations germano-israéliennes. Il représente, certes, une part importante, principalement symbolique, de la politique extérieure de la nouvelle démocratie allemande. Mais au delà des déclarations de bonne volonté et du souci de poursuivre le rapprochement entre la R.F.A. et l'État hébreu, les relations extérieures de Bonn sont avant tout teintées de réalisme. En outre, si la R.F.A. dépend encore des puissances occidentales pour sa politique étrangère jusqu'en mai 1955, elle développe en parallèle son propre champ d'activité et se sent de plus en plus concernée par son environnement. Et cette constatation vaut aussi bien pour le cadre restreint de l'Europe que pour l'échelle planétaire, ensembles qui ne sont évidemment pas statiques au début des années 1950; les évolutions qu'on constate à ces deux niveaux exercent en effet une influence directe sur les gouvernants de Bonn, notamment en fonction du renforcement de la séparation du monde en deux camps, situation dont la division de l'Allemagne est le symbole.

Il s'agit ici d'analyser l'évolution de l'attitude de la R.F.A. vis-à-vis du problème des relations diplomatiques avec Israël en fonction du développement de l'environnement mondial. Car le problème en question est à mettre en rapport avec un certain nombre d'éléments qui dépendent de cette transformation du contexte planétaire. En ce sens, on peut dire que la question des relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël suit une évolution imprévue et devient progressivement "l'enfant de la guerre froide".

I. Évolution de la politique extérieure ouest-allemande : les données de 1953

L'évolution de l'attitude de la R.F.A. sur la question des relations diplomatiques avec Jérusalem s'insère tout d'abord dans celle de la politique extérieure ouest-allemande en général; elle ne peut se concevoir qu'au sein de cet ensemble plus vaste dont elle dépend étroitement.¹

Au début de 1953, Adenauer suit résolument l'option de l'alliance atlantique.² D'une part Bonn repousse alors avec détermination le "Sonderweg" que la République de Weimar avait emprunté en recherchant une place entre le monde occidental et l'U.R.S.S.³ D'autre part le Chancelier confirme les choix adoptés au départ et fait siennes les directives imposées par les puissances occupantes. Car la R.F.A. juge qu'elle a sa place dans le monde occidental et tient à la préserver; elle s'efforce de conserver les bonnes grâces des pays occidentaux pour assurer définitivement et sa reconstruction qui s'achève et sa sécurité qui reste une préoccupation majeure en l'absence d'une armée digne de ce nom.⁴ L'Allemagne fédérale participe en outre aux efforts de construction européenne engagés depuis trois ans et désire être considérée par les autres pays européens comme un partenaire à part entière.

Le lien privilégié de la R.F.A. avec les puissances occidentales est l'oeuvre du Chancelier Adenauer qui définit et conduit la politique étrangère de son pays. Son souci d'un rapprochement avec l'Ouest l'entraîne à écarter à tout prix les obstacles qui font échec à la réalisation de l'objectif qui pour lui est solidaire de cette démarche : l'accession de la R.F.A. à la souveraineté.⁵

¹ Cette remarque ne concerne toutefois pas l'exécution du traité qui répond à un engagement que la R.F.A. ne peut pas dénoncer et qui doit se poursuivre indépendamment de tout autre problème (dans ses clauses, le traité de Luxembourg comporte un article - l'article 10 - qui assure la continuation des livraisons de marchandises ouest-allemandes dans tous les cas, principalement dans le cas d'une dégradation de la situation économique de la R.F.A., VOGEL, Deutschlands Weg nach Israel, op. cit., p. 68).

² v. SCHWARZ, Adenauer - Der Staatsmann, op. cit., Chap. "Die atlantische Allianz - 1952-1955", p. 7 et suiv.

³ V. WAGNER, H., "The Federal Republic of Germany's foreign policy objectives", in "Millenium", (17) 1 Spring 1988, p. 43 et suiv.

⁴ "C'est à l'Alliance atlantique que la République fédérale doit sécurité et souveraineté.", LE GLOANNEC, A.-M., "L'Allemagne et l'Alliance atlantique," in MENUJER, op. cit., p. 119 et suiv., p. 119.

⁵ Le 3 IX 1952, il déclare à propos des traités ("Deutschlandsvertrag" et traité de Paris instituant la C.E.D.) qui représentent cette souveraineté en cours d'acquisition et qui doivent encore être ratifiés par le Bundestag : "Die Verträge dürfen nicht an uns, sondern allenfalls an Frankreich scheitern." (cité par SCHWARZ, Adenauer - Der Staatsmann, op. cit., p. 38).

C'est pour cela que l'action d'Adenauer est marquée par un engagement personnel constant.

Après la ratification des traités de Paris par le Bundestag,⁶ Adenauer peut aborder avec confiance l'année 1953 qui devrait confirmer le renforcement et la stabilisation de la R.F.A. La ratification du traité de Luxembourg illustre la foi en l'avenir que le Chancelier éprouve en cette période de redressement politique et économique.

La réalité de 1953 est toutefois différente des prévisions car elle est marquée par une aggravation de la division du monde. Et malgré les espoirs consécutifs au décès de Staline, le 5 mars, c'est, à de nombreux égards, une période d'incertitude qui s'ouvre. Les problèmes en souffrance sont encore nombreux, et pour le gouvernement de Bonn celui de la réunification l'emporte sur tous les autres : il est présent dans tous les grands débats de la période et reste le principal révélateur du climat mondial après la guerre de Corée. L'écrasement des émeutes de Berlin-Est, le 17 juin 1953, témoigne de l'ambiguïté de la situation; car d'une part des perspectives de "dégel" se dessinent dans les relations entre les deux Grands, mais d'autre part la tension reste vive, comme la concurrence entre les deux camps. Et le 17 juin 1953 provoque un raidissement des autorités de Bonn qui exigent désormais la réunion d'une conférence à quatre vouée au seul problème de la réunification.⁷

Par ailleurs, la fin de la guerre de Corée et la mort de Staline marquent le début d'une modification dans la configuration de la guerre froide. Jusqu'alors située principalement sur le terrain européen, celle-ci confirme désormais son extension à des zones extérieures au continent. Et l'expansion géographique de la tension renforce la nécessité d'alliances de grande ampleur et l'importance accordée aux armements stratégiques. Dans le camp occidental, la nouvelle situation voit se développer en conséquence le rôle des Etats-Unis, seule puissance capable d'assurer la sécurité de ses alliés et

⁶ le 6 XII 1952.

⁷ L'exigence ouest-allemande suppose une réunification *dans la liberté* et confirme la politique d'Adenauer qui refuse une réunification avec neutralisation telle qu'elle est proposée depuis 1952 par les Soviétiques. A ce propos, v. KITTEL, M., "Genesis einer Legende-Die Diskussion um die Stalin Noten in der Bundesrepublik Deutschland 1952-1958", in "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte", VII 1993, 3. Heft, p. 355 et suiv.

de garantir leurs zones d'influence traditionnelles.⁸ Dans ce nouveau contexte, le Moyen-Orient, en particulier, devient un enjeu de la guerre froide.

L'aggravation de la division du monde et de la concurrence entre les deux Grands fournit à Adenauer l'occasion de renforcer sa propre position à l'intérieur de son pays. Car le Chancelier, en cette année électorale, incarne l'adhésion à l'Occident de la R.F.A.; et il est considéré, notamment par les Américains, à la fois comme le pilier de la démocratie ouest-allemande et comme le meilleur soutien de la politique européenne des Etats-Unis.⁹

Les appuis extérieurs dont il dispose renforcent la foi d'Adenauer en la justesse des principaux buts de sa politique étrangère. Ceci concerne en particulier la réunification¹⁰ qui demeure l'une des revendications essentielles du Chancelier.¹¹ L'orientation de sa politique est confirmée par l'attitude de la R.F.A. vis-à-vis de l'autre Allemagne dont on retiendra trois aspects : la revendication d'un monopole de représentation de l'Allemagne de l'Ouest pour toute l'Allemagne, la volonté de réunification et la politique de non-reconnaissance à l'égard de Berlin-Est. Pour Adenauer, le soutien qu'il obtient des U.S.A. vaut confirmation de ses vues; et cet appui contribue au raidissement de l'attitude du Chancelier envers ce qui pourrait aggraver la division de l'Allemagne. En outre il considère sa propre politique comme le résultat d'un libre choix, alors qu'il estime que la R.D.A. est totalement soumise à l'U.R.S.S.; de ce fait, il est convaincu que le rôle dévolu à la R.F.A. est de libérer l'Allemagne de l'Est de ce joug, c'est-à-dire de promouvoir une réunification librement consentie.

Par ailleurs, la politique de non-reconnaissance d'Adenauer constitue, à plusieurs titres, un message adressé aux puissances occidentales. Car elle représente d'une part la participation ouest-allemande à la politique d'endiguement du communisme et d'autre part elle est le symbole d'une forte volonté d'intégration à l'Ouest ainsi que l'expression du souci de démontrer

⁸ SCHWARZ, *Adenauer - Der Staatsmann*, op. cit., p. 47, "Unter diesen Umständen dürften weder Frankreich noch Großbritannien in der Lage sein, die geostrategischen Einflußgebieten in Europa, in Afrika und im Nahen Osten ohne amerikanische Unterstützung zu sichern."

⁹ Peu avant les élections au Bundestag de septembre 1953, John Foster Dulles, le secrétaire d'État américain, s'exprime en ces termes (in SCHWARZ, *ibid.*, p. 102) : une défaite de la coalition du Chancelier fédéral "... würde katastrophale Folgen für die Aussichten Deutschlands auf eine Wiedervereinigung und die Wiederherstellung voller Souveränität."

¹⁰ Selon Hacke (HACKE, C., "Traditionen und Stationen der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", op. cit.), les appuis extérieurs sont une aide fondamentale à la conduite des affaires étrangères, en effet : "An der ideologischen Nahtstelle des Ost-West Konfliktes bedarf die Bundesrepublik der außenpolitischen Unterstützung der westlichen Partnern und Verbündeten." (p. 3).

¹¹ BARING, A., "Die westdeutsche Außenpolitik in der Ära Adenauer", in "Politische Vierteljahresschrift", 9 (1) mars 1968, p. 45 et suiv.

que l'Allemagne existe toujours. Elle est enfin et surtout l'affirmation d'une Allemagne de l'Ouest démocratique face à une R.D.A. totalitaire ainsi qu'à un passé dont la démocratie était totalement absente.

Au total, par la politique de non-reconnaissance et la volonté d'intégration à l'Ouest, le but du Chancelier est d'atteindre le plus rapidement possible une position de force qui lui permette de négocier la réunification aux conditions voulues par lui. Et cette stratégie reçoit l'assentiment de la population ouest-allemande comme l'atteste la victoire de la C.D.U. aux élections de septembre 1953.¹²

¹² La C.D.U./C.S.U. obtient 243 sièges contre 151 au S.P.D.

II. L'attitude de Bonn vis-à-vis du problème des relations diplomatiques avec Israël et son évolution dans le contexte mondial

L'évolution des idées de Bonn relatives aux relations diplomatiques avec Israël s'inscrit non seulement dans le cadre global esquissé ci-dessus. Elle est également le reflet de la place plus grande prise par les éléments de réflexion apparus lors de la discussion sur la ratification de l'accord de réparations.

1. Le problème arabe

En mars-avril 1953, les États arabes acceptent bon gré mal gré la ratification du traité germano-israélien.¹³ Et les observateurs peuvent alors prévoir que la position de la R.F.A. au Moyen-Orient va se rétablir très rapidement.¹⁴ Cependant, l'activité des pays arabes et leur influence sur les autorités allemandes ainsi que sur les fonctionnaires de l'A.A. ne faiblissent pas pour autant. La persistance de "l'élément arabe" dans les années qui suivent la sanction de l'accord par le Bundestag prend différents aspects.

1.1. Du point de vue commercial

Le débat sur la ratification du traité de Luxembourg a vu l'émergence d'un certain nombre d'éléments opposés au principe de réparations accordées à Israël. Parmi ceux-ci, l'argument commercial est certainement

¹³ Plusieurs éléments en témoignent : l'ambassade ouest-allemande au Caire indique le 20 III 1953 (PA/AA, Abt III, 210.01/35, Bd 6, Télégramme du Caire (81) du 20 III 1953) que la répercussion du traité dans la presse égyptienne est très faible, tandis qu'à Damas (ibid., Télégramme de Damas (16) du 20 III 1953) on ne sait pas quelle position adopter. D'après une dépêche ("VWD Ausland", 22 III 1953, "Die Arabische Liga verschärft den Wirtschaftsboykott gegenüber Israel"), les États arabes, après la ratification, ne mettent pas en place un boycott à l'encontre de la R.F.A. mais renforcent celui dirigé contre Israël (v. aussi, PA/AA, Abt II, Bd 1686, Télégramme Caire (92), 31 III 1953, Pawelke). Dans le communiqué final d'une réunion de la Ligue arabe au début du mois d'avril (ibid., Lettre Caire (1144/53), 10 IV 1953, Pawelke), les États arabes ne mentionnent pas le traité et ne reprennent pas l'idée d'un boycott contre la R.F.A.

¹⁴ PA/AA, Abt II, Bd 1686, Télégramme Washington (179), 20 III 1953, Krekeler. Selon un responsable du Département d'État, la ratification va casser la solidarité arabe et l'Égypte va se dépêcher de renoncer aux menaces de boycott. Ainsi, "Beamte State Departments ist der Ansicht, daß Bundesrepublik seine (sic) frühere gute Position in arabischer Welt schnell wieder gewinnen wird."

celui qui a le plus de poids; car, en utilisant des données chiffrées, qu'il s'agisse des pertes envisagées ou de perspectives de contrats, il est possible aux détracteurs de l'accord germano-israélien de souligner l'ampleur de l'enjeu. Ceci explique que Bonn ait pu céder à un moment à la pression arabe, reprise et amplifiée par les milieux industriels ouest-allemands, et engager des discussions avec les États du Moyen-Orient. L'absence de résultats de cette négociation et le départ du Caire de la délégation Westrick ne marquent cependant pas l'arrêt de la campagne arabe contre le rapprochement germano-israélien ni le terme des préoccupations ouest-allemandes à ce sujet.

A cet égard, il faut remarquer que le jour même de la ratification du traité, l'A.A. publie un communiqué révélateur de la constance de ses inquiétudes économiques et de sa volonté de relancer les discussions avec les partenaires arabes.¹⁵ Ainsi, au moment où le traité germano-israélien voit s'abattre le dernier obstacle à sa mise en oeuvre, les Affaires étrangères ouest-allemandes désirent tempérer l'enthousiasme auquel certains seraient portés et démontrer que la "traditionnelle amitié germano-arabe" n'est pas oubliée. Le communiqué de l'A.A. traduit aussi la réaction de fonctionnaires qui n'ont toujours pas véritablement assimilé le poids de l'engagement d'Adenauer en faveur du traité et d'Israël. Le but de la manoeuvre est alors de montrer que les faveurs accordées à Israël ne constitueraient qu'un arrangement limité qui ne doit en aucun cas entraver le cours des relations germano-arabes.

Par ailleurs, sur le plan des relations commerciales germano-arabes, les représentants ouest-allemands dans les principales capitales du Moyen-Orient poursuivent le rôle qui avait été le leur au moment du débat sur la ratification. C'est pourquoi, dans leurs prises de position écrites, ils insistent sur l'accalmie qui règne désormais dans ces pays et soulignent le souhait des Arabes de développer les contacts économiques avec Bonn.¹⁶

¹⁵ PA/AA, Abt II, Bd 1686, A.A., "Mitteilungen an die Presse", 18 III 1953. Les services de la "Koblenzerstraße" soulignent alors l'état favorable de négociations avec l'Égypte en vue d'une participation ouest-allemande aux travaux du barrage d'Assouan (c'est la concrétisation d'une annonce de Pawelke datant du début de mars (ibid., Télégramme Caire (58), 2 III 1953, Pawelke) et la possibilité de faire contrôler le déroulement du traité de réparations par un curateur. D'autre part, la R.F.A. annonce sa disposition à mener des négociations avec les Arabes pour améliorer les liens économiques avec eux.

¹⁶ v. PA/AA, Abt III, 210.01/35, Bd 6.

Mais avec le temps, on assiste à un raidissement des Arabes qui essaient de resserrer l'étau placé autour du commerce des pays tiers avec Israël. Dans ce but, le comité arabe de boycott se réunit en septembre 1953 pour instituer un système de contrôle plus efficace et opposer une parade aux problèmes apparus avec les livraisons allemandes à Israël.¹⁷ Les Arabes s'intéressent alors tout particulièrement aux entreprises qui commercent avec l'État hébreu et à celles qui ont fermé leurs succursales dans le pays;¹⁸ et l'idée de listes noires et d'une pression, sinon d'un chantage, sur les sociétés allemandes est désormais à l'étude.¹⁹

Les représentants de Bonn ne restent pas insensibles à l'accroissement de la pression des autorités arabes sur les entreprises ouest-allemandes qui commercent avec Israël. C'est ce qui explique qu'ils songent à des mesures de prévention ou à des dispositions susceptibles d'accroître le commerce avec les pays arabes. On retrouve dans les courriers de ces représentations le ton qui était le leur pendant le débat sur la ratification. Ainsi, l'ambassadeur à Beyrouth, Nöhring, multiplie les sollicitations : il reprend par exemple au mois d'août 1953 la proposition d'un banquier libanais visant à créer un comité d'experts qui devrait étudier les possibilités de développer les relations commerciales germano-libanaises;²⁰ mais, ajoute le diplomate, l'objectif d'une telle manœuvre serait avant tout de mettre un terme à la mésentente issue de l'accord germano-israélien. Pour lui une action est d'autant plus nécessaire que certaines entreprises étrangères utilisent la menace de boycott à des fins de concurrence.²¹ En novembre Nöhring rédige un nouveau document dans lequel il insiste en revanche sur

¹⁷ Il en va par exemple de l'arrivée de marchandises allemandes sur les marchés arabes, alors qu'elles font partie des réparations (ibid., Bd 22, Lettre Beyrouth (304.09 197/53), 3 IX 1953, Nöhring). Parmi les mesures de rétorsion prévues, les États arabes veulent faire pression sur les entreprises ouest-allemandes qui se livrent à un trafic illicite.

¹⁸ ibid., Abt II, Bd 1686, Lettre Caire (2859/53), 10 IX 1953, Pawelke.

¹⁹ A l'issue de cette réunion, des mesures sont prises à l'encontre des entreprises qui commercent avec Israël et de celles qui desservent aussi bien l'État hébreu que les pays arabes. De même, il y a réflexion sur les moyens d'empêcher l'approvisionnement d'Israël en pétrole (ibid., Abt IV, Ref 416, Bd 22, Lettre Beyrouth (304.09 272/53), 7 X 1953, Nöhring).

²⁰ ibid., Bd 23, Lettre Beyrouth (311.17 139/53), 5 VII 1953, Nöhring, "Confidentiel".

²¹ ibid., Lettre Beyrouth (315.01 128/53), 4 VIII 1953, Nöhring. Nöhring précise que certaines entreprises étrangères, ou même de R.F.A., agissent à l'encontre des sociétés livrant des marchandises à Israël dans le cadre du traité en prévenant les clients arabes afin de s'assurer de meilleures parts de marché.

les atouts dont les Allemands continuent à disposer malgré le traité.²² Et pour lui il est clair, au vu des quelques espoirs que laisse la situation, qu'il faut absolument éviter toute manoeuvre propre à compromettre les chances ouest-allemandes au Moyen-Orient.²³

Dans le contexte de 1953, qui reste délicat, les représentants allemands ne se contentent pas de brosser des tableaux encourageants ou de signaler les risques encourus par les entreprises ouest-allemandes au Moyen-Orient. Ils sollicitent également une intervention directe des industriels de leur pays. C'est ainsi que Nöhring est en contact avec la Fédération Allemande des Chambres de Commerce et d'Industrie²⁴ et requiert la participation de celle-ci, en collaboration avec le B.D.I., au travail de réflexion prôné par le banquier libanais Ibrahim Saab.²⁵ De même, au Caire, Pawelke tient à aider les entreprises allemandes impliquées à la fois dans les pays

22 *ibid.*, Bd 22, Lettre Beyrouth (300.05 359/53), 3 XI 1953, Nöhring. "Für den Handel in Libanon und über diesen in anderen arabischen Staaten bringt die Bundesrepublik (...) günstige Voraussetzungen mit : wenn auch - vor allem außerhalb des Libanon - das Wiedergutmachungsabkommen mit Israel eine gewisse Hypothek auf den deutsch-arabischen Beziehungen bildet, so trägt die Tatsache, daß Amerika seine Kreditpolitik an Israel fortsetzt, daß Frankreich durch Marokko und England durch Suez recht unpopulär ist (sic), und daß die Sowjetunion in großem Umfang in Israel kauft, dazu bei, die Bundesrepublik nicht nur als 'kleineres Übel' anzusehen, sondern die guten Beziehungen zur Bundesrepublik aufrechtzuerhalten und, bei entsprechenden Nutzen für die eigene Wirtschaft, zu vertiefen."

23 L'ambassadeur ouest-allemand à Damas émet les mêmes inquiétudes que son collègue en poste à Beyrouth. Ainsi, au mois d'octobre 1953 (*ibid.*, Abt II, Bd 1686, Télégramme Damas (46), 12 X 1953, v.d. Esch), il redoute une reprise des attaques syriennes contre la R.F.A. à propos du traité de réparations et propose d'utiliser la méthode appliquée en son temps au Caire (il écrit en effet : "Halte Zeitpunkt für geeignet zur Entsendung deutscher Wirtschaftsdelegation nach Syrien."). Une préoccupation identique persiste au Caire. A la fin de 1953, les services de l'ambassade allemande répertorient les éléments qui laissent présager de meilleures perspectives (*ibid.*, Abt III, Bd 2-198, 211.00/1, Lettre Caire (4035/53), 23 XII 1953, v. Mirbach); ils remarquent ainsi qu'au cours de l'année qui vient de s'écouler l'Égypte s'est tenue à l'écart de la Ligue arabe (pour s'occuper pleinement du problème de l'évacuation de la zone du canal de Suez par les troupes anglaises) et a pris ses distances vis-à-vis du problème israélien. De plus, les diplomates notent que, alors que le début de l'année avait été délicat pour les relations entre le Caire et Bonn, les négociations sur une participation ouest-allemande aux travaux du barrage d'Assouan ont aplani les différends. Enfin, ils rappellent que la R.F.A. a pu enregistrer en Égypte de bons résultats commerciaux et que l'avenir est prometteur.

24 *ibid.*, Abt IV, Ref 416, Bd 22, Télégramme de Beyrouth (22), 24 X 1953, Nöhring, "Für den Deutschen Industrie- und Handelstag".

25 *ibid.*, Bd 23, Lettre Beyrouth (311.17 139/53), 5 VII 1953, Nöhring, "Confidentiel".

Pour sa part l'A.A. entreprend depuis Bonn des opérations de relations publiques qui devraient permettre de détendre l'atmosphère et d'ouvrir la voie à une collaboration économique plus intense avec les Arabes. Et à cette fin le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères déploie des moyens semblables à ceux engagés lors de la discussion sur la ratification de l'accord germano-israélien.²⁷

En parallèle à cette attitude, l'A.A. demeure le plus grand avocat de la prudence en ce qui concerne le commerce avec les pays du Moyen-Orient, et cette prudence va croissant si l'on en croit les documents relatifs à cette question. Ceux-ci révèlent en effet de la façon la plus nette que les fonctionnaires des Affaires étrangères ouest-allemandes déploient, où qu'il se trouvent, de nombreux efforts pour éviter d'accroître la tension et de provoquer l'ire des États arabes.²⁸ Si Bonn s'intéresse aussi vivement à la région, c'est en raison des nombreux atouts dont l'Allemagne de l'Ouest dispose à l'époque pour renforcer et développer ses marchés.²⁹ Ceci conduit même à ce que ce soit la Direction des Affaires économiques de l'A.A. qui, au début 1955, dicte à la Direction des Affaires politiques la conduite à tenir.³⁰ Il faut

²⁶ Au mois de juillet 1953 (ibid., Abt II, Bd 1686, Lettre Caire (2373/53), 29 VII 1953, Pawelke), l'ambassadeur allemand au Caire évoque le fait que la propagande égyptienne utilise, à l'encontre des intérêts allemands, des lettres d'entreprises allemandes à leurs représentations en Egypte les tenant informées de discussions avec la mission israélienne de Cologne. Pawelke propose alors une solution destinée à préserver les participations allemandes sur le marché égyptien : "Wenn die Firmen schon ihre hiesigen Vertretungen über ihre Verhandlungen mit der israelischen Einkaufskommission unterrichten müssen, könnte ihnen eventuell auch die Benutzung unseres Kurierweges angeraten werden." Au début de février 1954 (ibid., Lettre Caire (549/54), 25 II 1954, Pawelke), il transmet à l'A.A. une note du secrétariat général de la Ligue arabe qui fait le point sur les mesures de boycott à l'égard d'Israël, et en particulier sur les conditions de travail avec les entreprises. Il prie de faire parvenir ces éléments "... den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft." Même chose in, ibid., Abt III, Bd 3-198, Lettre Caire (3727/54), 22 XII 1954, v. Mirbach.

²⁷ c'est par exemple l'utilisation de la presse arabe à des fins de propagande (ibid., Abt IV, Bd 22, Lettre A.A. (4156.54 A 303.04/44 IV 33 819/53) à la Messen- u. Ausstellungs-GmbH (Francfort), 9 I 1954, Allardt. Dans cette lettre à une société privée qui a pour tâche d'organiser des foires-expositions, l'A.A. apporte son soutien à l'invitation lancée à des journalistes arabes : "Im Interesse der Intensivierung der handelspolitischen Beziehungen der Bundesrepublik zu den arabischen Staaten erscheint es aber gerade z. Zt wünschenswert, daß in der arabischen Presse auf die sich in der Bundesrepublik für die arabischen Länder bietenden Möglichkeiten wirtschaftlicher Art verstärkt hingewiesen wird.")

²⁸ C'est ainsi que le 7 XII 1954 (ibid., Abt III, 210.00, Deutsche Außenpolitik, Bd 6, Document du 7 XII 1954, Voigt), l'Abteilung III propose qu'un passage sur les relations amicales et favorables du point de vue économique entre la R.F.A. et les pays arabes fasse partie du discours de politique générale d'Adenauer du 15 décembre. Mais il s'agit de n'évoquer ces relations que de manière limitée, "... weil sonst auch die Israelfrage angeschnitten werden müßte."

²⁹ En 1953, la R.F.A. est par exemple le 2ème fournisseur de l'Egypte après les U.S.A. (avec 10,4% des importations égyptiennes) et son 2ème client après la Grande-Bretagne (avec 6,3% des exportations égyptiennes). (chiffres in WISSA-WASSEF, C., "Les relations entre l'Egypte et les deux États allemands depuis la deuxième guerre mondiale", in "Politique étrangère", 37 (5) 1972, p. 609 et suiv.).

³⁰ ibid., Abt IV, Ref 412, Bd 136, Israël, Note Ref 416 au Ref 206, II 1955, Weber.

cependant noter avant de se prononcer sur la politique de Bonn qu'à l'époque la concurrence entre les pays, souvent occidentaux, intéressés par la région était des plus âpres; et il est clair alors que ce sont les intérêts économiques qui doivent avant tout guider les responsables politiques de Bonn.³¹

La volonté des administrations ouest-allemandes de mettre à profit toute possibilité d'établir, ou de rétablir, des contacts commerciaux solides avec les États arabes est également manifeste en 1955 dans le projet d'une exposition industrielle allemande au Caire. L'idée n'est certes pas neuve, et l'on se souvient que, au moment du débat sur la ratification du traité de Luxembourg, une initiative semblable avait été abandonnée en raison de l'agitation anti-allemande menée par les États arabes.³² Après l'annulation de cette première rencontre, les entreprises ouest-allemandes en relancent l'idée avec le soutien des administrations concernées.³³

Le souci ouest-allemand est également manifeste dans d'autres cas. Il en va par exemple ainsi à l'occasion de l'accroissement des relations

³¹ *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 173 a, Télégramme Caire (224), 24 XI 1955, Becker, sur la concurrence anglaise qui tient à évincer la R.F.A. de toute participation allemande au financement du barrage d'Assouan.

³² *v. supra.*

³³ Le 8 février 1955, un document portant sur le sujet émane ainsi du ministère fédéral de l'Économie (PA/AA, Abt IV, Ref 403, Bd 18, Deutsche Industrie-Ausstellung Kairo, Lettre B.W.M. (VA 5 2185/55), 8 II 1955, Stolpe) et lance un appel pressant à la réalisation du projet. Une consultation des services concernés est alors entreprise; et l'ambassadeur au Caire, Becker, refuse pour sa part la précipitation en prônant la prudence afin d'éviter de susciter les suspicions arabes. Dans sa lettre du 22 II 1955 (*ibid.*, Lettre Caire (507/55), 22 II 1955), Becker insiste sur la nécessité d'éviter une action malhabile : il n'est matériellement pas possible de prévoir quelque chose avant l'hiver 1956-1957 du fait du manque d'infrastructure; et il refuse une exposition ouest-allemande qui ferait double-emploi avec l'exposition internationale prévue de toute manière : "Bedenken bestehen auch, weil die Abhaltung einer deutschen Sondermesse und die Teilnahme an der Internationalen Messe, die in einem verhältnismäßigen kurzen Zeitraum einander folgen würden, den Eindruck eines allzu massierten Vorstoßes der deutschen Industrie im arabischen Raum erwecken würde, ein Eindruck, der aus politischen Gründen vermieden werden muß." Mais le 25 avril, une lettre de la Centrale de Bonn (*ibid.*, Lettre A.A. (403.307.02/1 4869/55) au Caire, 25 IV 1955, Graeff) informe Becker des conditions nouvelles devant l'amener à changer d'opinion (les entreprises ouest-allemandes s'intéressent vivement à une exposition industrielle et l'autre État allemand fait preuve d'activisme au Moyen-Orient), ce qui le conduit à adopter une position plus conciliante et à envisager réellement une telle foire-exposition (*ibid.*, Lettre Caire (692 II/55), 29 IV 1955, Becker. A cette occasion, Becker n'hésite pas à se contredire pour répondre favorablement aux pressions exercées sur lui. Ceci concerne par exemple la question de l'emplacement où pourrait avoir lieu l'exposition industrielle allemande : dans cette nouvelle lettre, il indique : "Auf dem Ausstellungsgelände auf der Nilinsel in Kairo könnte eine sehr repräsentative deutsche Industrieschau genügend Platz finden." Dans son courrier du 22 II 1955, il écrivait pourtant : "Fest steht, daß das bisher für Ausstellungen benutzte Gelände auf der Nilinsel in Kairo wegen seiner geringen Ausdehnung für die Abhaltung der Ausstellung nicht in Frage kommt." D'autre part, Becker réduit les délais et évoque l'automne-hiver 1956 comme date possible pour la manifestation.) Le changement d'opinion du diplomate apparaît notamment dans une lettre du 30, lorsqu'il reprend à son compte l'idée de travailler à l'organisation de la manifestation envisagée (*ibid.*, Lettre Becker à Graeff, 30 IV 1955).

économiques entre la R.F.A. et l'État hébreu. Les représentations allemandes jouent alors un grand rôle dans les consultations menées avant toute étape supplémentaire dans le rapprochement germano-israélien. C'est par exemple le cas lorsque, durant l'été 1955, le ministère fédéral de l'Agriculture propose un échange de marchandises entre la R.F.A. et Israël.³⁴ Alors que la Direction des Affaires économiques approuve une telle opération,³⁵ les représentations dans les capitales arabes réagissent rapidement pour exprimer leurs craintes face à tout geste inconsidéré qui mettrait à mal le fragile équilibre économique et militaire du Moyen-Orient.³⁶ Des effets néfastes sur le commerce entre la R.F.A. et les pays de la région sont redoutés, ce qui justifie une demande de report de l'opération. Mais les préventions des représentants allemands vont encore plus loin; car selon eux, s'il est prouvé que le commerce entre la R.F.A. et Israël est parfaitement pacifique, rien n'empêche l'État hébreu de revendre ultérieurement les marchandises obtenues et d'obtenir ainsi les fonds nécessaires à l'acquisition d'armement.³⁷

L'état d'esprit des membres de l'A.A. gagne peu à peu les services d'autres ministères; car l'A.A. n'est naturellement pas la seule administration allemande à se préoccuper des implications politiques ou économiques d'un accroissement des échanges entre la R.F.A. et Israël. Le ministère fédéral de l'Économie, et en particulier sa section du commerce extérieur sont naturellement concernés au premier chef;³⁸ et la prudence dont font preuve les collaborateurs de Erhard trouve sa source dans les interventions des

³⁴ *ibid.*, Abt IV, Ref 412, Bd 136, Israël, Note écrite (412.244.00/35 2479/55), 20 VIII 1955, Sautter.

³⁵ *ibid.*

³⁶ Ainsi, pour Ringelmann à Damas (*ibid.*, Télégramme Damas (40), 29 VIII 1955, Ringelmann), il faut s'assurer avant tout du caractère pacifique de toute exportation à destination d'Israël. L'inquiétude est la même à Amman (*ibid.*, Télégramme Amman (11), 30 VIII 1955, Munzel, "Très Confidentiel"), Bagdad (*ibid.*, Télégramme Bagdad (53), 30 VIII 1955, v. Förster, "Très Confidentiel"), au Caire (*ibid.*, Télégramme Caire (144), 1er IX 1955, Holzhausen) ou à Beyrouth (l'ambassade de Beyrouth avait déjà souligné un peu plus tôt les risques économiques d'un rapprochement entre la R.F.A. et Israël (*ibid.* Abt VII, Bd 1025, Lettre Beyrouth (310.02 1629/55), 19 VII 1955, Breuer).

³⁷ in Télégramme de Bagdad. Après cette consultation préalable, l'affaire est discutée à l'A.A. le 5 IX 1955 (*ibid.*, Note écrite Ref 412, 6 IX 1955, Sautter). Après l'évocation des craintes habituelles, reprises par le responsable de la Direction des Affaires économiques, van Scherpenberg, l'affaire est tout de même acceptée avec des conditions : interdiction de réexportation de la part d'Israël et préservation d'une certaine discrétion autour de cet arrangement.

³⁸ même si l'on a dû constater la faiblesse des archives du B.W.M. à propos des relations économiques et commerciales germano-israéliennes (Bundesarchiv, Coblençe).

1.2. Du point de vue politique

Le caractère politique des protestations arabes est déjà manifeste au cours du débat sur la ratification du traité germano-israélien, mais il est alors vivement rejeté par la R.F.A. Dès le départ toutefois, les Allemands sont conscients de l'importance de cet aspect de la revendication arabe dont la solution dépend d'un règlement du conflit moyen-oriental.⁴⁰ C'est pourquoi les fonctionnaires de l'A.A. tiennent à éviter ce qui pourrait servir d'argument aux États arabes contre l'Allemagne et renforcer leur animosité à l'encontre du traité de réparations.⁴¹

Les précautions dont s'entoure l'A.A. valent même pour des cas qui n'impliquent les relations entre la R.F.A. et les États arabes que très

³⁹ Le B.D.I. s'adresse ainsi au B.W.M. au mois de juillet 1955 pour lui faire part de ses inquiétudes concernant un réaménagement du traité visant à livrer à Israël plus de biens d'investissement (BA, B 102, Bd 56 885, Lettre du B.D.I. au Ministère fédéral de l'Économie, 15 VII 1955, Hipp, v. Carnap) : non seulement cette mesure risque d'effrayer un peu plus les États arabes, mais en plus ce serait "... für gewisse ausländische Kreise eine willkommene Gelegenheit, in dem labilen arabischen Raum gegen die Bundesrepublik und die deutsche Wirtschaft erneut zu agitieren." Et ces différents facteurs les poussent à exprimer régulièrement leur inquiétude lorsque sont prises des décisions touchant au déroulement du traité (ibid., Bd 6419 H3, Document, 15 XII 1954, Westrick, qui insiste sur les risques inhérents à une aide financière à Israël étudiée au même moment) ou sortant de ce cadre (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Lettre B.W.M. (VC 4 65 447/55), 5 VII 1955, Mahs. Cette lettre pose la question de risques politiques à une extension des liens commerciaux R.F.A./Israël. Dans sa réponse (Lettre A.A. (412.311.07/35 2191/55) au B.W.M., 19 VII 1955, Seeliger), l'A.A. tient à rassurer le B.W.M.).

⁴⁰ Dans un article israélien repris par le service de presse fédéral (Presse u. Informationsamt, 22 X 1952, Tel Aviv, 20 X 1952, "Bemühungen um jüdisch-arabische Verständigung"), la résolution du problème politique arabo-allemand est décrite comme dépendant d'une solution au conflit israélo-arabe : "Nach einer Stabilisierung des arabisch-israelischen Verhältnisses wird auch die deutsche Politik im Nahen Osten vor neuen und größeren Aufgaben stehen. (...) Das augenblickliche Dilemma, in dem sich Westdeutschland auf Grund seiner Reparationsabmachungen mit Israel gegenüber den Arabern befindet, dürfte nur eine begrenzte Zeit und nur solange dauern, bis es den Bemühungen Washington's gelungen ist, Araber und Juden zu Konzessionen zu bringen, die einen dauernden Frieden möglich machen. Die Begründung, deren sich die arabischen Staaten bei ihrem Propagandafeldzug gegen Deutschland bedienen, ist nicht nur psychologisch außerordentlich interessant. Sie spielt und wird auch künftig in der Politik des Nahen Ostens eine wichtige Rolle spielen, weil von der Fortdauer oder der Überwindung des gegenwärtigen arabischen Standpunkts auch das Verhältnis von Juden und Arabern zueinander entscheidend beeinflusst wird."

⁴¹ Cet avis est partagé par les plus modérés du ministère des Affaires étrangères. Ainsi, déjà avant la ratification, au moment où F. Böhm rédige un exposé destiné à la "Gesellschaft" (v. infra) portant sur le traité et les protestations arabes, et où il est question de le diffuser parmi les députés du Bundestag, Frowein écrit (PA/AA, Abt II, Bd 281, Note écrite (zu 244.13 II 3796/53), 14 III 1953) : "Dr von Trützschler, der die Fahnen des Vortrags gelesen hat, ist der Auffassung, daß einzelne Punkte, insbesondere soweit die arabischen Staaten angesprochen werden, der Politik der Bundesregierung nicht voll entsprechen, und daß wegen der früheren Stellung von Professor Böhm als Leiter der deutschen Delegation es nicht empfehlenswert sei, diese Ausführungen vor der Abstimmung im Bundestag den Bundestagsabgeordneten zuzuleiten..." Frowein pense lui-même qu'une telle opération ne pourrait que raviver le problème entre la R.F.A. et les Arabes.

indirectement. Ainsi, lorsqu'au début 1954 le journal "Aufbau-Reconstruction" désire interroger Heinrich von Brentano et pose à celui-ci des questions qui portent principalement sur les relations germano-israéliennes,⁴² les services de l'A.A. entrent en action. Car contrairement à la représentation ouest-allemande à Washington qui soutient sans réserve l'initiative du journal,⁴³ ils craignent que l'interview souhaitée ne provoque des frictions entre l'Allemagne de l'Ouest et les pays arabes.⁴⁴

Dans cette optique la Direction des Affaires politiques rédige à l'attention d'"Aufbau" une série de réponses qui illustre les préoccupations ouest-allemandes. Ainsi, à la question sur l'ouverture d'éventuelles relations diplomatiques avec Israël, on répond que l'initiative doit venir de l'État hébreu; de même l'A.A. précise une nouvelle fois que les réparations ne concernent que les crimes commis pendant le Troisième Reich, ce qui sous-entend que le gouvernement allemand n'a rien entrepris qui soit susceptible d'être dirigé contre les États arabes et leurs bonnes relations avec l'Allemagne. On peut ici constater sans peine que les réponses ne sont en fait adressées qu'accessoirement aux juifs américains lecteurs d'"Aufbau"; elles sont également, et peut-être avant tout, destinées aux Arabes.

La proposition de réponse de la Direction des Affaires politiques représente visiblement une nouvelle tentative d'expliquer aux États arabes la position de la R.F.A. qui désire effectivement gagner leur compréhension, ou tout au moins atténuer leur animosité. La réponse en question est en outre significative des efforts fournis par l'A.A. pour surmonter une fois pour toutes le trouble né de l'accord de réparations et poursuivre, si possible, des relations "traditionnellement amicales" avec les capitales du Moyen-Orient. Elle traduit enfin la réaction à la pression politique exercée par les États arabes sur le gouvernement de Bonn.⁴⁵

Dans le cas de l'interview de Brentano par "Aufbau", les préoccupations politiques des Directions de l'A.A. n'apparaissent cependant

⁴² *ibid.*, Bd 252, Lettre de Manfred George à H. v. Brentano, 18 I 1954, transmise par l'intermédiaire de la représentation allemande de Washington (*ibid.*, Lettre Washington (600 514/54), 2 III 1954, Krekeler) (v. également par ailleurs).

⁴³ ce qu'elle indique dans sa lettre du 2 III 1954.

⁴⁴ *ibid.*, Projet de réponse (206.210.01/35 3964/54), Frowein.

⁴⁵ A l'occasion de cet épisode purement politique, la Direction des Affaires économiques tient également à émettre son opinion (*ibid.*, Prise de position de l'Abt IV, 13 IV 1954). Celle-ci s'aligne sur la prise de position de l'Abteilung II en accentuant toutefois le caractère sensible de l'affaire dans le contexte du Moyen-Orient et en insistant sur les relations difficiles entre Bonn et les pays arabes. Pour cela elle demande l'utilisation des expressions "unsere arabischen Freunde" et "die engen traditionellen Freundschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und den arabischen Staaten" dans l'une de ses réponses.

pas uniquement au travers de formules lénifiantes destinées aux pays arabes. Ces préoccupations sont également à l'origine de la durée importante du processus de réponse aux questions d'"Aufbau", une lenteur qui, au premier abord, s'explique par la longueur de la réflexion et l'inertie de la bureaucratie.⁴⁶ Mais cette lenteur semble surtout à mettre au compte de la volonté affirmée de reporter la publication de l'interview en question.⁴⁷ Et l'affaire reflète parfaitement les préoccupations de la Centrale de Bonn qui sont elles-mêmes à la fois la conséquence des informations reçues du Moyen-Orient et l'expression de la sensibilité ouest-allemande à la pression politique des États arabes.⁴⁸

1.3. Le problème de Jérusalem

Parmi les arguments que les États arabes avancent pour faire pression sur la R.F.A. figure, en plus de ceux qui ont déjà été évoqués, la question de Jérusalem.

La Ville Sainte, partagée depuis la fin du premier conflit israélo-arabe entre Israël et la Jordanie, est le symbole de l'affrontement entre l'État juif et ses voisins. Ville arabe pour les États arabes, elle est proclamée capitale de l'État hébreu qui y installe ses principales administrations.⁴⁹ Dès le départ, la modification unilatérale du statut de Jérusalem est rejetée par les Arabes qui

⁴⁶ Les questions d'"Aufbau" et les réponses proposées par l'A.A. ne sont en effet envoyées à Brentano que le 27 juillet, soit un peu plus de six mois après que M. George les eut adressées à la représentation de Washington et quatre mois après leur réception par l'A.A. Brentano s'adresse à l'A.A. le 20 VIII 1954 (ibid.) pour exprimer son mécontentement devant les agissements des Affaires étrangères qui ne lui permettent pas de répondre à George, "... denn ich müßte ihm ja darüber informieren, warum die Übermittlung seiner Anfrage mehr als 6 Monate in Anspruch genommen hat."

⁴⁷ Frowein propose, le 10 VI 1954, d'attendre la date du 10 septembre, occasion fournie par le deuxième anniversaire de l'accord germano-israélien, pour la publication. La volonté de reporter l'opération est notamment manifeste lors de la transmission en haut lieu du projet de réponse (ibid., Note écrite (206.210.01/35 3964/54), 10 VI 1954, Frowein et Lettre d'accompagnement de v. Trützschler (206.210.01/35 3964/54) à v. Maltzan, 23 VII 1954).

⁴⁸ On peut noter à cet égard que c'est l'ambassade ouest-allemande au Caire qui est au centre du réseau d'information de l'A.A. L'Égypte est alors le pays qui apparaît le plus sujet aux changements d'état d'esprit rapportés par Pawelke au moment du débat sur la ratification; car la révolution égyptienne, commencée en 1952 par l'éviction de Farouk, est encore marquée de rebondissements qui ne permettent pas la stabilisation de la politique du régime des officiers. L'arrivée de Nasser au pouvoir, qui chasse Néguib, est un nouveau facteur de trouble au Moyen-Orient puisque le nouveau Raïs favorise un durcissement à l'égard d'Israël. D'où l'accroissement des préventions de la part de l'ambassade de R.F.A. en Égypte, comme Pawelke l'indique à l'A.A. (ibid., Abt III, Bd 2-198, Lettre Caire (624/54), 25 II 1954, Pawelke).

⁴⁹ Par une déclaration solennelle de la Knesset, Jérusalem est proclamée capitale officielle de l'État d'Israël le 23 I 1950. L'État hébreu y établit son parlement (la Knesset s'installe à Jérusalem dès le 13 XII 1949), la résidence et le bureau du président de l'État, du Premier ministre (les instances gouvernementales s'implantent dans la ville le 1er janvier 1950) et ultérieurement le ministère des Affaires étrangères.

refusent également tout ce qui peut pérenniser la nouvelle situation.

La R.F.A. est tout d'abord concernée par le problème de Jérusalem dans la mesure où ses représentations, interrogées par les autorités arabes, entendent à intervalles réguliers leurs protestations à ce sujet et les transmettent à Bonn.

Par la suite, la question devient particulièrement sensible à partir du moment où se multiplient les rumeurs sur l'implantation d'une représentation ouest-allemande en Israël. Ainsi, dès 1953, au moment du transfert du ministère des Affaires étrangères israélien à Jérusalem,⁵⁰ l'ambassadeur ouest-allemand à Bagdad, Melchers, doit répondre aux interrogations de ses homologues européens :⁵¹ il insiste alors sur la neutralité de l'Allemagne face au problème de Jérusalem et sur l'absence d'intérêts allemands directs qui nécessiteraient l'installation d'un consulat pour *toute* la ville.

Au delà de la justification juridique de la prise de position du représentant ouest-allemand en Irak, cette déclaration est motivée par le souci d'éviter de heurter les pays arabes, en particulier la Jordanie. De plus, pour Melchers, la question d'une représentation ouest-allemande en Israël, à Jérusalem ou ailleurs, n'est pas encore à l'ordre du jour. Et, d'après lui, il serait maladroit d'en établir une immédiatement après l'installation des Affaires étrangères israéliennes dans la Ville Sainte; car une telle décision de la part de la R.F.A. apparaîtrait comme une caution apportée à l'action de l'État hébreu. Enfin Melchers rappelle que, pour leur part, les autorités arabes multiplient les mises en garde face à l'hypothèse d'un choix de Jérusalem comme siège d'une éventuelle représentation ouest-allemande en Israël.⁵²

Le représentant allemand à Bagdad aborde le problème de Jérusalem une seconde fois dans la lettre qu'il fait parvenir à l'A.A. le 20 novembre

⁵⁰ Le 10 VII 1953.

⁵¹ PA/AA, Abt II, Bd 1684, Lettre Bagdad (205 Jeru 1166/53), 28 XII 1953, Melchers.

⁵² L'inquiétude arabe est évoquée également après la visite de Böhm en Israël, lorsque le ministère syrien des Affaires étrangères dénonce le choix de Jérusalem comme siège d'une éventuelle représentation allemande (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, note (210.00 512/54) à Damas, 8 IV 1954, Ringelmann et Télégramme Damas (21), 9 IV 1954, v.d. Esch). Pour sa part, lorsque le gouvernement libanais exprime son inquiétude à propos de rumeurs sur l'établissement de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël, au mois de mai 1954, il insiste sur le fait que, si de telles relations devaient être engagées, il ne faudrait en aucun cas que la représentation ouest-allemande soit installée à Jérusalem (PA/AA, Abt II, Bd 252, Lettre Beyrouth (210.02 339/54), 25 V 1954, Nöhning). Dans son analyse du printemps 1954 de la réaction arabe à ces rumeurs (ibid., note (308.210.02/35 16 307/54), 8 VII 1954, Voigt et Note (308.210.02/35 15 774/54) à Hallstein, 3 VII 1954, v. Welck), l'A.A. note que les États arabes semblent avoir été moins soucieux du problème de relations diplomatiques que d'éviter toute implantation à Jérusalem.

1954.⁵³ Le prétexte de cette note est fourni à Melchers par la présentation des lettres de créance des nouveaux ambassadeurs américain et britannique qui a eu lieu dans la Ville Sainte, malgré les protestations des États arabes. Pour l'ambassadeur en Irak, si les États-Unis et la Grande-Bretagne ont pu procéder ainsi c'est grâce à leur statut de grandes puissances qui leur permet de respecter les règles normales de la diplomatie.⁵⁴ Mais, rappelle-t-il, la R.F.A. n'a pas le même poids que ces deux pays, et les hésitations des U.S.A. et du Royaume Uni avant de prendre la décision en question doivent donner à réfléchir; car

“Celui qui prend en considération l'extraordinaire attention avec laquelle les grandes puissances ont traité le problème de Jérusalem jusqu'à présent doit pouvoir comprendre que les Arabes ressentent cet événement 'comme un coup de poing au visage'.”⁵⁵

Melchers peut alors conclure en écrivant que, étant donné que les grandes puissances elles-mêmes ont hésité avant de passer à l'acte, la R.F.A. ne peut certainement pas se permettre une telle action sans envisager les conséquences les plus graves pour elle-même.

L'attitude plus que prudente de Bonn sur la question de Jérusalem s'explique aussi par les messages d'admonestation très clairs lancés par les autorités des pays du Moyen-Orient en direction des ambassadeurs allemands ainsi que de l'A.A. C'est ce qui explique par exemple que l'ambassadeur ouest-allemand à Amman insiste sur l'impossibilité d'implanter une représentation dans la partie israélienne de Jérusalem.⁵⁶ Et le diplomate constate en outre qu'en l'absence de relations diplomatiques avec Israël, la R.F.A. ne peut pas avoir, comme les autres puissances occidentales, un consul compétent pour les deux parties de la ville. C'est ce qui le conduit à proposer que ce soit lui qui prenne en charge les intérêts ouest-allemands à Jérusalem-Est.⁵⁷

⁵³ PA/AA, Abt III, Bd 173, Lettre Bagdad (211/35 2980/54), 20 XI 1954.

⁵⁴ Avec présentation des lettres de créance dans le lieu de résidence du chef de l'État.

⁵⁵ “Wer die außerordentliche Vorsicht in Rechnung zieht, mit der das Jerusalemproblem bisher von den Großmächten behandelt wurde, muß Verständnis dafür haben, daß die Araber diesen Vorgang als 'Schlag ins Gesicht' empfinden.”

⁵⁶ *ibid.*, Bd 172, Lettre Amman (714 1342/55), 18 VII 1955.

⁵⁷ “Die Interessen der Bundesrepublik in Jerusalem beschränken sich im wesentlichen auf die Tätigkeit der deutschen religiösen Organisationen und auf die Fühlungnahme mit dortigen Wirtschafts- und Handelskreisen. Diese Interessen können vorläufig, ohne eine de-jure Anerkennung des gegenwärtig in Jerusalem bestehenden Zustandes damit zu verbinden, von der hiesigen Gesandtschaft wahrgenommen werden.” Pour sa part, lorsqu'au mois d'août 1955 il est question d'une représentation ouest-allemande en Israël, l'ambassadeur de R.F.A. au Caire préconise une implantation à Tel Aviv pour éviter toute protestation supplémentaire des pays arabes qui découlerait du choix de Jérusalem comme siège de la représentation en question (*ibid.*, Lettre Caire (2538/55), 5 VIII 1955).

Jérusalem reste donc un point sensible pour les Israéliens et les Arabes, ainsi que pour la R.F.A., et cela explique l'immobilisme de Bonn à l'égard d'Israël. Car l'Allemagne de l'Ouest se doit d'éviter toute prise de position qui favoriserait l'un ou l'autre camp. Et c'est cet impératif qui justifie la position allemande lorsqu'au mois de septembre 1955 le représentant syrien auprès du Saint Siège demande à la R.F.A. d'intervenir dans la question de la protection des Lieux Saints.⁵⁸ La réponse de l'A.A. en la circonstance est catégorique :⁵⁹ la R.F.A. doit absolument rester fidèle à sa neutralité dans le conflit israélo-arabe; et comme, de plus, elle n'est pas membre de l'O.N.U., elle ne peut pas intervenir pour susciter un débat sur le sujet aux Nations-Unies.

1.4. Les protestations arabes contre un rapprochement entre la R.F.A. et Israël sur la base et au delà du traité de réparations

En plus des pressions proprement dites des Arabes dans les domaines économique et politique, les représentants ouest-allemands dans les capitales arabes servent également de relais aux préoccupations qui sont celles des pays dans lesquels ils sont accrédités. En effet, si les États arabes ont en définitive dû se résigner à accepter l'accord de réparations, ils demeurent vigilants et contrôlent l'exécution scrupuleuse du texte en soulignant toute infraction commise selon eux à celui-ci. Et en la matière les Arabes ne manquent pas de marquer leur mécontentement, ce qui avive naturellement les inquiétudes des Allemands.

Par quels moyens les Arabes manifestent-ils leur mécontentement?

Ils utilisent principalement la voie diplomatique pour exprimer leurs critiques : convocation de diplomates allemands aux ministères des Affaires étrangères de ces pays,⁶⁰ visite de diplomates arabes au ministère ouest-allemand des Affaires étrangères,⁶¹ envoi de notes au gouvernement de

⁵⁸ *ibid.*, Bd 173, Lettre de la représentation auprès du Saint Siège (211.10 3146/55), 21 IX 1955.

⁵⁹ *ibid.*, Lettre A.A. (308.211.00 92.19 1903/55) à la représentation auprès du Saint Siège, 1er XI 1955.

⁶⁰ *ibid.*, Abt II, Bd 252, Lettre Beyrouth (210.02 339/54), 25 V 1954, Nöhring.

⁶¹ *ibid.*, Note (308.210.02/35 16 307/54), 8 VII 1954, Voigt.

Bonn.⁶² Les États arabes se servent également de moyens indirects qui n'en ont pas moins un fort retentissement : ils font ainsi paraître des articles dans les journaux arabes officiels ou semi-officiels,⁶³ ou, bien dans des revues allemandes de politique étrangère.⁶⁴ Et ces articles font toujours appel à la vieille solidarité arabo-allemande.

Lorsqu'ils se manifestent, les États arabes s'inquiètent de tout rapprochement entre la République fédérale et l'État hébreu et attirent l'attention sur toute manoeuvre suspecte : l'implication d'autres pays que la R.F.A. et Israël dans le déroulement du traité de réparations leur semble, par exemple, fortement critiquable; et elle provoque systématiquement une demande d'information, voire une protestation de leur part.⁶⁵

Les Arabes signalent très tôt leur opposition catégorique à un rapprochement entre la R.F.A. et Israël afin d'éviter que l'État hébreu n'obtienne de Bonn des facilités auxquelles ils n'ont eux-mêmes pas droit. Leurs protestations concernent en premier lieu toute modification apportée au traité : contestations dirigées contre de *prétendus* amendements du texte,⁶⁶ contre le remaniement des listes de marchandises⁶⁷ ou critiques visant la nature des produits livrés à Israël. Dans ce dernier cas, les Arabes s'inquiètent en particulier de l'éventuelle modification de l'équilibre des forces

⁶² *ibid.*, Lettre Caire (2538/55), 5 VIII 1955 (*ibid.*, Lettre A.A. (308.211.00/31 14 359/54) à Bagdad, 19 VII 1954, v. Welck) ou de la Ligue arabe (*ibid.*, Note de la Ligue arabe (60/13/6/1749), 6 V 1954).

⁶³ *ibid.*, Bd 1686, Lettre Caire (142/54), 14 I 1954, Pawelke.

⁶⁴ v. par exemple MEGID-AMIN, A., "Deutsche Orientpolitik heute", in "Außenpolitik", 5 (I) 1954, p. 27 et suiv.

⁶⁵ C'est par exemple le cas de l'implication du Royaume Uni dans le cours du traité. V. PA/AA, Abt IV, Ref 416, Bd 10, Diskriminierung und Boykott deutscher Erzeugnisse, Lettre Caire (2871/53), 11 IX 1953, Pawelke. Dans cette lettre Pawelke signale les rumeurs qui font état de livraisons de produits anglais à Israël dans le cadre du traité, avec paiement par la R.F.A. L'A.A., dans sa réponse (*ibid.*, Note écrite (244.13 E II 12 708/53), 29 IX 1953, Frowein, et Lettre A.A. (24 400/35 IV 23 911/53) au Caire, 12 XII 1953, Allardt), indique que les livraisons en question ne constituent en aucun cas des infractions au traité, donc ne justifient pas une protestation arabe.

⁶⁶ comme des réévaluations des annuités. *ibid.*, Ref 416, Bd 29, Syrie, Télégramme de Damas (60), 29 XII 1953, v. d. Esch. Dans ce télégramme, v. d. Esch fait part des préoccupations du ministère syrien des Affaires étrangères à l'égard d'une discussion entre la R.F.A. et Israël qui aurait pour but d'augmenter les annuités du traité. La Syrie souhaite qu'Israël échoue dans son opération, "... da andernfalls freundschaftliche Beziehungen zur Bundesrepublik beeinträchtigt würden." L'A.A. indique pour sa part que la rumeur est infondée (Télégramme A.A. (304.05/72 IV 33 640/53) à Damas, 14 I 1954). Un autre pays arabe, l'Irak, se manifeste plus tard et à plusieurs reprises sur le même sujet directement auprès de l'A.A. (*ibid.*, Abt II, Bd 1686, Note écrite (206.244.13 7065/54), 28 V 1954, Frowein, Note écrite Ref 308, 7 VII 1954, Voigt, Note écrite Ref 308, 24 IX 1954, Voigt, et Note écrite (308.210.01 E 25 550/54), 9 X 1954, Voigt). V. aussi Abt VII, Bd 1029, Télégramme du Caire (21), 25 I 1956, Becker et Télégramme de Damas (4), 2 II 1956, v. d. Esch.

⁶⁷ Les listes des produits livrés à Israël sont soumises à une négociation annuelle destinée à répondre aux besoins de l'État hébreu. Cette discussion régulière, qui apparaît pour les Arabes comme une renégociation de l'accord de réparations, n'est souvent pas comprise par eux.

au Moyen-Orient puisque, selon eux, les apports ouest-allemands à l'État hébreu profitent à l'appareil militaire israélien sous couvert de livraisons civiles.⁶⁸

La critique des États arabes contre le déroulement du traité germano-israélien concerne également le rapprochement entre Bonn et Jérusalem à l'occasion du règlement du problème des biens allemands en Israël; car celui-ci apparaît comme une violation de la neutralité ouest-allemande dans le conflit du Moyen-Orient et comme un soutien direct à l'État hébreu.⁶⁹

Par ailleurs, les protestations arabes visent le développement des contacts entre la R.F.A. et Israël en dehors du cadre du traité de réparations. Sur ce plan, les représentants ouest-allemands sont une fois de plus les premiers informés et attirent l'attention de l'A.A sur l'accroissement de l'hostilité des États arabes envers Israël.⁷⁰

Le rapprochement entre la République fédérale et l'État juif consiste par exemple en l'extension de leurs relations financières. Dans un premier temps, celle-ci ne fait que l'objet de rumeurs, qui inquiètent les milieux économiques ouest-allemands ainsi que les services de l'A.A.,⁷¹ pour être ensuite proposée *concrètement* par l'État hébreu au mois d'octobre 1954.⁷² Et si la demande israélienne entre certes encore dans le cadre du traité, elle constitue néanmoins une modification du cours normal de l'accord et permet à l'État juif d'augmenter ses disponibilités financières.⁷³

Par crainte de protestations de la part des Arabes, l'A.A. se sent dans l'obligation de réfléchir à tous les aspects de la proposition de Jérusalem

⁶⁸ Les États arabes condamnent ainsi la livraison à Israël de 12 bateaux civils pouvant, selon eux, facilement être transformés en navires militaires (ibid., Abt II, Bd 1686, Télégramme Caire (89), 24 IX 1954, v. Mirbach).

⁶⁹ La perspective d'un accord sur la question est, aux yeux des Arabes, une manœuvre favorable à Israël, dans la mesure où l'État hébreu pourra, après avoir versé une indemnité à la R.F.A., acquérir des immeubles de Jérusalem stratégiquement importants (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 173 a, Deutsches Vermögen in Israel, Note du gouvernement jordanien, 19 VII 1954. Dans cette note, la Jordanie précise les droits des Palestiniens sur les immeubles en question et insiste sur le fait que le problème de la Palestine n'a toujours pas été réglé.)

⁷⁰ Celle-ci est surtout le fait de l'administration égyptienne qui s'est raidie depuis l'arrivée au pouvoir de Nasser. La politique extérieure égyptienne se durcit en général (ibid., Abt III, 211.00/1, Bd 2.198, Lettre Caire (624/54), 25 II 1954, Pawelke), et en particulier à l'encontre d'Israël (ibid., Lettre Caire (625/54), 25 II 1954, Pawelke : "Während noch vor einem Jahre eine Annäherung an Israel als schwierig bezeichnet wurde, wird sie heute als unmöglich abgelehnt.") et de tout ce qui le renforce (ibid.) : "Überhaupt ist die mit deutscher Hilfe fortschreitende Industrialisierung Israels ein Alpdruck für die ägyptische Regierung : sie ist davon überzeugt, daß Israel sich auf einen neuen Krieg vorbereitet."

⁷¹ ibid., Abt III, Bd 3.198, Note écrite Ref 416, 23 VII 1954, Weber.

⁷² ibid., Abt III, 210.01/35 E, Document Abt II (244.16 16 074/54), 20 XI 1954.

⁷³ Le gouvernement israélien demande alors à son homologue ouest-allemand la somme de 400 millions de DM (à raison de 80 par an) sur 5 ans pour constituer une réserve monétaire, conformément à l'article 4, alinéa e, du traité de Luxembourg.

avant de donner son accord. C'est pourquoi l'Abteilung III procède à une analyse qui souligne la portée et les risques d'une telle opération.⁷⁴ Dans le document en question, l'Abteilung III insiste en premier lieu sur la nécessité de garder présente à l'esprit la gravité de la situation du Moyen-Orient. Il s'ensuit, selon ce service, que toute aide apportée à Israël peut "apparaître comme une assistance (conçédée) à l'adversaire (...) et conduire à des réactions proportionnées...".⁷⁵ L'Abteilung III poursuit en soulignant que les Arabes considèrent la cession de devises à Israël comme une possibilité supplémentaire pour Jérusalem d'acheter des armes. Ce problème ne peut donc que venir s'ajouter à celui lié à l'interdiction de la réexportation des marchandises obtenues dans le cadre du traité de réparations, interdiction en principe appliquée mais inefficace aux yeux des Arabes. De plus, selon l'Abteilung III, la situation de la fin de 1954 n'est plus la même que celle de 1952-1953 : à cette époque, les États arabes avaient finalement accepté l'accord de Luxembourg parce qu'ils croyaient que les Allemands subissaient une pression extérieure; à l'inverse, si à présent la R.F.A. devait aider l'État hébreu, elle le ferait de son propre chef. Pour justifier sa méfiance à l'égard de la proposition israélienne discutée ici, le département de l'A.A. en question précise par ailleurs que le risque de perdre le marché égyptien vient s'ajouter à celui de voir les Arabes désormais plus à même de réagir grâce à l'assistance américaine. Mais le point principal qui doit justifier une réflexion approfondie de Bonn dans l'affaire c'est, selon l'Abteilung III, le risque de gêner les efforts de paix américains.⁷⁶

Le rédacteur du document peut alors tirer de cette série d'arguments la conclusion selon laquelle

"Le lien étroit entre le conflit israélo-arabe et la sécurité et la défense de l'Occident devrait en définitive être décisif pour que nous ne puissions pas

⁷⁴ *ibid.*, Document A.A. (210.01 E 30 395/54), 1er XII 1954, Strohm.

⁷⁵ "... als gewollte Förderung des Gegners (...) und zu entsprechenden Reaktionen führen."

⁷⁶ Les États-Unis sont alors en pleine négociation pour mettre en place un pacte de sécurité au Moyen-Orient.

répondre favorablement aux souhaits israéliens.”⁷⁷

Les inquiétudes de l'A.A. face au rapprochement entre la R.F.A. et l'État hébreu concernent enfin des domaines plus étrangers encore au traité de réparations que ceux qui viennent d'être mentionnés. C'est le cas lorsqu'Israël demande le soutien de la R.F.A. dans le débat sur la liberté de navigation dans le golfe d'Eilat.⁷⁸ Le problème fait alors l'objet d'une consultation au sein du ministère des Affaires étrangères et d'un avis de l'ambassade du Caire; et dans les deux cas une réponse négative à la demande israélienne est suggérée.⁷⁹

Les exemples cités démontrent l'impossibilité, aux yeux des Arabes mais surtout de certains fonctionnaires de l'A.A., de développer les relations germano-israéliennes en dehors du cadre du traité de Luxembourg. En effet, si l'exécution de l'accord est acceptée bon gré mal gré par les États arabes, toute extension des relations entre Bonn et Jérusalem rencontre de leur part une opposition ferme, et celle-ci est à l'origine de vives inquiétudes de la part des représentants ouest-allemands dans ces pays. On peut toutefois se demander dans quelle mesure ces inquiétudes sont pleinement justifiées. Car les mises en garde que les diplomates transmettent à Bonn montrent que

⁷⁷ "Der enge Zusammenhang des arabisch-israelischen Konflikts mit der Sicherung und Verteidigung des Westens dürfte letzten Endes entscheidend dafür sein, daß wir den israelischen Wünschen nicht entsprechen können." L'auteur du document précise toutefois que "Nicht um eine Ablehnung handelt es sich also, sondern um ein Abwarten des geeigneten Zeitpunkts." Cet avis est partagé par la Direction des Affaires économiques qui s'exprime le 1er XII 1954 (ibid., Document HaPo (244.00/35 4471/54). Le prêt demandé par Israël fait l'objet d'une protestation tardive de la part du gouvernement irakien (ibid., Bd 9, Note du gouvernement irakien, 23 X 1955). En septembre 1955 (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 173, Télégramme Caire (144), 1er IX 1955, Holzhausen), l'ambassade ouest-allemande au Caire souligne à son tour les risques liés à tout accord commercial conclu par la R.F.A. et Israël en dehors du cadre du traité. L'ambassade du Caire utilise les mêmes arguments que l'Abteilung III en déclarant que des livraisons supplémentaires à Israël ne sont considérées par les Arabes que comme le moyen d'accroître le potentiel militaire israélien, ou dans tous les cas de maintenir en vie l'État hébreu. Un accord entre la R.F.A. et Israël est effectivement en discussion à ce moment et porte sur environ 25 millions de DM, à la demande du ministère fédéral de l'Alimentation et l'Agriculture (ibid., Note écrite (412.244.00/35 2479/55), 20 VIII 1955).

Les préventions des services de l'A.A. ne restent pas sans effet et le commerce germano-israélien en dehors du cadre du traité en subit les conséquences. Dans le cas en discussion, le montant du contrat accordé par la R.F.A. à Israël est limité à 7-8 millions de DM (ibid., Note écrite Ref 308, 11 X 1955), alors que l'année précédente un accord du même type avait été approuvé par l'A.A., sans protestation de la part des États arabes.

⁷⁸ ibid., Bd 173 a, Note écrite (211.00 3844/55), 6 X 1955. La demande israélienne fait l'objet d'un mémorandum remis par l'ambassade israélienne à Rome à son homologue ouest-allemande.

⁷⁹ ibid., Lettre Caire (3643/55), 10 XI 1955, Becker : "Insoweit durch die Formulierung des israelischen Gesandten unterstellt wird, daß die Bundesregierung den Standpunkt Israels teile, scheint m. E. eine Klarstellung erforderlich. Da die Bundesregierung an den israelisch-ägyptischen Konflikt über die Schifffahrt im Roten Meer nicht unmittelbar beteiligt ist, sollte gewährleistet sein, daß die ägyptische Regierung nicht eines Tages behaupten kann, die Bundesregierung habe in dieser Frage zugunsten Israels Partei ergriffen oder den israelischen Standpunkt unwidersprochen akzeptiert." V. aussi ibid., Lettre A.A. (308.211.00 92.19 2303/55) au Caire, 24 XI 1955, v. Merchtal.

ceux-ci *redoutent* avant tout des réactions violentes et désirent éviter à l'Allemagne de fournir aux États Arabes des arguments dirigés contre le rapprochement germano-israélien. En réalité, si on y regarde de près, l'inquiétude des diplomates allemands semble *s'autoalimenter* car, dans les dossiers consultés, les protestations arabes *effectives* sont rares. Et on est plus que fondé à se demander dans quelle mesure les opinions émises par les représentants ouest-allemands ne seraient pas plutôt l'expression d'une indifférence, voire d'une certaine hostilité, à l'égard de l'État hébreu lui-même et le reflet de conceptions qui s'expliquent en partie par le passé de ces fonctionnaires.⁸⁰

1.5. La question de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël

1.5.1. Les protestations arabes

Outre les points déjà évoqués, les récriminations arabes contre tout rapprochement entre la R.F.A. et Israël concernent naturellement les rumeurs relatives à l'établissement de relations *de jure* entre l'État hébreu et la République fédérale. C'est pour cela que les États arabes suivent de près la progression des relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem. Leurs réactions en la matière sont faites de soubresauts consécutifs à toute initiative de la part de l'un ou l'autre partenaire du dialogue germano-israélien.

Pour les Arabes, des protestations paraissent d'autant plus justifiées qu'à leurs yeux la réalité dépasse souvent leurs craintes. Ainsi, la visite en Israël de F. Böhm, au mois d'avril 1954, fait l'objet d'une note de la Ligue arabe qui reprend le thème des longues traditions d'amitié qui lient les pays

⁸⁰ Rappelons ici les explications de R. Pauls (interview accordée le 1er XII 1993). A la difficulté d'accepter l'existence de l'État hébreu au Moyen-Orient s'ajoute certainement l'élément d'explication que constitue le passé des fonctionnaires de l'A.A., même s'il est difficile d'éviter un raccourci excessif. Wilhelm Melchers, par exemple, à l'époque en poste à Bagdad, avait été, avant la Deuxième guerre mondiale, en fonction au consulat allemand de Haïfa. Pour sa part Hermann Voigt, né dans une colonie allemande en Palestine, est le "fruit" de la collaboration entre le Reich allemand et l'Empire ottoman. Dans ses différents écrits (en particulier "Das Verhalten der bundesdeutschen Politiker ist eine Schweinerei gegenüber den NS-Opfern", in BEDNARZ, D., LÜDERS, M. (Hg), Blick zurück ohne Haß - Juden aus Israel erinnern sich an Deutschland, Cologne, 1981, 175 pages, p. 58 et suiv.), I. Deutschkron utilise le passé de ces fonctionnaires comme principale explication aux réticences ouest-allemandes à se rapprocher d'Israël : pour elle ces personnes incarnent les diplomates allemands de l'ancienne école réutilisés au sein de l'A.A. pour leurs compétences mais qui conservent leurs anciennes dispositions d'esprit.

arabes à l'Allemagne.⁸¹ Si la Ligue utilise cet argument, c'est pour mieux rappeler la R.F.A. à ses obligations envers les Arabes; et selon elle la visite de Böhm en Israël représente une trahison caractérisée car elle semble avoir eu pour objectif de préparer concrètement l'établissement des relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem.⁸²

Dans un premier temps, les reproches arabes visant la perspective de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël sont dirigés contre l'éventuelle implantation de la représentation ouest-allemande à Jérusalem, comme on l'a déjà signalé. Mais rapidement, les critiques prennent une autre dimension : elles deviennent plus virulentes et apparaissent peu à peu comme le résultat d'une véritable concertation. On l'observe après le séjour de Böhm en Israël, quand la protestation jordanienne, qui voit dans l'établissement de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem un facteur de trouble pour les rapports germano-arabes, devient le dénominateur commun des réclamations arabes.

Au fil du temps, les États Arabes deviennent encore plus intransigeants à l'égard de l'idée de relations diplomatiques germano-israéliennes : les arguments hostiles à une implantation à Jérusalem de la représentation allemande, puis ceux qui évoquent le risque de voir l'opinion publique arabe réagir violemment contre un tel geste de la part de Bonn sont écartés au profit d'une méthode plus directe. Car désormais les gouvernements arabes affirment une opposition sans détour au principe de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem et manifestent directement leur désaccord à l'adresse des autorités ouest-allemandes. Plusieurs notes qui vont dans ce sens sont rendues publiques en 1955. Ainsi au début de l'année, le gouvernement jordanien met en garde contre une initiative qui ne pourrait que nuire aux relations germano-arabes, par ailleurs en constante amélioration.⁸³ Il est suivi en cela par la Ligue arabe qui, au vu de la multiplication des déclarations à ce sujet, émet le soupçon qu'il existe déjà

⁸¹ *ibid.*, Abt II, Bd 252, Note de la Ligue arabe (60/13/6/1749), 6 V 1954. Cette note est reprise par l'ambassade du Caire (*ibid.*, Télégramme Caire (35), 10 V 1954, v. Mirbach) et plus tard par celle de Beyrouth (*ibid.*, Lettre Beyrouth (210.02 339/54), 25 V 1954, Nöhring). L'un des diplomates allemands est alors convoqué au ministère des Affaires étrangères libanais.

⁸² Et Böhm, dont on connaît dans les pays arabes les options pro-israéliennes, est, selon la Ligue arabe, le représentant allemand désigné pour occuper la place d'ambassadeur.

⁸³ *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Bagdad (210 Amman 142/55), 24 I 1955, qui reprend une note jordanienne du 11 I 1955 : "(Le gouvernement jordanien) ne voit pas d'un oeil satisfait une telle mesure à prendre, et dont pourrait résulter une brèche dans les relations arabo-allemandes que le Royaume Jordanien Hachémite s'efforce de raffermir et de renforcer..." (en français dans le texte).

réellement des pourparlers germano-israéliens.⁸⁴ Enfin, dans une note de la fin de l'année, le gouvernement irakien ne cache pas ses objections contre des relations diplomatiques :⁸⁵ il se déclare scandalisé de ce que l'Allemagne de l'Ouest y soit favorable et que certaines personnalités ouest-allemandes envisagent ces relations comme une perspective prochaine.⁸⁶

1.5.2. Les réactions ouest-allemandes

Comment l'A.A. réagit-il à ces protestations arabes ?

Le plus souvent, la réponse ouest-allemande aux différentes notes est destinée à calmer leurs auteurs : les fonctionnaires de l'A.A., en particulier les diplomates en poste dans les capitales du Moyen-Orient, savent que les dirigeants de ces pays sont d'humeur changeante, et comme les protestations arabes sont habituellement fondées sur des rumeurs non vérifiées ou sur des extrapolations à partir de faits réels,⁸⁷ l'A.A. dément toute information sur un rapprochement formel entre Bonn et Jérusalem⁸⁸ ou démontre le caractère fallacieux de ces accusations.⁸⁹ De plus, afin de ramener les réclamations arabes à leur juste mesure, l'A.A. conseille à ses représentants de ne pas répondre aux notes ou de ne le faire qu'oralement.⁹⁰ En outre, comme il apparaît que les protestations arabes ne sont pas le fruit d'une véritable réflexion commune, le ministère s'attache à ne pas leur accorder une trop grande attention.⁹¹ On notera par ailleurs qu'en ce qui concerne les

⁸⁴ *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 172, Télégramme Caire (7), 11 II 1955, Becker.

⁸⁵ *ibid.*, 210.01/35 E, Bd 9, Note du gouvernement irakien, 23 X 1955.

⁸⁶ *ibid.*, Compte rendu du fonctionnaire de l'A.A. Murmayer au sujet de la note du gouvernement irakien, 8 XI 1955. La critique irakienne concerne principalement le président de la commission des réparations au Bundestag, qui n'est autre que F. Böhm. Il reste toutefois à noter que, si l'on en juge par l'ordre des points compris dans la note irakienne, le problème des relations diplomatiques n'est pas encore la principale préoccupation de Bagdad puisqu'il n'arrive qu'en 4ème position dans la liste des points soulevés ici.

⁸⁷ comme dans le cas de la visite de Böhm en Israël.

⁸⁸ PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 9, Lettre A.A. (308.210.01 E 92.19 2238/55) à Bagdad, 14 XI 1955.

⁸⁹ Dans le cas de la visite de Böhm en Israël, l'A.A. (*ibid.*, Abt II, Bd 252, Télégramme A.A. (206.210.01/35 6411/54) au Caire, 14 V 1954, v. Trützschler) conseille à son représentant de mentionner le fait que l'ancien responsable de la délégation allemande s'est rendu là sans mandat officiel, "... insbesondere nicht wegen Aufnahme diplomatischer Beziehungen." Les conversations qu'il a menées avec les représentants du gouvernement ne portaient pas non plus sur ce sujet. C'est aussi le contenu de la réponse de l'A.A. au Caire (*ibid.*, Lettre A.A. (308.210.02/35 12 549/54) à Beyrouth, 8 VI 1954, v. Welck).

⁹⁰ *ibid.*, Lettre A.A. (308.211.00/31 14 359/54) à Bagdad, 19 VII 1954, v. Welck. La protestation arabe visant la visite de Böhm en Israël mérite d'autant moins d'être prise en considération qu'elle passe par le biais de la Ligue arabe, avec laquelle la R.F.A. n'entretient pas de relations (*ibid.*, Note (308.210.02/35 15 774/54) à Hallstein, 3 VII 1954, v. Welck).

⁹¹ Dans sa note à Hallstein, v. Welck remarque que la Syrie et le Liban se soucient d'éviter une représentation allemande à Jérusalem, alors que la Jordanie va plus loin en envisageant de toute manière, dans le cas de relations diplomatiques R.F.A./Israël, des troubles dans les relations germano-arabes. Il ajoute que l'Irak et l'Égypte ne se sont pas encore prononcés, et que rien n'est à attendre de la part de l'Arabie Saoudite, du Yémen ou de la Libye.

interventions arabes à l'égard du déroulement du traité de réparations, l'A.A. ne se montre pas disposé à accepter une quelconque ingérence.⁹²

Au bout de quelque temps toutefois, l'A.A. ne fait plus preuve de la même fermeté que dans ses premiers démentis, et ses hésitations sont considérées par les États arabes comme la confirmation de leurs craintes.⁹³

A l'origine de ces hésitations se trouvent les représentants ouest-allemands au Moyen-Orient qui sont les premiers à attirer l'attention sur les risques inhérents à un trop grand rapprochement entre la R.F.A. et Israël. Leurs interventions entraînent des inquiétudes plus intenses, aussi bien à l'étranger qu'à Bonn, vis-à-vis de tout ce qui pourrait provoquer de vives réactions de la part des Arabes. Et les avertissements de ces diplomates vont peu à peu influencer de façon dominante sur la ligne de conduite de l'A.A. en matière de politique moyen-orientale. C'est par exemple ce qui se passe dès le séjour de F. Böhm en Israël, lorsque l'ambassadeur de R.F.A. à Beyrouth signale les risques qui résulteraient de l'établissement de relations diplomatiques entre l'Allemagne de l'Ouest et l'État hébreu : selon Nöhring, si, pour le moment, les Affaires étrangères libanaises tiennent à minimiser l'affaire, il s'agit tout de même de prêter attention à l'opinion publique du pays qui ne comprendrait pas un tel geste de la part de la République fédérale.⁹⁴

Au fil du temps, les représentants ouest-allemands ont tendance à amplifier encore le danger, notamment lorsque les protestations arabes se multiplient. Cette inquiétude croissante se manifeste en particulier dans le

⁹² Ainsi, lorsque l'Arabie Saoudite souhaite qu'une liste détaillée des marchandises livrées à Israël lui soit présentée, l'A.A. refuse catégoriquement (ibid., Abt III, 210.01/35 E, Bd 9, Projet de réponse à l'Arabie Saoudite in Lettre A.A. (308.210.01 E 1309/55) au Caire, 22 VII 1955).

⁹³ La lenteur des réponses de l'A.A. peut aussi s'expliquer par la campagne électorale en Israël au cours de laquelle le problème des relations entre la République fédérale et l'État hébreu ne doit pas faire l'objet de débats politiques. C'est ainsi que le ministère des Affaires étrangères de Bonn met quatre mois à répondre à la lettre de Bagdad qui l'informe de la note du gouvernement jordanien, et demande à son représentant de déclarer *oralement* que des pourparlers germano-israéliens ne sont pas en cours (ibid., Ref 316, Bd 172, Lettre A.A. (308.210.01 92.19 153/55), 10 V 1955). De même, l'ambassade d'Amman transmet à l'A.A. une nouvelle note jordanienne le 22 III 1955 (ibid., Lettre Amman (210 128/55), 22 III 1955), courrier qui n'a sa réponse que le 19 juillet (ibid., Lettre A.A. (308.210.01 92.19 541/55) à Amman, 19 VII 1955, Voigt).

⁹⁴ ibid., Abt II, Bd 252, Lettre Beyrouth (210.02 339/54), 25 V 1954, Nöhring. Dans cette lettre, il est intéressant de remarquer que, comme à l'accoutumée, l'ambassade de R.F.A. se fait le relais des opinions arabes, voire d'une certaine désinformation de leur part. En effet, le rédacteur de ce courrier insiste sur les risques de voir la critique émaner, dans le cas de relations diplomatiques R.F.A./Israël, de l'opinion publique libanaise. Si celle-ci peut apparaître comme plus informée que les opinions publiques syrienne ou égyptienne, il semble difficilement imaginable que l'argument "opinion publique" diffusé par les gouvernements arabes dès cette époque soit valable : ne sert-il pas plutôt à camoufler l'état d'esprit réel des autorités arabes, dans le but de sauvegarder l'amitié économique de la R.F.A. ? A l'appui de cette constatation vient s'ajouter le fait que la confusion entre les deux Allemagne, sinon la méconnaissance de la division de l'Allemagne, est un fait commun même parmi les cercles dirigeants arabes à cette époque, ce qui laisse supposer les connaissances politiques de la population de ces pays.

poids grandissant qu'ils accordent aux critiques qui émanent de la Ligue arabe.⁹⁵ Les positions de la Ligue prennent pour eux d'autant plus d'importance que les États arabes semblent oublier leur propre désunion et faire de cette organisation leur principal moyen d'expression.⁹⁶

Autre illustration de cette préoccupation grandissante : les représentants ouest-allemands au Moyen-Orient insistent de plus en plus pour que Bonn fasse tout pour ménager la susceptibilité de dirigeants arabes pour lesquels la simple évocation des faveurs accordées à l'État hébreu est une occasion de manifester leur mécontentement. C'est pourquoi les diplomates ouest-allemands sont particulièrement soucieux d'éviter que l'Allemagne se lance dans quelque démarche qui pourrait apparaître comme faisant partie d'une campagne pro-israélienne.⁹⁷

L'accumulation de facteurs de risque en 1955 pousse les représentants ouest-allemands à présenter encore plus clairement les menaces qui pèsent sur la R.F.A. dans le cas d'une officialisation des relations avec Israël. En effet, avec le regain de tension au Moyen-Orient⁹⁸ et la radicalisation de l'attitude des non-alignés à l'égard de l'État hébreu consécutive à la conférence de Bandoung,⁹⁹ les ambassadeurs considèrent ne plus pouvoir rester inactifs. C'est ce qui explique que l'idée même qu'il y ait des représentations allemandes à la fois dans les pays arabes et en Israël leur paraît désormais devoir être totalement exclue. Au mois d'août 1955, un courrier de l'ambassadeur de R.F.A. à Bagdad illustre parfaitement cette

⁹⁵ *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 172, Télégramme Caire (7), 11 II 1955, Becker. L'ambassadeur allemand écrit : "Obwohl politische Bedeutung der Arabischen Liga z. Zt abgesunken, erscheint mündliches Dementi erforderlich." Dans sa réponse (*ibid.*, Télégramme A.A. (308.210.01 92.19 275/55) au Caire, 7 III 1955, v. Welck), l'A.A. précise une nouvelle fois que la Ligue n'a droit qu'à une réponse orale puisque toute autre forme de réponse lui accorderait une valeur diplomatique. Becker est à nouveau interrogé sur le problème par le secrétaire général de la Ligue arabe le 21 III 1955 (*ibid.*, Lettre Caire (878/55), 22 III 1955, Becker).

⁹⁶ *ibid.*, Lettre Amman (210 E 1642/55), 20 VIII 1955, avec évocation par le journal "Falistin" d'une note arabe commune en projet qui doit dénoncer les perspectives de relations R.F.A./Israël.

⁹⁷ C'est ainsi qu'ils protestent contre des articles laudatifs à l'égard de la construction économique israélienne ou du déroulement de l'accord de réparations. Les diplomates allemands expriment leurs réserves ou leurs critiques soit directement à l'adresse de l'A.A. (*ibid.*, Ref 316, Bd 172, Lettre Bagdad (211/35 2366/54), 15 IX 1954), soit indirectement. Ainsi, dans son rapport sur un voyage d'étude dans les pays arabes (*ibid.*, 211.00/1, Bd 3.198, Compte rendu du Presse u. Informationsamt (248 IV 4200/55), 21 IV 1955, Ritter), le référendaire pour le Moyen-Orient du service de presse du gouvernement fédéral insiste sur les remarques faites par les représentants ouest-allemands dans ces pays : toute évocation d'Israël ("Auch ein kurzer Bericht über eine deutsche Lieferung oder über eine deutsch-israelische Veranstaltung...") dans l'organe gouvernemental "Bulletin", et notamment dans son édition en langue arabe, lui fait perdre toute sa valeur.

⁹⁸ De graves incidents de frontières entre Israël et l'Égypte sont provoqués par l'attitude volontiers agressive de l'État hébreu depuis que Ben Gourion est à nouveau ministre de la Défense (*ibid.*, Télégramme Caire (26), 5 III 1955, Becker) et le gouvernement égyptien semble de plus en plus rejeter Israël (*ibid.*, Lettre Caire (2261/55), 1er IX 1955, Becker).

⁹⁹ visible notamment chez Nasser (*ibid.*, Lettre Caire (2100/55), 16 VI 1955, Becker).

évolution :¹⁰⁰ Förster y indique en substance qu'il n'est plus possible de tromper des États arabes parfaitement conscients de la situation. Il explicite son propos en soulignant que, si les Irakiens ont accepté tant bien que mal l'accord de réparations, l'Allemagne fédérale doit demeurer plus que jamais vigilante :

“Le comportement ultérieur de la République fédérale vis-à-vis d'Israël va être perçu comme la pierre de touche qui permettra de savoir si (Bonn), malgré l'accord avec Israël, peut être considéré comme un ami des pays arabes ou doit être jugé comme un ennemi. On ne peut pas compter sur des distinctions supplémentaires (de la part des Arabes).”¹⁰¹

De plus, selon Förster, la R.F.A. ne peut plus compter sur la bienveillance des autorités de son pays de résidence; car le nombre de responsables irakiens favorables à l'Allemagne diminue et dans le cas d'une reconnaissance mutuelle entre la République fédérale et Israël, ces responsables seraient contraints de quitter le pouvoir, ce qui se ferait naturellement aux dépens de Bonn.

Les différents éléments mentionnés par lui amènent Förster à conclure en soulignant que ses constatations valent pour *tous* les pays les plus importants du monde arabe. D'où sa proposition d'une réunion urgente de *tous* les ambassadeurs de R.F.A. en poste dans cette partie du globe qui devrait être organisée avant de prendre la moindre décision. Mais le document signé par Förster mérite encore qu'on s'y arrête pour d'autres raisons. On y lit en effet aussi les phrases suivantes :

“Il y avait jusqu'à présent un argument de poids en faveur de la République fédérale : le fait que l'Allemagne, au contraire d'autres démocraties occidentales, n'entretient pas de relations diplomatiques avec l'État d'Israël. Si à l'avenir cet argument venait à disparaître, la seule arme de défense dont nous disposions nous sera ôtée des mains.”¹⁰²

La remarque de Förster est très importante dans le contexte, car elle met en lumière une tendance très forte parmi les fonctionnaires de l'A.A. spécialistes du monde arabe : une réelle inaptitude à admettre l'existence de

¹⁰⁰ Förster, l'ambassadeur ouest-allemand à Bagdad, rédige une analyse poussée des effets d'une décision d'établissement de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël (ibid., Ref 316, Bd 172, Lettre Bagdad (210 2051/55), 2 VIII 1955, v. Förster) lorsque l'A.A. lance une consultation à ce propos (ibid., Abt VII, Bd 1025, Lettre circulaire (308.210.02 92.19 1149/55), 2 VII 1955).

¹⁰¹ “Das weitere Verhalten der Bundesrepublik gegenüber Israel wird jedoch als Prüfstein dafür angesehen werden, ob die Bundesrepublik trotz des Israel-Abkommens als Freund der arabischen Länder betrachtet werden kann oder als ein Feind angesehen werden muß. Mit weiteren Differenzierungen kann hier nicht gerechnet werden.”

¹⁰² ibid., “Es gab bisher ein zugkräftiges Argument zugunsten der Bundesrepublik : Die Tatsache, daß Deutschland im Gegensatz zu den anderen westlichen Demokratien keine diplomatischen Beziehungen zum Staate Israel unterhält. Entfällt dieses Argument in Zukunft, so wird uns die einzige Abwehrwaffe, die wir besitzten, aus der Hand geschlagen.”

l'État d'Israël, incapacité dissimulée ici sous l'apparence du rappel d'une nécessité de tactique diplomatique. Pour ces diplomates, l'absence d'une reconnaissance *de jure* de l'État hébreu, loin d'être une lacune dans le dispositif diplomatique allemand, constitue au contraire une *arme* qui sert les intérêts de la R.F.A.¹⁰³

Le sérieux de la situation qui règne en 1955 ne peut qu'obliger l'A.A. à prendre en compte l'avis de ses représentants avant d'avancer plus loin dans la réflexion sur la formalisation des relations germano-israéliennes. Et le ministère est d'autant plus réceptif à l'argumentation de ses représentations qu'il fait lui-même régulièrement l'objet d'interpellations de la part des diplomates arabes à Bonn.¹⁰⁴ Quelles sont, en fonction de ce contexte, les réactions de l'A.A.?

Dans un premier temps, le ministère des Affaires étrangères dément formellement toute rumeur relative à l'établissement de relations diplomatiques avec Israël.¹⁰⁵

Ensuite, au moment où la perspective d'une représentation ouest-allemande en Israël se précise, l'A.A. tente de minimiser la portée d'une éventuelle décision dans ce domaine. Et en l'occurrence il agit essentiellement de deux manières.

Tout d'abord le ministère s'efforce de démontrer qu'il est possible de

¹⁰³ Le texte de Förster est accompagné d'une étude d'un membre de l'ambassade intitulée "Wirtschaftliche Folgen einer etwaigen Aufnahme der diplomatischen Beziehungen" qui vient étayer les hypothèses politiques de l'ambassadeur : il existe une responsabilité à l'égard de l'industrie allemande qui ne pardonnerait pas au gouvernement d'avoir détruit tous les liens avec l'Irak, cette responsabilité existe aussi vis-à-vis d'intermédiaires irakiens qui perdraient leur source de revenu après avoir déjà perdu la représentation d'entreprises américaines.

Le ton de la lettre de Förster n'est pas une exception. Il est aussi présent, à la même époque et dans les mêmes circonstances, dans les courriers des ambassades ouest-allemandes du Caire (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Caire (2538/55), 5 VIII 1955, "Die Existenz des Staates Israel ist das außenpolitische Problem schlechthin. Eine amtliche deutsche Vertretung in Israel errichten bedeutet deshalb, an eine offene Wunde zu rühren. (...) Vor allem aber läßt die Haltung der Ägyptischen Regierung bei und nach der Unterzeichnung des deutsch-israelischen Abkommens erwarten, daß die Aufnahme amtlicher Beziehungen zu Israel den Sturm aufs neue entfachen und das gute Verhältnis zwischen Bonn und Kairo beeinträchtigen würde."), d'Amman (ibid., Abt VII, Bd 1025, Lettre Amman (210 E 1287/55), 14 VII 1955, Munzel), de Damas (ibid., Lettre Damas (Geh 52/55), 20 VII 1955, Ringelmann), de Tripoli (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Tripoli (210.03 323), 28 X 1955), de Karachi (ibid., Abt VII, Bd 1025, Lettre Karachi (210.02 1748/55), 22 VII 1955, Podeyn) ou de Djeddah (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Djeddah (81/55 409/55), 29 XI 1955, v. Richthofen). Les conclusions sont convergentes, les dangers soulignés semblables.

¹⁰⁴ ibid., Abt VII, Bd 1025, note Abt III, 8 VII 1954, Voigt, qui rend compte de la visite à l'A.A. de l'ambassadeur égyptien.

¹⁰⁵ Ses réactions au moment du séjour de Franz Böhm en Israël (ibid., note (210.00 512/54) à Damas, 8 IV 1954, Ringelmann et Télégramme A.A. (308.210.02/35 8267/54) à Damas, 13 IV 1954, Strohm) et face à la multiplication des notes arabes notamment à partir de la fin 1954-début 1955 (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre A.A. (308.210.01 92.19 153/55) à Bagdad, 10 V 1955) dénotent cette attitude.

cumuler des relations et avec Israël et avec les pays arabes. Il tente naturellement par là de sortir la R.F.A. d'un engrenage qui la paralyse progressivement et de prouver que Bonn est fondé à prétendre à une place normale dans le contexte moyen-oriental et à se conformer, comme de nombreux autres pays, à la coutume diplomatique en reconnaissant les deux camps et en étant reconnu par eux.¹⁰⁶ L'A.A. cherche donc, on le voit ici très nettement, à dépasser une situation particulière imposée à la R.F.A. par l'Histoire et aggravée par le conflit israélo-arabe et la guerre froide; en outre son objectif consiste à harmoniser entre eux les divers impératifs de la politique ouest-allemande.¹⁰⁷

Le second aspect de l'action du ministère des Affaires étrangères a pour but de forcer les pays arabes à admettre l'état de fait. Pour cela il élabore une argumentation destinée à faire accepter l'éventuel établissement de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël : un tel geste ne serait en fait qu'une nouvelle étape dans un processus qui a débuté avec la signature de l'accord de Luxembourg; et cet accord représente lui-même une reconnaissance de fait de l'existence de l'État d'Israël;¹⁰⁸ il résulte de cette situation que l'installation d'une représentation ouest-allemande dans l'État hébreu ne serait que la continuation de la logique engagée le 10 septembre 1952 et donc en aucun cas le signe d'une orientation résolument pro-israélienne de la politique extérieure allemande.¹⁰⁹

Cependant, parallèlement à cette volonté de minimiser la gravité d'éventuelles relations officielles avec Israël, l'A.A. est également tenté d'obéir aux injonctions des États arabes. Cette tendance apparaît en

¹⁰⁶ Dans sa réponse au télégramme inquiet du Caire sur la note de la Ligue arabe (ibid., Télégramme A.A. (308.210.01 92.19 275/55), 7 III 1955, v. Welck), l'A.A. indique ainsi que pour l'instant la R.F.A. n'a pas l'intention d'établir des relations diplomatiques, mais que cela se fera un jour, comme pour de nombreux autres pays.

¹⁰⁷ recherche de la souveraineté et d'une certaine normalité (donc d'un pragmatisme), mais aussi respect des responsabilités historiques, d'où le poids de la morale sur toutes les décisions.

¹⁰⁸ ibid., Note (308.210.01 92.19 1214/55), 16 VI 1955, Voigt. Au cours d'un entretien avec le représentant irakien à Bonn, Voigt précise qu'il a attiré l'attention de son interlocuteur sur le fait "...daß wir unseres Erachtens Israel bereits anerkannt hätten, teils durch das bekannte Abkommen, teils durch die Beziehungen, die sich infolge der Durchführung des Abkommens ergeben hätten." Il est intéressant de comparer cette déclaration avec une note expédiée trois ans plus tôt par l'A.A. au consulat égyptien de Francfort (ibid., 210.01/35 E, Note verbale (210.01/E II 14 561/52), A.A. au consulat égyptien Francfort, début novembre 1952) en réponse à une interrogation de celui-ci du 28 X 1952, dans laquelle il était écrit : "Eine Anerkennung des Staates Israel durch die Bundesrepublik ist bisher nicht erfolgt. Auch hat der Staat Israel die Bundesrepublik nicht anerkannt."

¹⁰⁹ Dans le télégramme expédié au Caire le 7 III 1955, Welck indique que "Die Errichtung einer deutschen Vertretung in Israel wäre also nichts außergewöhnliches. Sie würde auch nicht viel mehr als eine formale Änderung des bestehenden Zustandes bedeuten." Dans sa note du 16 juin, Voigt indique également que "Wenn es also zur Errichtung von Vertretungen kommen sollte, so wäre dies nur die Anerkennung eines bereits bestehenden Zustandes."

particulier à la fin de la période, au moment de la relance des discussions germano-israéliennes sur l'installation d'une représentation allemande dans l'État juif; elle traduit l'exacerbation de l'inquiétude des fonctionnaires "pro-arabes" des Affaires étrangères auxquels échappe de plus en plus le contrôle d'une situation déjà difficile à maîtriser. L'accroissement de leur inquiétude est lui-même à l'origine d'une radicalisation qui ne permet plus aucune concession en faveur d'Israël.

La relance des discussions entre les Affaires étrangères de Bonn et la mission israélienne de Cologne doit avoir lieu au moment même où parviennent à Bonn les réponses à la consultation du 2 juillet 1955.¹¹⁰ Les fonctionnaires de l'A.A. peuvent alors utiliser ces réponses pour juger s'il est possible ou non de s'engager dans une nouvelle étape des relations entre la R.F.A. et l'État hébreu. Plusieurs documents de l'A.A. attestent alors l'existence d'une tendance dure qui exprime une critique à peine voilée de la politique extérieure menée par les dirigeants ouest-allemands depuis mai 1955 et le recouvrement de la souveraineté. Ces prises de position sont rédigées à l'attention des responsables du ministère des Affaires étrangères et prennent position, pour certaines d'entre elles, avant même que toutes les réponses à la consultation du 2 juillet ne soient parvenues à Bonn.

Parmi ces prises de position, celle de W. Melchers mérite surtout qu'on s'y arrête. L'ancien représentant de la R.F.A. à Bagdad rédige en effet le 29 juillet 1955 un document particulièrement dur et alarmiste dont il ressort que *tout* s'oppose à un rapprochement avec l'État d'Israël.¹¹¹ Le texte de Melchers se présente comme une compilation de tous les arguments évoqués depuis la ratification du traité par les opposants à des relations plus poussées entre les deux États. Avant tout, pour Melchers, des relations diplomatiques avec Israël seraient synonymes de graves dommages portés aux intérêts allemands dans les pays arabes. De plus, elles provoqueraient des interrogations non seulement sur les motivations ouest-allemandes du moment, mais également sur les raisons qui ont conduit en son temps au traité de réparations. Car les Arabes, encouragés par diverses prises de position ouest-allemandes, considèrent encore que *seules* les pressions extérieures ont poussé la R.F.A. à accorder des dédommagements à l'État hébreu. C'est pourquoi la souveraineté retrouvée devrait au contraire permettre à Bonn de mener une politique indépendante qui, selon Melchers, ne pourrait qu'être favorable aux

¹¹⁰ v. supra.

¹¹¹ PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Note (308.210.02 92.19 1525/55), 29 VII 1955, Melchers.

États arabes. De ce fait, pour lui :

“Si la République fédérale, peu de mois après avoir recouvré sa souveraineté, engage des relations diplomatiques avec Israël, les Arabes verront ce geste non pas comme une réparation mais bien comme une option favorable à Israël et le considéreront comme un acte inamical.”¹¹²

Par la suite Melchers situe expressément son analyse dans le cadre plus général de la politique étrangère ouest-allemande car d'après lui l'impact négatif d'un rapprochement germano-israélien sera renforcé par le dialogue qui s'esquisse alors entre Bonn et l'U.R.S.S. : en effet, si la République fédérale peut s'entendre en même temps avec les “communistes” et avec les “sionistes”, l'écoeuement des États arabes sera maximal.¹¹³

Dans son argumentaire, Melchers songe en outre à l'avenir de la position ouest-allemande au Moyen-Orient et aux conséquences internationales pour l'Allemagne de toute inflexion de sa position. Car pour lui il est évident qu'engager des relations diplomatiques avec l'État hébreu, c'est faire le jeu d'Israël, se placer en porte-à-faux vis-à-vis des Arabes et à terme perdre leur soutien dans les organisations internationales. En plus de tout cela, souligne le diplomate, le risque est également économique¹¹⁴ et culturel. Car le danger est de voir les Arabes passer de l'amitié à la haine envers l'Allemagne.

La conclusion de Melchers est alors nette et sans appel :

“...l'instant présent apparaît comme particulièrement précaire pour un établissement de relations avec Israël.”¹¹⁵

Le document rédigé par Melchers traduit donc un raidissement des services du ministère des Affaires étrangères, en réponse aux velléités gouvernementales visant à régler le problème des relations avec Israël. Alors que, dans les analyses mentionnées précédemment, des solutions

112 “Wenn also die Bundesrepublik wenige Monate nach Wiedererlangung ihrer Souveränität diplomatische Beziehungen aufnimmt, so werden die Araber darin keine Wiedergutmachung, wohl aber eine Option für Israel sehen und sie als unfreundliche Handlung betrachten.”

113 Cette constatation est encore valable dans la mesure où le rapprochement définitif entre l'Égypte et l'U.R.S.S., via la Tchécoslovaquie et les livraisons d'armes, n'est pas encore connu à cette époque (la nouvelle n'en est publiée qu'au mois d'octobre) et que l'on croit encore à l'option pro-occidentale maintenue par la plupart des États arabes (c'est le cas avec le Pacte de Bagdad de février 1955 qui regroupe la Turquie, le Pakistan, l'Iran et l'Irak).

114 “Mit allgemeinem Boykott deutscher Waren und Firmen müßte wenigstens auf Zeit gerechnet werden.”

115 “So erscheint der derzeitige Augenblick für eine Aufnahme der Beziehungen zu Israel besonders prekär.” Et cette remarque ne permet pas de concession, puisque “Die Aufnahme konsularischer Beziehungen oder die Errichtung einer Handelsvertretung oder ständiger Handelsdelegation kann nicht anders eingeschätzt werden als die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.” Pour Melchers donc, toute manœuvre qui traduirait la volonté d'une normalisation des relations avec Israël est dangereuse pour la R.F.A. Et le risque ne réside pas seulement dans une formalisation diplomatique, il concerne bien toute forme de rapprochement en raison de la probable généralisation de la part des États arabes.

alternatives avaient été envisagées, celles-ci ne sont plus maintenant à l'ordre du jour. Dans l'immédiat, l'Abteilung III semble vouloir faire obstacle à la réflexion qui doit s'engager après les élections israéliennes¹¹⁶ puisque pour elle aucune solution ne peut permettre d'écarter les remontrances arabes : *tous* les projets évoqués pour atténuer le choc doivent être évités et la seule issue consiste à ne rien faire pour l'instant.

A partir de ce moment, l'Abteilung III semble définitivement donner le "la" au sein des Affaires étrangères de Bonn. S'il lui est possible, un peu plus tard, de nuancer les positions affichées à la fin du mois de juillet, elle prend néanmoins toujours pour argument la quasi-unanimité qui règne au sein de l'A.A. pour étayer ses opinions et envisager une consultation à long terme sur le sujet.¹¹⁷ Elle combat enfin de plus belle toutes les rumeurs de rapprochement germano-israélien¹¹⁸ et multiplie les démentis au moment où l'État hébreu s'apprête à prendre l'initiative.¹¹⁹

La proposition israélienne d'une négociation sur la mise en place d'un bureau commercial allemand en Israël ne permet pas d'infléchir l'attitude de l'Abteilung III, au contraire. Et entre la fin de janvier et le début mars 1956, au cours du répit qui lui est accordé par la réflexion de Brentano sur l'offre israélienne, ce service reçoit des indications qui renforcent son opinion.¹²⁰ Ses responsables peuvent alors croire en la victoire de ses vues, d'autant

¹¹⁶ ce document suit de trois jours ces élections qui confirment Ben Gourion au pouvoir et doivent permettre la poursuite de la politique engagée, donc une consultation avec la R.F.A.

¹¹⁷ *ibid.*, Note écrite, 23 XI 1955, v. Welck. Dans ce document, elle montre que le risque est très présent puisque la Direction des Affaires politiques pense qu'Israël va bientôt proposer quelque chose et que la Direction des Affaires économiques songe à un établissement progressif de relations normales pour éviter toute action brutale : mise en place ultérieure d'un bureau commercial limité au traité (qui serait "... die verhältnismäßig am wenigsten riskante Lösung...") dirigé non par un fonctionnaire de l'A.A. (pour ne pas lui donner un statut quasi-diplomatique) mais par un expert économique, bureau sans prérogatives consulaires qu'il faut installer à Haïfa (et pas à Tel Aviv, siège des missions diplomatiques). Welck propose que la solution de la Direction des Affaires économiques ne soit analysée qu'au moment de la conférence des ambassadeurs du Moyen-Orient imaginée par Förster au début d'août et qui pourrait avoir lieu au mois de mars 1956. En outre, le problème de la sécurité d'un représentant ouest-allemand en Israël est à nouveau mentionné, comme il l'avait été plus tôt, pour justifier les objections à une représentation.

¹¹⁸ Dans la réponse à une interrogation de l'ambassade de Londres (*ibid.*, Lettre Londres (211.00 Pol 4764/55), 29 XI 1955, v. Braun, et Lettre A.A. à Londres, 5 XII 1955, Voigt), Voigt dénonce les rumeurs qui se multiplient et essaie d'en circonscrire les origines : "Genaueres wissen wir nicht. Wahrscheinlich aber gehen die Meldungen aus von gewissen, jetzt in Israel, früher in Deutschland ansässigen Juden, die sich für das Amt eines deutschen Konsuls in Israel für besonders qualifiziert halten. (...) Selbstverständlich denken wir nicht daran, uns mit solchen Leuten einzulassen."

¹¹⁹ C'est le cas d'un document du 14 I 1956, soit deux jours avant la décision du gouvernement israélien d'envoyer une délégation en R.F.A. (*ibid.*, Document A.A. (308.210.02 92.19 2494/55), 14 I 1956).

¹²⁰ par exemple du Caire (*ibid.*, Abt VII, Ref 708, Bd 1021, Lettre Caire (358/56), 8 II 1956, Becker). La Direction géographique adresse ce rapport du Caire aux responsables de l'A.A. (*ibid.*, Commentaire (308.210.01 92.19 406/56), 23 II 1956, v. Welck), en indiquant qu'il "... bestätigt die Richtigkeit unserer Haltung in der Frage der Aufnahme amtlicher Beziehungen."

plus que la politique d'Adenauer leur offre, avec la "doctrine Hallstein", un atout supplémentaire.

2. Le problème est-allemand

Parmi les éléments qui expliquent l'évolution de l'attitude ouest-allemande sur la question des relations diplomatiques avec Israël, il faut mentionner le problème de l'Allemagne de l'Est. Ce problème est inhérent à la situation de division de l'Allemagne et se trouve aggravé par la guerre froide ainsi que par le renforcement de la volonté ouest-allemande de promouvoir la réunification. Si la question est-allemande prend de plus en plus d'importance au fil du temps c'est en fait à la fois en raison de l'action des États arabes et de l'importance que Bonn lui accorde.

Le "*problème est-allemand*" est un facteur qui explique en grande partie le comportement de la R.F.A. non seulement vis-à-vis d'Israël mais aussi des États arabes. Et ce "problème" sert à la fois à la R.F.A. et aux Arabes pour faire pression sur l'autre camp : en raison de la division de l'Allemagne, la simple mention de l'autre État allemand est le moyen de provoquer de vives réactions de la part de l'un ou l'autre partenaire du contexte moyen-oriental. Mais le "problème est-allemand" a encore une autre dimension, car le régime de Berlin-Est joue un *rôle actif* au Moyen-Orient, y intervient de manière accrue et prend peu à peu conscience de sa force.

2.1. Apparition du problème est-allemand au moment du débat sur la ratification de l'accord de Luxembourg

La R.D.A. commence à jouer un rôle au Moyen-Orient au moment du débat sur la ratification du traité de réparations et du refroidissement qu'il provoque dans les relations entre les États arabes et la République fédérale.

Au départ, Berlin-Est désire se présenter comme un partenaire de substitution dans le cas de la rupture probable des relations économiques arabo-ouest-allemandes.¹²¹ La R.D.A. effectue donc tout d'abord une

¹²¹ La nouvelle est reprise par l'Office fédéral de presse (in PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 242, Bundespresseamt, 15 XI 1952, "Sowjetzonalas Angebot" (AP, Caire, Berlin, Paris) et par le journal "Hannoversche Allgemeine Zeitung", 11 XI 1952). Dans un article de Willy Brandt dans le journal norvégien "Arbeiderbladet" (transmis à l'A.A., in PA/AA, Abt II, Bd 1680, Lettre Oslo (244/0 2372/52), 6 XII 1952) publié le 20 novembre, le rôle de la R.D.A. est souligné : "Doch spielten die sowjetdeutschen Behörden eine noch bedenklichere Rolle, da sie den arabischen Ländern Handelsverhandlungen angeboten hätten für den Fall, daß diese Staaten die Wirtschaftsverbindungen zur Bundesrepublik abbrechen." A cette fin la délégation arabe en Allemagne aurait rencontré des représentants du ministère est-allemand du commerce extérieur ("Hannoversche Allgemeine Zeitung", 28 X 1952, "Deutsche Spaltung - Handelspolitik - Pankow sucht Spannung zwischen Bonn und Araberstaaten auszunutzen").

approche économique sans portée réelle, à laquelle la R.F.A. n'attache pas d'importance car le second État allemand n'est pas en position de concurrencer sérieusement Bonn.¹²²

La situation devient cependant plus préoccupante lorsque l'ambassadeur ouest-allemand au Caire, Pawelke, tente de trouver une solution à la crise qui se noue entre Bonn et les États arabes, comme l'attestent les nombreux télégrammes qu'il expédie à Bonn. Les efforts du diplomate sont en effet ralentis en raison de la présence du facteur est-allemand dans le débat. La concurrence de Berlin-Est paraît tout d'abord faible,¹²³ mais elle prend au fil des jours plus d'importance et suscite alors l'inquiétude réelle du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères.

Cette inquiétude augmente en fonction des rumeurs relatives au renforcement des liens entre la R.D.A. et les États arabes. Et alors qu'au départ les démarches de Berlin-Est pour établir un réseau de consulats au Moyen-Orient n'avaient pas provoqué de trouble au sein de l'administration de Bonn,¹²⁴ la persistance d'informations sur l'établissement de liens consulaires entre la R.D.A. et les Arabes prend progressivement un caractère plus préoccupant : on évoque désormais en effet l'établissement de liens *politiques*¹²⁵ et de *prolongements militaires* aux discussions économiques entreprises au mois de janvier 1953.¹²⁶

Pawelke suit avec attention les discussions entre l'Égypte et la R.D.A. ainsi que les problèmes rencontrés par cette dernière pour envoyer une délégation commerciale et organiser une exposition industrielle au Caire.¹²⁷ Si, à la fin de janvier, le diplomate peut constater avec satisfaction que la visite de représentants est-allemands prend du retard, il n'est, tout comme l'A.A., que d'autant plus stupéfait en raison de l'arrivée de ceux-ci au Caire en

¹²² La R.D.A. paraît surtout à la recherche d'avantages économiques pour mettre fin à d'énormes problèmes d'approvisionnement et semble intéressée par les ressources en coton de l'Égypte, principale monnaie d'échange du pays.

¹²³ PA/AA, Abt II, Bd 1685, Télégramme Caire (76), 30 XII 1952, Pawelke. L'ambassadeur ouest-allemand annonce des discussions entre l'Égypte et la R.D.A. qui ne doivent porter que sur un accord de paiements.

¹²⁴ Au moment de l'annonce de l'offre est-allemande d'une substitution à la R.F.A., de tels bruits avaient déjà couru, mais les services ouest-allemands ne s'en étaient pas soucié (v. PA/AA, Büro Sts, Pressereferat, Bd 242, Lettre du Bundeshaus Berlin (3897), 15 XI 1952, Wrasman, au Bundespresseamt).

¹²⁵ *ibid.*, Abt II, 211.00/1, Bd 252, Télégramme A.A. (211.00/1 III 1708/53) au Caire, 27 I 1953, Strohm, avec demande de précision sur une dépêche d'Associated Press évoquant la perspective de l'installation d'une ambassade égyptienne à Berlin-Est.

¹²⁶ *ibid.*, Télégramme A.A. (304.05/1 III 4461/53 211.00/1 II 3228/53) au Caire, 4 II 1953, Bräutigam.

¹²⁷ *ibid.*, Abt II, Bd 1686, Télégramme Caire (31), 27 I 1953, Pawelke.

même temps que la délégation Westrick.¹²⁸ La vive réaction exprimée à cette occasion par Pawelke¹²⁹ permet aux autorités égyptiennes de se rendre compte de la sensibilité de Bonn à l'égard de tout ce qui contribue à renforcer le régime est-allemand. L'Égypte n'est pas insensible au demeurant à la situation provoquée par la présence sur son sol des deux délégations; c'est pourquoi dans un premier temps elle semble regretter cette coïncidence; et comme pour satisfaire la R.F.A., Le Caire n'accorde pas une grande importance aux déclarations enthousiastes du chef de la délégation est-allemande.¹³⁰ Toutefois, malgré cette relative modération, l'Égypte continue à souffler le chaud et le froid et à souligner sa volonté de choisir librement ses fournisseurs.¹³¹

Malgré l'échec des négociations menées par Westrick, les États arabes se soucient encore de ménager quelques perspectives de collaboration avec la R.F.A.¹³² De plus, afin de restaurer la confiance entre Bonn et le Caire, les Affaires étrangères égyptiennes limitent la portée des contacts établis avec Berlin-Est :¹³³ elles annoncent ainsi qu'il n'y a pas eu de conversations relatives à des ventes d'armes ou à l'envoi de conseillers militaires et que "La délégation (est-allemande) n'a évoqué l'établissement de relations diplomatiques et l'échange de missions à aucun moment des négociations."¹³⁴ C'est pour cela que Pawelke peut se montrer rassurant lorsqu'il écrit que le choix des Égyptiens est clair :

"A ce propos, le ministre des Affaires étrangères m'a déclaré le 9 de ce

¹²⁸ "General Anzeiger", 11 II 1953, "Bonn ist reichlich erstaunt". Hallstein demande à Pawelke de transmettre une protestation à Néguib contre la présence de la délégation est-allemande (PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Télégramme AA, s. réf., au Caire, Hallstein). V. aussi PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 6, Télégramme Caire (39), 9 II 1953, Pawelke.

¹²⁹ PA/AA, Abt II, Bd 1686, Télégramme Caire (44), 15 II 1953, Pawelke.

¹³⁰ *ibid.*, Abt III, 210.01/35 E, Bd 6, Lettre Caire (561/53), 19 II 1953, Pawelke. L'ambassadeur ouest-allemand peut d'ores et déjà dédramatiser et déclarer (*ibid.*, Télégramme Caire (51), 19 II 1953, Pawelke) : "Meiner Meinung nach besteht trotz augenblicklicher Wirtschaftsverhandlungen mit Sowjetzone und U.d.S.S.R. keine Gefahr einer politischen Annäherung zwischen arabischen Staaten und Ostblock."

¹³¹ *ibid.*, Abt IV, Ref 416, Bd 10, Dépêche UP, 20 II 1953 : "Der Staatssekretär im ägyptischen Handelsministerium (...) erklärte, die Sowjetzone könne Ägypten mit allen Waren versorgen, die Ägypten bisher aus der Bundesrepublik bezogen habe." De son côté, la Syrie adopte dans cette situation une attitude ferme vis-à-vis de la République fédérale et lui attribue la responsabilité de l'embarras général (*ibid.*, Abt III, Information dpa, 14 II 1953 : "Das deutsch-israelische Wiedergutmachungsabkommen treibe die Araber nolens volens dem Ostblock in die Arme, erklärte ein Beamter der syrischen Gesandtschaft in der Bundesrepublik..."). La Syrie est toutefois très isolée dans son attitude ferme (*ibid.*, Télégramme Caire (51), 19 II 1953, Pawelke).

¹³² Il s'agit en particulier de travaux sur le barrage d'Assouan qui pourraient être confiés à l'Allemagne de l'Ouest.

¹³³ *ibid.*, Abt II, Bd 1686, Lettre Caire (822/53), 12 III 1953, Pawelke.

¹³⁴ *ibid.*, "Die Delegation hat in keinem Stadium der Verhandlungen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und den Austausch von Missionen angeregt."

mois que son gouvernement refuserait une demande éventuelle d'engagement des relations diplomatiques de la part de la Zone soviétique."¹³⁵

En définitive, si une conclusion peut être tirée des déclarations de l'Égypte après la venue sur son territoire de deux délégations allemandes, c'est la suivante : le séjour des fonctionnaires est-allemands au Caire ne correspond pas à une arrivée en force du second État allemand sur le marché moyen-oriental. Cette impression est d'ailleurs renforcée par le fait que les résultats politiques de la manœuvre paraissent très réduits, sinon inexistantes. Tout cela n'empêche cependant pas la R.F.A. de réagir très rapidement et avec résolution afin d'éviter toute reconnaissance de la R.D.A. par un État tiers. Présente très tôt parmi les fonctionnaires de l'A.A., cette préoccupation contient déjà en germe toute l'attitude ultérieure de la R.F.A.¹³⁶

2.2. Persistance et aggravation du problème est-allemand après la ratification de l'accord de réparations

2.2.1. Renforcement de la présence est-allemande dans le contexte moyen-oriental

Après la ratification de l'accord de réparations, une accalmie s'installe dans les relations entre la R.F.A. et les États arabes, mais elle se révèle précaire. Le problème est-allemand réapparaît en effet parallèlement à la reprise des critiques arabes contre le développement des relations *de facto* entre la République fédérale et l'État hébreu. Il devient alors une préoccupation constante des représentations ouest-allemandes dans les pays arabes.

C'est ce qui explique que les diplomates de Bonn fournissent de grands efforts pour contrer une présence est-allemande croissante, qu'ils multiplient les initiatives visant à renforcer les contacts commerciaux de leur pays avec les États arabes et qu'ils désirent compenser l'impression d'un

¹³⁵ "Der Außenminister hat mir darüber hinaus am 9. d. Mts gesagt, daß seine Regierung einen eventuellen Antrag der Sowjetzone auf Aufnahme diplomatischer Beziehungen ablehnen würde." Le seul résultat tangible de la visite de la délégation est-allemande au Caire semble en fait être la prévision d'une exposition industrielle, mais ce projet reste encore très vague. La visite de la délégation commerciale est-allemande aboutit à la signature d'un traité de commerce, le 7 III 1953, sur le principe du troc (produits finis est-allemands contre matières premières égyptiennes).

¹³⁶ Il semble possible de douter, sur la base de cette constatation, des analyses ultérieures présentes dans des documents de l'A.A. ou dans des articles publiés sur le problème : en règle générale, il est admis que le facteur est-allemand n'apparaît dans le contexte moyen-oriental, et dans le contexte décisionnel de la R.F.A., qu'à partir de 1955, en parallèle à une infiltration soviétique poussée. Les réactions ouest-allemandes relevées sont bien les signes d'une attitude déjà réelle au début de 1953.

intérêt ouest-allemand trop marqué pour Israël. On retrouve ici les personnes mentionnées précédemment, notamment l'ambassadeur ouest-allemand à Beyrouth, Nöhring, qui sollicite une action vigoureuse de la part des milieux économiques de R.F.A. et s'adresse directement à eux à cet effet.¹³⁷ Pour lui, seule une contre-offensive dynamique peut mettre un terme aux velléités des pays arabes favorables à la R.D.A. et montrer à ceux-ci quel est leur partenaire économique le plus fiable.¹³⁸

Quels sont les éléments qui justifient les craintes des représentants ouest-allemands?

Au premier abord, l'Allemagne de l'Est cherche simplement à devenir un partenaire économique des États du Moyen-Orient. Très rapidement, toutefois, son action revêt aussi des aspects politiques. En conséquence, les ambassades de R.F.A. dans les capitales arabes émettent des protestations contre toute visite de délégations est-allemandes; leur but est évidemment d'amener les autorités locales à limiter les domaines de coopération avec la R.D.A. : Berlin-Est peut être éventuellement un interlocuteur commercial, mais *en aucun cas* une entité politique reconnue.¹³⁹

La frontière entre les domaines commercial et politique est cependant difficile à marquer avec netteté. Ainsi, dans le cadre de contacts économiques, la R.D.A. se voit accorder une représentation commerciale en Egypte "sans statut diplomatique ni relation avec le ministère des Affaires étrangères".¹⁴⁰ Pour les autorités égyptiennes, l'existence de ce bureau ne constitue en rien une quelconque reconnaissance de la R.D.A. ou

¹³⁷ *ibid.*, Abt IV, Ref 416, Bd 22, Télégramme Beyrouth (22), 24 X 1953, Nöhring, pour le D.I.H.T. Dans ce télégramme destiné à la Confédération des Chambres de Commerce et d'Industrie, Nöhring insiste sur le fait que "In Anbetracht baldigen Eintreffens der z. Zt in Kairo befindlichen ostdeutschen Handelsdelegation wäre Presseveröffentlichung über Gründung deutscher Handelskammern in arabischen Länder sehr opportun."

¹³⁸ Et selon Nöhring, une action de la R.F.A. est d'autant plus nécessaire que jusque là l'attitude ouest-allemande n'a pas répondu aux attentes libanaises et qu'il s'agit de refaire un retard qui pourrait avoir des conséquences dramatiques pour Bonn (*ibid.*, Bd 23, Lettre Beyrouth (304.00 327/53), 28 X 1953, Nöhring : "Es is bedauerlich, daß nunmehr die Ostzone uns durch die Entsendung einer Wirtschaftsdelegation zuvorkommt, nachdem die hiesigen Regierungskreise seit Monaten auf das Eintreffen einer Delegation aus der Bundesrepublik gewartet haben.").

¹³⁹ *ibid.*, Abt II, Bd 281, Télégramme Caire (208), 19 XI 1953, Pawelke. Il existe toutefois des dissonances au sein des administrations arabes. Au moment de la visite d'une délégation commerciale est-allemande au Caire, l'inquiétude ouest-allemande est justifiée par des différences d'appréciation entre le ministre des Affaires étrangères égyptien et d'autres fonctionnaires de cette administration : le ministre semble vouloir aller loin dans les contacts avec la R.D.A., ce que désavoue par exemple le secrétaire général adjoint du ministère.

¹⁴⁰ *ibid.*, "... ohne diplomatischen Status und ohne Verkehr mit Außenministerium..."

l'établissement de relations diplomatiques avec elle.¹⁴¹ Pour les représentants ouest-allemands au contraire, il est clair que les visites à répétition de délégations commerciales est-allemandes ne sont pas innocentes; car elles illustrent la volonté de Berlin-Est de profiter un peu plus de l'affaiblissement momentané de la R.F.A. au Moyen-Orient; et selon les diplomates de Bonn, il suffit de remarquer les conditions commerciales avantageuses offertes par Berlin-Est à l'Egypte pour se rendre compte de l'intérêt politique de l'opération.¹⁴²

Cette constatation justifie alors les interventions réitérées des diplomates ouest-allemands en réponse aux rumeurs de rapprochement entre les États arabes et Berlin-Est.¹⁴³ Et à travers ces interventions, la R.F.A. précise ses griefs contre ce qui pourrait amener à une implantation durable de la R.D.A. au Moyen-Orient. Il faut également noter ici que si les préoccupations ouest-allemandes sont au départ économiques, elles prennent peu à peu un tour purement politique : il ne s'agit plus alors de dénoncer des accords commerciaux mais bien une éventuelle reconnaissance accompagnée de l'installation de bureaux d'intérêt est-allemands dans les pays arabes. Ainsi, face aux dénégations parfois imprécises de leurs interlocuteurs, les diplomates ouest-allemands adoptent progressivement une attitude plus ferme qui correspond au durcissement général du gouvernement Adenauer à l'égard de Berlin-Est.¹⁴⁴

On peut remarquer ici que les représentants ouest-allemands semblent être conscients dès cette époque de la logique qui se met en place. Ils se rendent en effet compte que la multiplication des protestations ou des demandes de précisions qu'ils sont amenés à effectuer constitue une arme à double tranchant : s'il est d'une part possible, en utilisant cette arme,

¹⁴¹ *ibid.*, "Sowjetzone sei aber Baumwollabnehmer, Ägypten müsse daher rein wirtschaftliche Kontakte halten." La distinction difficile entre entente commerciale et entente politique est aussi à l'ordre du jour entre Mirbach et l'ambassadeur libanais au Caire (*ibid.*, Abt IV, Ref 416, Bd 23, Lettre Caire (3724/53), 25 XI 1953, v. Mirbach).

¹⁴² *ibid.*, Lettre Beyrouth (304.00 435/53), 2 XII 1953, Nöhring, "Très Confidentiel". A propos d'un projet d'accord commercial entre la R.D.A. et le Liban, il faut souligner la rapidité avec laquelle il a été conclu et le fait que "Dem Libanon sind noch niemals -von dem tschechoslowakischen Abkommen vielleicht abgesehen- derartige günstige Bedingungen wirtschaftspolitischer Art eingeräumt worden. Dem Abkommen kann daher ein gewisser politischer Charakter nicht abgesprochen werden."

¹⁴³ *ibid.*, Lettre Beyrouth (304.00 30/54), 14 I 1954, Breuer, et Bd 43, Lettre Bagdad (210 2802/54), 30 X 1954, Melchers, Télégramme Bagdad (19), 8 IV 1954, Melchers, Lettre Bagdad (300 2195/54), 24 VIII 1954, Melchers.

¹⁴⁴ Dans un entretien avec le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères irakien (Télégramme Bagdad (19), 8 IV 1954, Melchers), Melchers insiste sur la détermination du gouvernement allemand, en particulier après la répression sanglante du 17 juin 1953 et l'échec de la Conférence des ministres des Affaires étrangères sur l'Allemagne (25 janvier au 18 février 1954).

d'intimider les États arabes et de leur imposer l'arrêt de pourparlers avec la R.D.A.,¹⁴⁵ cette méthode permet d'autre part au régime de Berlin-Est de s'insérer encore plus dans le contexte du Moyen-Orient, et ce au détriment d'Israël.¹⁴⁶ La R.D.A. voit en effet son rôle fortement accru par les interventions des diplomates ouest-allemands et elle acquiert par là un statut qui ne correspond pas forcément à son importance réelle. Bien plus, elle prend ainsi une place privilégiée dans l'argumentation d'États arabes chaque jour un peu plus conscients de la sensibilité de la R.F.A. au problème est-allemand. De ce fait, la marge de manoeuvre des diplomates ouest-allemands s'amenuise à leur corps défendant.¹⁴⁷

Cette situation pousse les représentants de Bonn à chercher une échappatoire : ils attribuent alors l'initiative des contacts qui suscitent leur inquiétude aux seules autorités est-allemandes, de manière à disculper les États arabes, à réintégrer ceux-ci dans le camp de la R.F.A. et à maintenir le contact avec eux.¹⁴⁸

L'action des représentants ouest-allemands au Moyen-Orient trouve son pendant dans des prises de position de même nature à Bonn puisque l'administration centrale soutient sans réserve toute possibilité de contrecarrer

¹⁴⁵ C'est cette technique qui avait permis l'acceptation de l'accord germano-israélien par les États arabes.

¹⁴⁶ Même si, indépendamment de cela, la R.D.A. ne fait que suivre l'offensive idéologique menée au Moyen-Orient par l'U.R.S.S. dès cette époque (v. BIALER, *Between East and West*, op. cit.). A partir de 1952-1953, la R.D.A. participe effectivement à la campagne antisémite organisée par l'Union Soviétique (v. par exemple HERF, J., "Antisemitismus in der S.E.D. - Geheime Dokumente zum Fall Paul Merker aus S.E.D.- und M.f.S.-Archiven", in "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte", 42. Jg, 1994, 4. Heft, Oktober, p. 335 et suiv.) et abandonne toute neutralité bienveillante à l'égard de l'État hébreu (à ce propos, v. DITTMAR, P., "D.D.R. und Israel - Ambivalenz einer Nicht-Beziehung", in "Deutschland-Archiv", Nr 7, 1977. TIMM, A., "Zur Aufarbeitung der Geschichte - Die D.D.R. und Israel", texte de la conférence tenue le 7 novembre 1990 à la Ludwig-Maximilian-Universität de Munich. V. également TIMM, A., "D.D.R.-Israel : Anatomie eines gestörten Verhältnisses", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B4/93, 22 janvier 1993, p. 46 et suiv.). Cette intransigeance est-allemande se retrouve en particulier dans la question des réparations à accorder aux juifs (v. TRIMBUR, D., "L'attitude de la R.D.A. face au problème de la réparation aux juifs", in "Revue d'Allemagne", XXVI (4), octobre-décembre 1994, p. 591 et suiv.).

¹⁴⁷ Dans son compte rendu du 24 VIII 1954, Melchers décrit ainsi la difficulté de sa tâche à propos du séjour présumé à Berlin-Est d'un diplomate irakien en poste à Bonn : "Ich habe vermieden hier Erkundigungen einzuziehen, ob die Meldung über die Reise des Irakischen Gesandten nach Ostberlin den Tatsachen entspricht, da ich befürchte, daß die Iraker dann auf den Gedanken kommen werden, ihre Versuche mit der Sowjetzone ins Gespräch zu kommen, zu intensivieren, um auf diese Weise einen Druck auf uns auszuüben."

¹⁴⁸ *ibid.* Melchers demande alors à son interlocuteur de le tenir informé "... falls die sog. D.D.R. den Versuch machen sollte, offizielle Beziehungen irgendwelcher Art mit der Irakischen Regierung aufzunehmen." Cette solution aboutit dans l'immédiat à des résultats positifs puisque, malgré les apparences (*ibid.*, Lettre Melchers (304 1380/54 II) à Weber, 17 IX 1954), certains événements permettent aux diplomates ouest-allemands de reprendre confiance et de croire en la justesse de leurs initiatives préventives ou curatives (*ibid.*, Lettre Bagdad (304 Wi 1803/54), 20 X 1954, Melchers, avec l'évocation des difficultés d'une délégation commerciale est-allemande de retour d'Extrême-Orient pour obtenir un visa pour l'Irak.).

ce qui apparaît comme une offensive de Berlin-Est. Si la réaction de Bonn se place à un niveau économique, en réponse à des manoeuvres économiques de la R.D.A.,¹⁴⁹ la dimension politique du problème est évidente. Il s'agit alors pour Bonn de mettre en place une campagne qui réponde à l'action est-allemande par les mêmes moyens que ceux que Berlin-Est utilise et montre aux Arabes que la R.F.A. est bien la *seule* représentante de toute l'Allemagne.¹⁵⁰

2.2.2. Le lien entre la reconnaissance d'Israël par la R.F.A. et la reconnaissance de la R.D.A. par les États arabes

Après une période de mise en place, les éléments mentionnés précédemment convergent et créent un problème majeur pour les autorités de Bonn.

Malgré les efforts déployés pour contrer l'offensive est-allemande sur le terrain moyen-oriental et se convaincre que le problème est dû à la seule R.D.A., l'A.A. est rapidement obligé de se rendre à l'évidence. En effet, si le plus souvent les États arabes ne répondent pas volontiers aux appels du pied de Berlin-Est et si la R.F.A. dans l'ensemble reste maîtresse de la situation, d'autres constatations ternissent ce tableau. Car avec le temps, plus l'Allemagne de l'Ouest renouvelle à l'adresse de ses interlocuteurs arabes son opposition à tout rapprochement avec la R.D.A., plus elle leur offre et renforce un moyen de pression dirigé contre elle-même. Et au mois de juin 1954, l'A.A. doit admettre cet état de fait : les États du Moyen-Orient placent désormais sur un même pied la reconnaissance par eux de la R.D.A. et une éventuelle reconnaissance d'Israël par la R.F.A. En clair : si Bonn reconnaît l'État hébreu, les États arabes se sentent en droit d'agir de même vis-à-vis de

¹⁴⁹ Dans son analyse des effets d'un prêt allemand à Israël du 1er XII 1954 (v. supra), Strohm insiste sur le fait que si la R.F.A. doit se retirer du marché égyptien, ce sera au profit d'autres pays, et en particulier de la R.D.A.

¹⁵⁰ C'est ainsi que le Service de presse du gouvernement fédéral soutient l'idée d'une invitation lancée à des journalistes arabes pour participer à la foire de Francfort afin de contrebalancer les tendances observées depuis quelques temps (ibid., Bd 22, Lettre Presse u. Informationsamt (283 Abt IV 10 247/53), 8 XII 1953, Seydel : "In der arabischen Presse läßt sich seit den letzten Monaten ein steigendes Interesse an den Dingen östlich der Elblinie wahrnehmen. Während noch bis vor einiger Zeit die Presse in den verschiedenen arabischen Ländern recht oft über die Bundesrepublik brachte, hat dies seitdem stark nachgelassen."). L'A.A. apporte aussi son appui à cette initiative des milieux économiques de R.F.A. (ibid., Lettre A.A. (4156.54 A 303.04/44 IV 33 819/53) à la Messen- u. Ausstellungs-GmbH (Francfort), 9 I 1954, Allardt).

l'Allemagne de l'Est.¹⁵¹

La constatation faite en juin 1954 est partagée par la Centrale de Bonn et par les représentants ouest-allemands. Elle conforte les avis les plus pessimistes inspirés par les pressions économiques ou politiques des États arabes; elle renforce également certaines convictions opposées dès le départ à la poursuite du rapprochement avec l'État hébreu; elle devient, en outre, l'explication et la motivation principales d'analyses qui soulignent régulièrement le danger que constitueraient des relations diplomatiques avec Israël; et enfin elle prend d'autant plus d'importance qu'elle correspond étroitement à l'évolution de la politique extérieure ouest-allemande en général.

Le schéma esquissé ci-dessus est très rapidement vérifié avec la multiplication des confrontations entre diplomates arabes et ouest-allemands. Après avoir dû accepter l'installation d'un bureau commercial est-allemand au Caire, la R.F.A. doit en effet faire face à des rumeurs relatives à l'établissement de relations diplomatiques entre les États arabes et Berlin-Est.¹⁵² Et de même que le gouvernement de Bonn rejette tout compromis sur une reconnaissance de la R.D.A. par les Arabes,¹⁵³ ceux-ci renforcent leur opposition à ce que les Israéliens vont proposer, selon toute vraisemblance, après les élections de juillet 1955. Les États arabes semblent donc désormais prêts à agir à l'encontre de la R.F.A. en utilisant les mêmes moyens que celle-ci lorsqu'il s'agit pour elle de contrer la R.D.A.

L'attitude des Arabes entraîne les diplomates ouest-allemands à renouveler leurs mises en garde contre les risques encourus par Bonn. Car pour eux, le danger est désormais omniprésent : il est réel de la part de pays traditionnellement radicaux, comme la Syrie¹⁵⁴ ou l'Égypte,¹⁵⁵ mais il émane même de pays qui pouvaient jusque là paraître plus indécis, comme le

¹⁵¹ La théorie est précisée pour la première fois au début du mois de juin 1954 par le fonctionnaire de l'Abteilung III Hermann Voigt (PA/AA, Abt VII, Ref 708, Bd 1025, Israel, note Abt III (zu 308.210.02/35 12 549/54), 1er VI 1954, Voigt). A ce moment il ne s'agit encore que de vellétés arabes, mais tous les éléments sont présents : "Allerdings besteht eine gewisse Prädisposition, zwischen unserem Interesse an der Nichtanerkennung der D.D.R. und den arabischen Wünschen bezüglich der Beziehungen Bundesrepublik/Israel irgendein Junctim zu schaffen. Bisher hat noch kein arabischer Staat ein solches Junctim ausdrücklich aufzustellen versucht."

¹⁵² *ibid.*, Abt III, 211.00/1, Politische Beziehungen Ägyptens zu dritten Staaten, Bd 3.198, Lettre Caire (45/55), 7 I 1955, v. Mirbach et Lettre Caire (45 II/55), 17 I 1955, v. Mirbach.

¹⁵³ Ce rejet ne concerne pas que les États arabes, il est valable pour l'ensemble des pays (v., *ibid.*, Abt III, Bd 173 a, Commentaire (308 2141/55), 25 X 1955, v. Welck, à propos des pays de l'Asie du Sud Est).

¹⁵⁴ *ibid.*, Abt VII, Ref 708, Bd 1025, Lettre Damas (Geh 52/55), 20 VII 1955, Ringelmann.

¹⁵⁵ *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Caire (2538/55), 5 VIII 1955.

Liban.¹⁵⁶ Les avertissements des représentants ouest-allemands sont alors repris par les fonctionnaires de Bonn qui signalent à leurs responsables, peu après la consultation électorale israélienne, la gravité de la situation.¹⁵⁷

Au début du deuxième semestre 1955, la République fédérale est ainsi placée au pied du mur au moment où le schéma le plus pessimiste est en passe de devenir une réalité. Cette situation, difficilement tenable à terme, oblige à choisir l'un ou l'autre des partenaires afin d'éviter une faillite complète de sa politique moyen-orientale.

A la fin de 1955, lorsque la perspective de pourparlers sur l'établissement d'une représentation ouest-allemande en Israël se concrétise, le problème est-allemand a ainsi définitivement rejoint la réflexion sur les relations diplomatiques entre la République fédérale et l'État hébreu. Il ne paraît alors plus possible de sortir du "triangle tragique"¹⁵⁸ qui s'est mis en place au cours des trois dernières années; et l'ensemble de l'A.A.¹⁵⁹ est conscient de la gravité de la situation. Une relative uniformisation du langage de l'A.A. dans le sens d'un raidissement résulte de cet état de fait : l'inconfort de la position ouest-allemande est alors souligné par *toutes* les personnes concernées qui multiplient les appels à la plus grande prudence. Car il est alors parfaitement clair que les États arabes établissent un lien entre les relations R.F.A./Israël et leurs propres relations avec la R.D.A.¹⁶⁰ et que "La guerre Est-Ouest se poursuit au Caire... avec la concurrence des deux Allemagne".¹⁶¹ Et pour cette raison, selon certains, il est inutile de feindre

¹⁵⁶ Dans une lettre du 19 VII 1955, soit une semaine avant les élections israéliennes, l'ambassade de R.F.A. à Beyrouth (ibid., Abt VII, Lettre Beyrouth (310.02 1629/55), 19 VII 1955, Breuer, Confidentiel) précise qu'en dernier ressort la décision libanaise dépend de la Ligue arabe mais que "Ich halte es ferner für nicht ausgeschlossen, daß die libanesische Regierung nach einer Aufnahme amtlicher Beziehungen der Bundesrepublik zu Israel für die wiederholt vorgebrachten Wünsche der Ostzone nach Eröffnung einer offiziellen Handelsvertretung in Beirut, möglichst mit diplomatischem Status, zugänglicher sein wird."

¹⁵⁷ ibid., Abt III, Ref 316, Bd 172, Note (308.210.02 92.19 1525/55), 29 VII 1955, Melchers : Les Arabes, en cas de relations diplomatiques R.F.A./Israël "werden sich wahrscheinlich auch nicht mehr an ihre Zusage gebunden fühlen, mit der D.D.R. keine Beziehungen irgendwelcher Art aufzunehmen."

¹⁵⁸ GERLACH, op. cit.

¹⁵⁹ les fonctionnaires traditionnellement attachés à de bonnes relations avec les pays arabes (ibid., Note écrite, Abteilung III, Ref Voigt, 23 XI 1955, v. Welck) comme les personnes les plus favorables à un rapprochement avec Israël (ibid., Abt IV, Bd 137, Note écrite (206.700.01/35 14 755/55), 21 XII 1955, Frowein).

¹⁶⁰ Welck écrit, en s'appuyant sur les réponses à la consultation du 2 VII 1955 : "Seit einiger Zeit spielt in unserem Verhältnis zu den Arabern das Auftreten der sog. D.D.R. in einigen arabischen Ländern eine immer größere Rolle. Vom arabischen Standpunkt aus liegt es nahe, uns gegenüber mit der Anerkennung der D.D.R. zu drohen, falls wir Israel diplomatisch anerkennen. (...) Je mehr wir unsere Beziehungen zu Israel ausbauen, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, daß die Araber sich dafür mit der Anerkennung der sog. D.D.R. revanchieren."

¹⁶¹ "L'Orient" (Beyrouth), 26 XI 1955.

d'ignorer la résolution des États arabes.¹⁶²

Selon l'A.A., la R.F.A. doit donc agir avec discernement dans un contexte qui ne lui laisse plus beaucoup de marge de manoeuvre. Elle doit notamment choisir avec le plus grand soin la forme que prendra une éventuelle représentation ouest-allemande en Israël.¹⁶³ Selon certains, une solution aux problèmes du moment réside dans l'établissement *progressif* de relations avec l'État hébreu, afin de ne pas mettre les Arabes brusquement devant le fait accompli.¹⁶⁴ Pour la Direction des Affaires politiques en revanche, le *statu quo* reste peut-être la réponse adéquate; car éviter toute discussion est déjà dans l'immédiat le meilleur moyen de ne pas gêner les négociations sur une participation ouest-allemande au financement et aux travaux du barrage d'Assouan que Becker mène au même moment au Caire.¹⁶⁵

Si la fin de 1955 est marquée par une déclaration rassurante de Nasser,¹⁶⁶ l'inquiétude de l'A.A. ne diminue pas pour autant; car l'Égypte n'en est pas à un revirement près et ses responsables ont déjà montré leur capacité à faire des déclarations rapidement démenties dans les faits.¹⁶⁷ Pour sa part, le ministère ouest-allemand des Affaires étrangères exclut toujours

¹⁶² Le lien est clairement établi par l'ambassadeur égyptien à Bonn au cours d'un entretien avec un fonctionnaire de l'A.A., à la fin du mois de septembre (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 172, Note écrite (308 1864/55), 28 IX 1955). Frowein écrit en effet à propos du Caire : "Es nütze durchaus nichts, daß die Bundesregierung ein derartiges Junktim nicht anerkenne, für die Ägypter bestehe es, und sie würden danach handeln."

¹⁶³ Selon l'Abteilung III, il s'agit de distinguer entre une reconnaissance diplomatique et des relations commerciales poussées. Pour Frowein, l'attribution de prérogatives consulaires à une représentation ouest-allemande en Israël est à éviter car il est sûr que de telles compétences seraient en retour consenties à un bureau est-allemand en Égypte.

¹⁶⁴ Il est intéressant de noter qu'à ce propos les personnes les plus opposées à des relations avec Israël, en particulier pour des raisons commerciales, font écho à l'argument arabe selon lequel reconnaître diplomatiquement l'État hébreu, c'est prendre partie dans le conflit du Moyen-Orient. Selon ces personnes (Note écrite, Abteilung III, Ref Voigt, 23 XI 1955), "sollte die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel solange unterbleiben, als der internationale Status Israels nicht allgemein anerkannt und insbesondere der herrschende Waffenstillstand durch eine endgültige Regelung abgelöst wird."

¹⁶⁵ Dans un télégramme de la fin du mois de novembre (ibid., Abt III, Ref 316, Bd 173 a, Télégramme Caire (227), 26 XI 1955), Becker s'attache à décrire le contexte dans lequel il doit négocier : offensive du bloc soviétique, en particulier de la R.D.A., principalement dirigée contre la R.F.A., et concurrence des pays occidentaux qui affaiblit les positions économiques de la République fédérale en Égypte.

¹⁶⁶ ibid., Abt III, 210.01, Bd 1.109, Grundsätzliche Fragen der politischen Beziehungen zu Ägypten, Télégramme Caire (244), 15 XII 1955. Nasser déclare à la "Frankfurter Allgemeine Zeitung", après la visite d'une délégation commerciale est-allemande : "Ich ermächtige Sie ausdrücklich, dem deutschen Volk zu sagen, daß Ägypten mit Ostdeutschland lediglich Handelsbeziehungen unterhalten will. Eine Anerkennung Ostdeutschlands ist 'out of study and out of question'."

¹⁶⁷ Peu de jours avant la révélation des livraisons d'armes tchécoslovaques au régime de Nasser, le vice-ministre des Affaires étrangères avait déclaré à Becker (ibid., Abt III, 211.00/1, Bd 3.198, Lettre Caire (3430/55), 6 X 1955, Becker) que "Keineswegs beabsichtige Ägypten, sich dem sowjetischen Lager zu nähern..."

tout lien entre les deux reconnaissances, mais il est bien contraint d'accepter la position des Arabes.¹⁶⁸

Confronté à une conjoncture dangereuse, l'A.A. doit fournir de nombreux efforts pour essayer de maîtriser à nouveau une situation qui lui échappe. C'est pourquoi, en vue d'une proposition imminente de la part d'Israël et en raison de la menace arabe, le ministère établit une ligne de conduite unique. Et c'est la nécessité politique du moment ainsi que la tradition diplomatique allemande qui justifient l'offensive des éléments de l'A.A. favorables aux États arabes.¹⁶⁹

Dans ces circonstances, le problème spécifique d'Israël perd progressivement sa teneur particulière pour être intégré aux catégories de pensée habituelles du ministère des Affaires étrangères. La période qui s'achève dénote donc une certaine *normalisation* du problème israélien au sein de l'A.A. Et sur ce point on peut observer une analogie avec l'évolution de l'état d'esprit israélien : à la fin de 1955 et dans les premières semaines de 1956, sous la pression des événements, l'État juif se déclare prêt à admettre un rapprochement avec la République fédérale; si le terme de *normalisation* peut encore paraître inadapté dans ce cas précis,¹⁷⁰ il semble bien que, selon Jérusalem, le caractère sensible des relations entre les deux pays se soit suffisamment estompé pour permettre, à tout le moins, la *formalisation* de celles-ci. Toute proportion gardée, l'évolution est similaire du côté ouest-allemand : Israël devient peu à peu aux yeux des fonctionnaires de l'A.A. un partenaire comme un autre; il est donc possible de refuser à ce partenaire des

¹⁶⁸ *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 172, Document (308.210.02 92.12 2532 u. 2533/55) à v. Brentano, 14 XII 1955, v. Welck.

¹⁶⁹ La volonté d'un langage unique émane principalement de l'Abteilung III dans le but de mettre un terme aux agissements de fonctionnaires qui ont à cœur de voir avancer le problème israélien dans le sens d'un rapprochement (i.e. Frowein). Dans le document du 14 XII 1955, Welck propose ainsi que les problèmes afférents à Israël soient pris en compte par une Direction spéciale pour mettre fin aux imprécisions du moment. Il rappelle qu'en ce qui concerne l'établissement de relations diplomatiques avec des pays tiers, c'est sa Direction qui est compétente (*ibid.*, Abt III, 210.02, Deutsche diplomatische und konsularische Vertretungen im Ausland, Bd 153/1, Circulaire A.A. III, 2128/52, 18 II 1952 : "Die Verfügung des Herrn Staatssekretärs sieht vor, daß für die Bearbeitung aller Fragen, die die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit anderen Ländern betreffen, Abt III zuständig ist. (...) Die Zuständigkeit von Abt III ist auch dann gegeben, wenn bei der Errichtung konsularischer Behörden politische Gesichtspunkte eine Rolle spielen."), et qu'elle s'occupe d'Israël depuis le début : "Eine gegenteilige Anordnung gibt es meines Wissens nicht. Tatsächlich werden aber die politischen Angelegenheiten bezüglich Israel bald bei Abt III bald bei Abt II behandelt." Le lendemain de son intervention, une réunion des responsables des différentes Directions de l'A.A. donne lieu à de nouvelles divergences, l'Abteilung II rejetant une attitude "... ganz negativ..." face à une éventuelle proposition de Shinnar, et les autres Directions refusant tout ce qui pourrait rendre encore plus difficiles les relations avec les pays arabes.

¹⁷⁰ Nombreuses sont les personnes qui considèrent que les relations entre les deux pays ne sont toujours pas normalisées en 1995 (v. par exemple la remarque de l'ancien ambassadeur ouest-allemand à Paris, Jürgen Sudhoff : "Je suis convaincu que nous n'aurons jamais avec Israël des relations 'normales'...", in "L'Arche - Le mensuel du judaïsme français", N° 452, Juin 1995, p. 54-55).

faveurs et d'agir à son égard en donnant la priorité à des raisons politiques, c'est-à-dire en faisant passer à l'arrière-plan des considérations de nature morale. Et Israël, quant à lui, doit pouvoir respecter une attitude ouest-allemande guidée par le souci de préserver la neutralité politique de Bonn au Moyen-Orient.

La *normalisation* désirée par l'A.A. est en fait le reflet d'une attitude qui concerne l'ensemble du Moyen-Orient : elle consiste à appliquer à cette région du monde des critères qui découlent de la politique allemande ("Deutschlandspolitik") de la R.F.A., aux dépens d'une politique moyen-orientale spécifique.¹⁷¹ Dans l'immédiat, le résultat de cette *normalisation* est que la perspective d'une conciliation entre toutes les parties s'éloigne un peu plus, ce qui aboutit à favoriser exclusivement l'un des partenaires de Bonn, en l'occurrence la partie arabe.

¹⁷¹ BÜTTNER, F., et HÜNSCHER, P., op. cit., "Deutsche Außenpolitik zwischen Westintegration und Deutschland-Politik".

3. La doctrine Hallstein et le cas d'Israël

3.1. La doctrine Hallstein

Le raidissement qui conduit les pays arabes à établir un lien entre la reconnaissance de l'État hébreu par la R.F.A. et celui de la R.D.A. par eux-mêmes aurait pu être surmonté comme l'avaient été en leur temps les critiques arabes contre la ratification de l'accord de réparations. Mais à l'intransigeance des États arabes correspond cette fois un raidissement de la position fédérale. Et le rejet d'une reconnaissance de la R.D.A. par les Arabes n'est en fait que l'illustration d'une tendance générale qui s'affirme et s'impose en R.F.A.

Dès sa création, on l'a vu, la R.F.A. se considère comme la seule entité allemande habilitée à représenter l'intégralité de l'Allemagne et dénie toute réalité juridique à l'autre État allemand. L'éloignement progressif des perspectives de réunification après l'échec des conférences internationales sur l'Allemagne et l'élargissement du fossé entre les deux États allemands renforcent Bonn dans sa détermination. A l'intérieur de la R.F.A. cette évolution est confortée par le fait que l'attitude ferme du gouvernement Adenauer à l'égard de la R.D.A. est partagée par la quasi totalité des partis ouest-allemands.¹⁷²

Dans sa politique de réunification, le but principal de la R.F.A. est de trouver une parade efficace contre les velléités de reconnaissance de la R.D.A. par des pays tiers. Un tel danger est en effet de plus en plus réel, d'autant plus qu'à la marche de Bonn vers sa souveraineté correspond un processus semblable pour Berlin-Est.¹⁷³ L'évolution de la situation entraîne les services de l'A.A. à songer à des mesures de rétorsion; et la montée diplomatique de l'Allemagne de l'Est trouve rapidement une esquisse de

¹⁷² C'est par exemple le cas du S.P.D. qui vit encore avec la marque fortement anticommuniste que lui a donné Kurt Schumacher. Assez rapidement, toutefois, l'opposition S.P.D. et le F.D.P. critiquent la politique de rapprochement avec l'Occident que mène Adenauer, une politique qui, selon eux, repousse un peu plus la R.D.A. dans le camp communiste, sans proposer eux-mêmes une réelle alternative.

¹⁷³ L'U.R.S.S., depuis le printemps 1954, lorsqu'elle accorde la souveraineté à la R.D.A. (25 III 1954), développe la théorie des deux États allemands et agit pour que Berlin-Est soit reconnu internationalement.

réponse, au moins sur le plan juridique.¹⁷⁴

L'Allemagne de l'Ouest est encouragée dans sa fermeté à l'égard de Berlin-Est par ses partenaires occidentaux. Car ceux-ci, en dépit de l'accession progressive de la République fédérale à la pleine souveraineté, tiennent encore à contrôler l'évolution globale de l'Allemagne; et dans ce cadre ils souhaitent notamment éviter de voir les deux Allemagnes s'entendre sous le patronage de l'Union Soviétique. L'attitude occidentale est nette à cet égard lors de la conférence de Berlin en 1954,¹⁷⁵ au moment où les discussions sur la réunification échouent et où une réflexion est lancée sur les possibilités d'instituer de meilleures relations interallemandes. Molotov, pour l'U.R.S.S., propose alors de créer des commissions de travail communes aux deux Allemagnes. Mais les puissances occidentales refusent cette solution et préfèrent confier la tâche envisagée aux Hauts Commissaires, ce que les Soviétiques rejettent à leur tour.¹⁷⁶ La tendance occidentale se renforce au moment de la signature des accords de Paris lorsque, par l'inclusion d'une déclaration sur l'Allemagne dans le texte régissant l'adhésion de la R.F.A. à l'O.T.A.N., la non-reconnaissance de la R.D.A. est rendue obligatoire pour tous les États membres de l'Organisation Atlantique.¹⁷⁷

A partir de 1955, le problème de la réunification de l'Allemagne n'est plus le principal sujet de préoccupation des conférences internationales désormais centrées sur celui de la *détente*.¹⁷⁸ Cette nouvelle donne aboutit à un durcissement de l'attitude de la République fédérale : le gouvernement Adenauer et tous les partis ouest-allemands désirent dorénavant coupler la

¹⁷⁴ Dans un document du conseiller juridique de l'A.A., E. Kaufmann, daté du 5 V 1954 et adressé à Hallstein (cité par END, op. cit., Chap. "Die Bundesregierung und die äußere Souveränität der D.D.R."), l'"Alleinvertretungsanspruch" est une fois de plus répété (la R.D.A. n'est en effet pas un État, elle n'est qu'une entité commandée par le parti communiste est-allemand, le S.E.D., lui-même directement aux ordres de Moscou, la R.F.A. est le seul État allemand institué librement et ne peut donc pas reconnaître le non-État, elle a été reconnue par tous les pays qui ont mis fin à l'état de guerre avec elle), et des mesures de rétorsion sont évoquées : "Wenn der eine oder der andere Staat trotzdem diplomatische Beziehungen zur D.D.R. anknüpfen sollte, so könnte wohl die Bundesregierung ein solches Vorgehen als 'acte peu amical' ansehen und davon die Regierung, die dies beabsichtigen sollte, vorher informieren."

¹⁷⁵ du 25 janvier au 18 février 1954.

¹⁷⁶ v. KÖRNER, K., "Die alliierten Deutschlandskonferenzen", in SCHWARZ, H.P., (Hg), Handbuch der deutschen Außenpolitik, Munich, 1975, 849 pages, p. 555 et suivantes.

¹⁷⁷ v. KÖRNER, K., "Die Wiedervereinigungspolitik", in *ibid.*, p. 587 et suivantes.

¹⁷⁸ La dernière proposition soviétique de réunification date du 15 I 1955 et est rejetée par Adenauer.

réunification avec la détente internationale.¹⁷⁹ Mais ils rejettent en même temps les solutions qui permettraient d'atténuer la tension mondiale au détriment de l'Allemagne, par la reconnaissance officielle de la division du pays.

Le souci ouest-allemand d'éviter une pérennisation de la division de l'Allemagne apparaît en particulier au travers du problème des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. Ces relations, souhaitées par les deux parties,¹⁸⁰ supposent en effet le maintien du *statu quo* puisqu'elles sont intrinsèquement une violation de la règle que le gouvernement ouest-allemand s'est fixée depuis le départ; car établir des relations avec l'U.R.S.S., c'est entretenir des rapports de droit international avec un pays qui lui-même reconnaît et soutient la R.D.A.; c'est donc accepter indirectement l'existence de l'autre État allemand et partant la division de l'Allemagne. Il revient alors à Adenauer de signifier expressément à Moscou que l'officialisation des relations germano-soviétiques ne change rien à la situation préalable.¹⁸¹ A cette fin, dans un discours préparé dès son retour de Moscou et prononcé devant le Bundestag le 22 septembre 1955,¹⁸² le Chancelier énonce la règle de conduite qui s'applique désormais à l'égard du problème de la reconnaissance de la R.D.A. : c'est la "doctrine Hallstein".¹⁸³

Le raisonnement qui sert de fondement à ladite doctrine est simple puisque pour Adenauer le cas des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. doit demeurer une exception. Tous les autres pays sont donc prévenus :

"Je dois affirmer de façon tout à fait claire que (...) le gouvernement

¹⁷⁹ Adenauer déclare en réponse à la proposition soviétique du 15 janvier (cité par KÖRNER, K., "Die innerdeutschen Beziehungen", in SCHWARZ, H.P., (Hg), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, op. cit., p. 587 et suivantes, p. 625) : "Wir wollen nicht das Nebeneinander zweier selbständiger deutscher Staaten, wir wollen die Wiedervereinigung Deutschlands im Frieden und Freiheit." Heinrich von Brentano annonce quant à lui (ibid., p. 626) : "Ich kann mir eigentlich nicht denken, daß irgend jemand glaubt, er könne auf dem Wege über Kontakte mit der Regierung von Pankow das deutsche Problem lösen oder auch nur diese Lösung erleichtern. Im Gegenteil, Kontakte mit Pankow aufnehmen, bedeutet in der Tat die Anerkennung der Sowjetzonenregierung zum mindesten als ein Faktum. (...) Sie bedeutet darüber hinaus, solche Kontaktnahme in technischen Fragen auch ein politisches Gespräch. Denn es gibt doch schlechthin kein technisches Problem, das nicht politischen Charakter trägt."

¹⁸⁰ en particulier par le Chancelier fédéral qui souhaite le retour des prisonniers de guerre allemands encore nombreux sur le territoire soviétique et sait que des relations ordonnées avec l'U.R.S.S. sont le seul moyen d'arriver à progresser dans la question allemande (v. KAISER, K., "Les relations avec l'U.R.S.S.", in MENUÏER, op. cit., 175-176).

¹⁸¹ ce qu'il répète lors du voyage qu'il effectue en U.R.S.S. au mois de septembre 1955 (du 8 au 14 septembre). Dans une lettre adressée à Boulganine, Premier ministre soviétique, à l'occasion de l'établissement des relations diplomatiques, le 13 septembre, deux restrictions sont précisées : ces relations ne signifient pas une reconnaissance du découpage territorial et elles ne rendent pas caduc l'"Alleinvertretungsanspruch".

¹⁸² Le gouvernement fédéral envoie le même jour une note dans ce sens aux puissances occidentales.

¹⁸³ par la suite = "doctrine".

fédéral considérera comme un acte inamical l'établissement de relations diplomatiques (avec la R.D.A.) de la part de pays tiers avec lesquels (Bonn) entretient des relations officielles, parce qu'il serait à même d'accroître la division de l'Allemagne."¹⁸⁴

La conséquence que la République fédérale doit tirer de l'"acte inamical" n'est pas encore précisée ici. Mais très rapidement Bonn a l'occasion de montrer sa détermination¹⁸⁵ et sa réponse est peaufinée dans les semaines qui suivent. Et c'est au mois de décembre que les modalités de la réplique sont définitivement fixées lors d'une réunion qui rassemble autour de Brentano, Hallstein et Grewe les ambassadeurs Pfeleiderer (Belgrade), Becker (Le Caire) et Meyer (New Delhi).¹⁸⁶ Au cours de la discussion, la position la plus ferme, soutenue par Brentano depuis novembre,¹⁸⁷ l'emporte sur l'attitude plus nuancée de Grewe ou Hallstein :¹⁸⁸ le ministre décide alors que la seule mesure appropriée pour faire face aux tentations de certains pays est de les menacer d'une rupture des relations diplomatiques.¹⁸⁹ Pour Brentano en effet, le risque est trop grand de voir une reconnaissance de la R.D.A., par un pays non-aligné par exemple,¹⁹⁰ déclencher une avalanche d'autres officialisations de ce type. Le gouvernement Adenauer paraît donc

¹⁸⁴ Comptes rendus du Bundestag, 2ème législature (2. Wahlperiode), pp. 5646-5647 : "Ich muß unzweideutig feststellen, daß die Bundesregierung auch künftig die Aufnahme diplomatischer Beziehungen durch dritte Staaten, mit denen sie offizielle Beziehungen unterhält, als einen unfreundlichen Akt ansehen würde, da er geeignet wäre, die Spaltung Deutschlands zu vertiefen."

¹⁸⁵ En novembre 1955, lors d'un entretien avec l'ambassadeur yougoslave à Bonn, Brentano souligne la gravité d'un éventuel soutien de la Yougoslavie à la demande d'adhésion de la R.D.A. à l'U.N.E.S.C.O., ce qui équivaldrait à une reconnaissance de Berlin-Est (PA/AA, Minister Büro (Bureau du ministre), Bd 155, Diplomatische Gespräche, Compte rendu de l'entretien Hallstein/Ivekovic (YU), 9 XI 1955).

¹⁸⁶ *ibid.*, Büro Sts, Bd 340, Document (Sts 80/56), 16 I 1956, Hallstein, "Confidentiel". Compte rendu de la conférence tenue à l'A.A. du 8 au 10 XII 1955, et Texte dactylographié de la conférence à partir d'enregistrements, non communiqué dans le document (Sts 80/56) du 16 I 1956.

¹⁸⁷ A propos de l'attitude yougoslave, Brentano écrit en effet le 11 novembre (*ibid.*, Ref L 1, Document (412.243.18/39 3271/55), 11 XI 1955, v. Brentano, "Jugoslawische Vorkriegs- und Kriegsforderungen") : "Im Falle der Anerkennung der 'D.D.R.' durch Jugoslawien bliebe der Bundesregierung nicht anderes übrig, als die Beziehungen zu Jugoslawien abzubrechen..."

¹⁸⁸ C'est de cette conférence que découlent la "doctrine Hallstein" proprement dite, son extension à l'ensemble du globe et l'acceptation de ses conséquences, même gênantes. Brentano souligne alors les sacrifices économiques éventuels que suppose cette nouvelle politique, mais pour lui il en va de la crédibilité du concept de l'État unique opposé à la théorie des deux États promue par l'U.R.S.S.

¹⁸⁹ Grewe évoque cette décision de l'A.A. dans une interview publié dans le "Bulletin" du 13 XII 1955. Peu après, la doctrine est encore affinée avec l'énumération des accords qui peuvent être acceptés par la R.F.A. : accords monétaires et commerciaux, mission commerciale sans caractère officiel, contacts techniques sans implications politiques... La renonciation de l'Inde à reconnaître la R.D.A. conforte alors la justesse du choix du gouvernement allemand qui a envoyé à New Delhi le vice-Chancelier Blücher pour promouvoir ses idées ("Stuttgarter Zeitung", 13 I 1956, "Blücher gegen Anerkennung zweier deutscher Staaten - Eine Rede vor dem indischen 'Rat für Weltpolitik' - Gespräche über die Wiedervereinigung").

¹⁹⁰ en l'occurrence par la Yougoslavie ou l'Inde.

plus que jamais résolu à rejeter la théorie des deux États allemands.¹⁹¹

3.2. L'application de la doctrine Hallstein au problème des relations diplomatiques germano-israéliennes

3.2.1. Avant l'invitation à négocier de Shinnar

L'élaboration progressive des idées qui mènent à la "doctrine Hallstein" a une influence directe sur l'attitude de la R.F.A. envers les pays arabes, donc envers Israël. Et l'étude du "problème est-allemand" a permis de souligner l'extrême sensibilité de Bonn à ce qui mène au renforcement de la position de Berlin-Est au Moyen-Orient. Dans le contexte de cette période,¹⁹² la logique de la non-reconnaissance de la R.D.A. s'impose donc comme la seule solution, sauf à vouloir abandonner les buts suprêmes que s'est fixés la R.F.A., et enferme Bonn dans le mécanisme de la "doctrine".

Il convient d'ajouter qu'au moment où le Chancelier fédéral énonce la "doctrine", l'A.A. lui-même semble en fait déjà être dans une disposition d'esprit qui exclut définitivement toute formalisation des relations avec l'État hébreu : pour la majeure partie des fonctionnaires de l'A.A., en vertu de la logique développée à Bonn et dans les capitales arabes au fil des derniers mois, une telle procédure est impossible puisqu'elle ne peut que favoriser la R.D.A. au Moyen-Orient.

Les principes édictés par Adenauer le 22 septembre 1955 constituent un élément supplémentaire sur lequel s'appuient les fonctionnaires des Affaires étrangères opposés au rapprochement avec Israël. Plus encore, ils consacrent la thèse selon laquelle une politique favorable à l'État hébreu ne peut être que nuisible aux intérêts de la R.F.A. Cette confirmation autorise donc les services de la "Koblenzerstraße" à franchir le pas et à dénoncer franchement les tentations pro-israéliennes qui existent en Allemagne de l'Ouest.

¹⁹¹ Dans une déclaration prononcée lors de la création de l'association "L'Allemagne indivisible" ("Kuratorium Unteilbares Deutschland") le 3 XII 1955, Jakob Kaiser, le ministre fédéral des questions allemandes, annonce que "Es gilt zu beweisen, daß die Bundesregierung sich weder durch Verführung noch durch Drohung zur Anerkennung der zwei Deutschland bewegen läßt. Das Nein zu den zwei Deutschland werden Bundesregierung und Bundestag stets mit der gleichen Klarheit sprechen." (KAS, Dépôt H.J. v. Merkatz, I 148, Bd 156/2, J. Kaiser : Ansprache bei der Gründung des Kuratoriums Unteilbares Deutschland in Würzburg am 3. Dezember 1955).

¹⁹² qu'il s'agisse de l'environnement mondial, où s'ancre définitivement la logique bipolaire, de la situation du Moyen-Orient où, malgré la montée du mouvement des pays non-alignés, les pays communistes renforcent leur présence, ou de la scène politique ouest-allemande, où Adenauer reste tout-puissant.

Le souci d'éviter à tout prix une reconnaissance de la R.D.A. par les États arabes est présent au plus haut niveau, par exemple chez W. Hallstein. C'est ainsi qu'au cours d'une réunion de l'O.T.A.N. à Paris, en décembre 1955, celui-ci souligne devant Dulles la gravité du sujet pour justifier la raideur de la nouvelle politique.¹⁹³ Dans le même état d'esprit, Hallstein consulte les fonctionnaires de l'A.A. au début de janvier 1956¹⁹⁴ et songe à des palliatifs qui permettraient d'éviter d'appliquer au détriment d'Israël la doctrine qui porte son nom.¹⁹⁵

La "doctrine" est surtout d'actualité à l'occasion d'entretiens qui ont lieu entre Brentano et les ambassadeurs égyptien¹⁹⁶ et irakien¹⁹⁷ à Bonn à la suite d'un nouveau rapprochement entre le Caire et la R.D.A.¹⁹⁸ Si, au cours de ces rencontres, les représentants arabes optent pour la modération,¹⁹⁹ à l'inverse, le partisan de la manière forte qu'est Brentano fait preuve d'intransigeance. C'est ainsi qu'il annonce au représentant égyptien que

"Pour le gouvernement fédéral, cette situation exclut toute action qui renforcerait la thèse de l'Union soviétique qui veut que la division de l'Allemagne soit une réalité dont il faut s'accommoder. Plus encore, cela exclut que la représentation légitime du peuple allemand tout entier et la seule représentation du peuple allemand libre²⁰⁰ accepte qu'un État ou un gouvernement, avec lequel le gouvernement fédéral entretient de bonnes et étroites relations amicales, fasse preuve d'une quelconque attitude par

¹⁹³ GLENNON, J.P., NORING, N.J. (Ed.), *Foreign Relations of the United States*, op. cit., Vol XXVI, Central and Southeastern Europe 1955-1957, 1992, 838 pages, p. 60, Telegram from the Delegation at the North Atlantic Council Ministerial Meeting to the Department of State, Paris, 17 XII 1955, Dulles : "(Hallstein) also mentioned granting of consular functions to East German trade mission by Egypt. He said that Federal Republic had threatened to break relations (...), would be adamant in refusing to have relations with any governments which recognized G.D.R., remarking there was no room for compromise on this issue. (...) Secretary agreed that only by taking strong and clear position on this matter could recognition of G.D.R. be prevented. He pointed out that Federal Republic is stronger and that if other countries have to choose between two, they will choose Federal Republic."

¹⁹⁴ PA/AA, Abt IV, Bd 137, note (206.700.01/35 151/56) à Grewe, 5 I 1956, Frowein, "Confidentiel".

¹⁹⁵ Il explique en effet qu'Israël doit comprendre les objections allemandes comme la R.F.A. avait respecté celles de l'État hébreu. Il doit avouer qu'il n'y a pas de raison impérieuse pour aller de l'avant dans les relations R.F.A./Israël à ce moment et qu'une crise ne pourrait que rendre plus difficile un règlement ultérieur du conflit israélo-arabe. S'il ne s'agit que de protéger les intérêts ou les ressortissants allemands en Israël, il devrait être possible selon lui de placer un fonctionnaire ouest-allemand auprès d'un consulat occidental en Israël.

¹⁹⁶ *ibid.*, Minister Büro, Bd 155, Compte rendu entrevue v. Brentano/ambassadeur Egypte, 17 I 1956.

¹⁹⁷ *ibid.*, Compte rendu entrevue v. Brentano/ambassadeur Irak, 17 I 1956.

¹⁹⁸ Il s'agit alors de l'installation d'un bureau commercial égyptien en R.D.A. (*ibid.*, Aide-mémoire ambassade Egypte remis à v. Brentano par ambassadeur Egypte le 17 I 1956).

¹⁹⁹ ils expliquent en effet qu'un rapprochement entre leurs pays et la R.D.A. n'est que le résultat des incompréhensions et des agissements pro-israéliens de la R.F.A.

²⁰⁰ i.e. la R.F.A.

laquelle la Zone soviétique pourrait parvenir à être reconnue comme État.”²⁰¹

En raison de la réponse vague que lui donne alors son interlocuteur, Brentano insiste, et il va même jusqu'à préciser qu'

“En tant que membre du gouvernement fédéral, il se verrait placé devant un problème grave si un pays devait non pas accorder une reconnaissance *de jure* (à la R.D.A.) par l'établissement de relations diplomatiques mais garantir à des représentants de la Zone soviétique des compétences consulaires.”²⁰²

Cependant, derrière cette fermeté apparente, la R.F.A. semble également prête à nuancer son comportement à l'égard des États arabes. En effet, la déclaration de Brentano montre en même temps la faiblesse de la “doctrine”. Ainsi, lorsque le ministre affirme par la suite qu’“il attache beaucoup d'importance à ce que des relations avec un pays ne soit pas perturbées par les relations avec d'autres pays”,²⁰³ il confirme d'une part l'impossibilité pour la République fédérale d'être souple dans l'application de la logique qu'elle a adoptée; et d'autre part il montre par ses propos que l'élément perturbateur pour de bonnes relations entre Bonn et les capitales arabes n'est pas tant *la R.D.A.* que *l'État hébreu*. La R.F.A. expose ainsi son flanc le plus faible et offre définitivement cet argument aux Arabes.

Le raisonnement compris dans la “doctrine” est bien évidemment repris par les services de l'A.A., en particulier par l'Abteilung III qui y voit la confirmation de ses propres vues. Ainsi, alors que l'État hébreu doit bientôt proposer l'ouverture d'une représentation ouest-allemande en Israël, cette Direction souligne la difficulté de la conjoncture qui n'a plus rien à voir avec le contexte antérieur dans lequel il était possible d'attendre de façon positive une offre israélienne.²⁰⁴ Selon l'A.A. il n'est plus possible désormais d'ignorer l'ensemble des dangers qui existent, ce qui rend nécessaire la recherche

201 “Diese Situation schlieÙe für die Bundesregierung jede Aktion aus, durch die die These der Sowjetunion gestärkt werde, daß die Teilung Deutschlands eine Realität sei, von der man ausgehen müsse. Dies schlieÙe ferner aus, daß die legitime Vertretung des gesamten deutschen Volkes und die einzige Vertretung des freien deutschen Volkes es zulassen könne, daß ein Staat oder eine Regierung, mit der die Bundesregierung gute, enge und freundschaftliche Beziehungen unterhalte, in irgendeiner Weise eine Haltung zeige, durch die die Sowjetzone zur Anerkennung als Staat gelange.”

202 “Als Mitglied der Bundesregierung würde er sich vor einer ernsten Frage gestellt sehen, wenn ein Land zwar nicht eine de-jure Anerkennung durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen aussprechen, aber Vertretern der Sowjetzone konsularische Befugnisse gewähren würde.”

203 “... daß die Beziehungen zu einem Land nicht durch die Beziehungen zu anderen Ländern getrübt werden.”

204 *ibid.*, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (308.210.02 92.19 21/56), 5 I 1956, v. Welck.

d'un apaisement.²⁰⁵ Et pour l'Abteilung III cette recherche n'est pas que du ressort de la R.F.A.; car l'État juif de son côté devrait comprendre que le moment n'est peut-être pas approprié pour aller de l'avant dans les relations germano-israéliennes.

3.2.2. Après le 27 janvier 1956

a. La réponse de Brentano

La "doctrine" conforte également dans leur opinion les représentants ouest-allemands dans les pays arabes. C'est le cas lorsqu'en février 1956, à la suite de la proposition israélienne, les diplomates sont consultés par la Centrale : les indications qu'ils envoient alors à Bonn correspondent exactement à leurs prises de position antérieures, *avec désormais la caution apportée par le Chancelier lui-même.*²⁰⁶

Pour sa part, à la suite de la proposition de Shinnar, l'Abteilung III participe encore plus activement aux réflexions de l'A.A. Elle multiplie ainsi les réserves envers l'invitation à négocier de la part de l'État hébreu qui semblait encore impossible il y a peu de temps du fait même des Israéliens. Elle s'attache en outre à démontrer que l'acceptation par Bonn de l'initiative de Ben Gourion constituerait une rupture avec la politique menée depuis des années.²⁰⁷ Et elle souligne à l'inverse que le maintien du *statu quo* permettrait

²⁰⁵ Plusieurs analyses de diplomates allemands constatent l'aggravation du conflit israélo-arabe qui devient de plus en plus un conflit entre l'U.R.S.S. et les puissances occidentales (ibid., Abt VII, Bd 1044, Lettre Washington (752.06 E 361/56), 15 II 1956, Krekeler, et Note (zu 308 415/56), 21 II 1956, Voigt).

²⁰⁶ Et dans un courrier du Caire en particulier, la "doctrine" est expressément invoquée comme motif principal pour s'abstenir de répondre favorablement à l'offre israélienne (ibid., Abt VII, Ref 708, Bd 1021, Lettre Caire (358/56), 8 II 1956, Becker). Dans sa conclusion, Becker écrit : "Aus dem Gespräch ging klar hervor, daß jede Änderung des gegenwärtigen Status quo im Verhältnis Bundesrepublik-Israel die weittragendsten Auswirkungen hinsichtlich der ägyptischen Haltung haben würde. Ich sehe mich daher veranlaßt, auf Grund der Ausführungen des Unterstaatssekretärs (Hassan Ismail, Affaires étrangères égyptiennes) auch meinerseits nochmals zu betonen, daß vor allem *im Interesse der von uns vertretenen Politik der Nichtanerkennung der D.D.R.* (souligné par nous, D.T.) alles vermieden werden muß, was am gegenwärtigen Status quo der Beziehungen der Bundesrepublik mit Israel etwas ändern könnte."

²⁰⁷ ibid., Bd 1025, Note écrite (308.210.02 92.19 291/56), 4 II 1956, v. Welck. Les fortes réticences de l'Abteilung III semblent imprégner d'autres ministères, comme le B.W.M. qui adopte, dès le début de février 1956, une attitude "... außerordentlich zurückhaltend..." à l'égard de la proposition israélienne (BA, B 102, Bd 58 957, Note sur Israël (VC), 10 II 1956, v. Mahs).

de sauvegarder la neutralité ouest-allemande dans le conflit israélo-arabe.²⁰⁸

Le 14 mars 1956, la réponse positive de Brentano à l'invitation israélienne marque un deuxième point de convergence entre la R.F.A. et Israël, après la signature du traité de réparations le 10 septembre 1952. La lettre de Brentano à Shinnar est certes positive, mais, fait important, elle ne constitue que *l'évocation* d'une possibilité : par cette annonce, la R.F.A. s'affirme en effet prête à engager des négociations qui devraient permettre l'ouverture d'une représentation ouest-allemande en Israël. Toutefois il n'y a pas encore accord ni sur *la nature* de la représentation,²⁰⁹ ni sur *l'échéance*. La réponse ouest-allemande est en fait évasive et semble n'être destinée qu'à satisfaire l'impatience d'un interlocuteur pleinement engagé dans la concrétisation d'un vœu déjà ancien. La réponse de Brentano résulte aussi de la pression d'Adenauer qui souhaite quant à lui rester dans la logique du traité germano-israélien. Mais le caractère dilatoire de cette réponse ne fait que soumettre un peu plus la R.F.A. aux pressions des nombreux éléments opposés au rapprochement avec Israël; et le souci de Brentano de procéder à des négociations secrètes traduit en fait que son attitude est encore sujette, potentiellement, à toutes les variations.

²⁰⁸ Il faut ici remarquer que, si l'Abteilung III démontre avec insistance que la réserve de Bonn n'est pas due à sa volonté de renforcer ses liens avec les États arabes (c'est ainsi qu'elle considère comme fantaisiste (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Lettre A.A. (308.210.02 92.19 361/56) à Bagdad, 21 II 1956, Voigt) l'annonce par la presse irakienne (ibid., Lettre Bagdad (210 E 467/56), 8 II 1956) d'un refus de relations avec Israël "... mit Rücksicht auf die Festigung ihrer Beziehungen zu den arabischen Ländern...") il est évident qu'elle fait intégralement le jeu de ces pays. Ainsi, au lendemain de la nouvelle rencontre entre Shinnar et Brentano, le 7 III 1956, l'Abteilung III (ibid., Abt VII, Bd 1024, Note écrite (308.210.01 92.19 554/56), 7 III 1956, Marchtaler) tient à répondre à la proposition de Blankenhorn du 5 mars (BA, Dépôt Blankenhorn, Bd 61 b, Document de Blankenhorn à Hallstein et Brentano, 5 III 1956) de mettre en place une chambre de commerce germano-israélienne. D'après elle, cette chambre de commerce ne pourrait que provoquer les Arabes, puisque son but paraîtrait évident. Elle place au même niveau une administration de ce type et un bureau commercial est-allemand en Egypte : "... eine Verschlechterung (wäre) sehr wahrscheinlich, weil die deutsch-israelische Handelskammer natürlich vorwiegend konsularische Funktionen ausüben würde (...), während wir uns bei den arabischen Ländern nach Kräften bemühen zu verhindern, daß die Handelsbüros der sog. D.D.R. in arabischen Ländern konsularische Befugnisse erhalten." Plutôt que d'installer une quelconque représentation ouest-allemande, l'Abteilung III préconise alors l'affectation d'un fonctionnaire ouest-allemand au consulat britannique de Haïfa. Et lorsque Brentano donne une réponse positive à Shinnar, le 14 mars 1956, l'Abteilung III persiste dans ses efforts en s'ingéniant alors à dénoncer les indiscretions commises par la mission israélienne de Cologne qui désire précipiter les choses et expose ainsi la R.F.A. à des représailles arabes (l'Abteilung III indique à propos d'informations parues dans la presse à ce propos (ibid., Abt VII, Bd 1025, note (308.210.02 92.19 626/56), 14 III 1956, Marchtaler) : "Die Araber werden daraus die Folgerung ableiten, daß sie ihrerseits nun keinen Grund mehr hätten, den Handelsbüros der D.D.R. konsularische Befugnisse nicht zugestehen.").

²⁰⁹ L'État hébreu est encore opposé à des relations diplomatiques normales. Le choix porte donc sur un simple bureau commercial destiné à mener à bien des tâches imposées par le déroulement du traité ou sur un consulat qui devrait permettre de cumuler ces attributions avec des prérogatives administratives destinées à pallier les lenteurs du système alors en place (représentation des intérêts consulaires ouest-allemands par la Grande-Bretagne).

Vouées à être confidentielles, les négociations qui doivent s'engager entre Bonn et Jérusalem font l'objet de nombreuses rumeurs dont le but apparent est de saboter le processus à venir. Les informations qui confirment ou infirment²¹⁰ la perspective prochaine de relations entre la R.F.A. et Israël poussent les autorités des pays arabes²¹¹ et leurs représentants à Bonn²¹² à multiplier leurs interventions; et le raidissement de ceux-ci renforce les craintes des Affaires étrangères allemandes.²¹³ L'A.A. saisit bien la distinction désormais établie par les États arabes entre des relations diplomatiques et la présence d'une simple mission commerciale ouest-allemande en Israël; mais le ministère tient tout de même à préciser qu'aucune option n'a encore fait l'objet d'une approbation de la part de la R.F.A.²¹⁴ C'est dans le même état d'esprit que l'A.A. repousse fermement les exigences de F. Böhm qui réclame une réponse positive à la proposition israélienne.²¹⁵

b. La conférence d'Istanbul

La réponse définitive de Bonn à l'offre israélienne du 27 janvier dépend en fait d'une consultation organisée au mois d'avril 1956 : la réunion organisée à Istanbul, à l'initiative de l'ambassadeur à Bagdad, von Förster, de tous les ambassadeurs de R.F.A. au Moyen-Orient.²¹⁶

Cette réunion de caractère exceptionnel a pour but principal de dresser le bilan de l'action allemande au Moyen-Orient. Elle est aussi destinée à constater l'évolution politique des pays concernés, notamment face à l'offensive, idéologique et économique, ainsi que de l'aide militaire des pays de l'Est.²¹⁷ Elle doit enfin permettre une meilleure concertation par le biais d'un débat entre l'"état-major" et le "front".²¹⁸

210 "Frankfurter Rundschau", 23 III 1956, "Botschafteraustausch mit Israel noch nicht aktuell".

211 PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Télégramme Caire (100), 26 III 1956, Becker.

212 *ibid.*, note (308.210.02 92.19 709/56), 22 III 1956, Voigt.

213 *ibid.*, Télégramme Caire (109), 27 III 1956, Becker. La presse syrienne demande "... daß Syrien eine Anerkennung Israels durch die Bundesrepublik mit einer Anerkennung der D.D.R. durch Syrien beantworten solle."

214 *ibid.*, note (308.210.02 92.19 776/56), 29 III 1956, Voigt.

215 *ibid.*, Minister Büro, Bd 130, Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern im Nahen Osten, Lettre F. Böhm à v. Brentano, 19 II 1956, v. aussi *supra*.

216 *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Bagdad (210 2051/55), 2 VIII 1955, v. Förster. Sont présents, entre autres : Richthofen (Djeddah), v. d. Esch (Damas), Bidder (Addis Abeba), de Haas (Khartoum), Becker (Le Caire), v. Schubert (Amman), Nöhling (Beyrouth), Quiring (Kaboul), Podyen (Karachi), Gielhammer (Téhéran), Hallstein, v. Welck, Voigt, Melchers, Grewe, Trützschler, Weber et Harkort de l'A.A.

217 PA/AA, Büro Sts, Bd 339, Programm der Nahost-Konferenz in Istanbul vom 3.-7. IV 1956 (308.210.02 Konf 545/56).

218 "'Lagebesprechung' zwischen 'Front' und 'Stab'" (*ibid.*, Rapport sur la "Nahost-Konferenz in Istanbul (3-7 IV 1956)" (Sts 627/56).

Pour leur part, les problèmes d'Israël et de ses relations avec la R.F.A. ne figurent pas à l'ordre du jour des débats. Mais ces questions n'en constituent pas moins des préoccupations essentielles pour les personnes présentes à Istanbul dont la réunion est elle-même la prolongation de la première conférence de Bonn de décembre 1955.²¹⁹

Dès le départ, les débats de la conférence d'Istanbul sont orientés : les documents préliminaires insistent sur le fait que les comptes rendus des ambassadeurs doivent présenter la situation des différents pays sous l'angle particulier d'une réplique à l'offensive idéologique et commerciale du bloc soviétique au Moyen-Orient. Il s'agit donc d'appliquer la "doctrine" à cette région du monde et de mettre au point une politique qui puisse y sauvegarder et développer les intérêts ouest-allemands.

Au début des discussions, après avoir souligné les caractéristiques de la situation générale,²²⁰ les ambassadeurs présents à Istanbul examinent les attitudes occidentale²²¹ et soviétique.²²² Et selon eux, le contexte du printemps 1956 est principalement marqué par le développement de la présence commerciale du bloc soviétique au Moyen-Orient. Mais d'après les différents témoignages, cette évolution débute à peine et constitue le préalable à une présence idéologique plus forte. Et dans ce domaine, le danger est d'autant plus grand que le ressentiment anticolonialiste est savamment exploité par l'U.R.S.S. et les démocraties populaires.

Les diplomates ouest-allemands décortiquent ensuite le schéma de la politique suivie par les pays de l'Est : en règle générale, ceux-ci établissent d'abord des contacts commerciaux pour arriver par la suite à des relations diplomatiques. Ce système, au départ peu efficace, a fait ses preuves; car la conclusion d'accords commerciaux n'a pour but que de lier un peu plus le partenaire, en le convainquant de la bonne foi des pays socialistes. Dans l'action commune des pays de l'Est telle que la décrivent les représentants de

²¹⁹ Les États arabes sont également conscients de la portée de cette réunion (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Télégramme Caire (108), 4 IV 1956, Schirmer, pour Becker à Istanbul et Abt VII, Bd 1044, Télégramme Damas (12), 5 IV 1956, Ringelmann) et tentent de peser sur la décision finale à l'aide de nouvelles rumeurs reprises par la presse locale (ibid., Abt VII, Bd 1025, Lettre Amman (210 E 1056/56), 4 IV 1956 et Lettre Djeddah (335 1806/56), 9 IV 1956, Steffen) ou ouest-allemande ("Die Welt", 4 IV 1956, "Nasser warnt die Bundesrepublik. Gegen Beziehungen zu Israel").

²²⁰ Rapport sur la "Nahost-Konferenz in Istanbul..." : une zone de tension avec le problème des champs pétroliers, bouleversements continuels depuis l'effondrement de l'Empire ottoman, des pays sous-développés aux besoins énormes, passion nationaliste et complexe de supériorité, mais absence d'unité.

²²¹ tentative de replacer le Moyen-Orient dans le système global d'"endiguement" (Middle East Defense Organization, pacte de Bagdad...).

²²² mise en place de relations commerciales et de contacts militaires.

Bonn, la R.D.A. possède à leur avis des atouts ou profite de présupposés favorables. Ceci renforce naturellement le danger que Berlin-Est représente pour la R.F.A. puisque

“La prétendue ‘R.D.A.’ est mise à contribution au Moyen-Orient avec un succès particulier, avec l’utilisation des sympathies traditionnelles et présentes de manière peu différenciée dans les couches populaires (...) pour tout ce qui est allemand, un problème auquel le gouvernement fédéral et les représentations à l’étranger doivent porter la plus grande attention.”²²³

Les participants à la réunion d’Istanbul poursuivent leur constat en remarquant que le danger communiste est loin d’être le seul, car s’y ajoute celui qui émane des pays arabes eux-mêmes; ceux-ci répondent en effet souvent favorablement aux propositions des pays de l’Est en vertu d’un raisonnement très simpliste : quiconque est l’ennemi d’Israël est par là même leur ami.²²⁴ En outre, leur connaissance des problèmes spécifiques de l’Allemagne reste souvent limitée,²²⁵ d’où une grande légèreté de leur part dans le traitement de la question allemande. Les diplomates constatent toutefois que, dans l’ensemble, les pays arabes ne raidissent pas leur attitude de leur propre initiative mais que cette évolution est souvent le résultat d’une pression des pays de l’Est ou bien du rapprochement entre la R.F.A. et Israël.

Sur la base de ces constatations, et pour faire face à l’offensive communiste, en particulier à celle de l’Allemagne de l’Est, les diplomates préconisent une politique adaptée à l’ampleur d’une tâche qui, d’après eux, est d’autant plus importante que, tel est leur avis, c’est désormais Bonn qui

²²³ “Mit besonderem Erfolg wird in Ausnutzung der traditionellen, zumindest in den breiten Volksschichten wenig differenzierten Sympathien für alles Deutsche, die sog. ‘D.D.R.’ im Nahen Osten eingesetzt, ein Problem, dem seitens der Bundesregierung und der Auslandsvertretungen größte Aufmerksamkeit zu widmen ist.”

²²⁴ Document (454/56 geh II), 28 VI 1956, Schnippenkötter, transcription des interventions lors de la conférence des ambassadeurs. V. intervention de v. d. Esch à propos de la Syrie et celle de Becker sur l’Egypte.

²²⁵ Becker écrit à propos de l’Egypte : “Ich möchte beinahe sagen, daß außer im Außenministerium, bei einigen Journalisten und Ministern das Problem kaum verstanden wird.”

représente les intérêts occidentaux au Moyen-Orient.²²⁶ Selon l'analyse faite par les participants à la réunion d'Istanbul, en effet, les puissances occidentales autres que la R.F.A. sont très nettement handicapées dans leur politique moyen-orientale,²²⁷ alors que la R.F.A. jouit pour sa part auprès des pays de la région d'une bonne réputation due pour une large part à l'absence d'un passé colonialiste ou impérialiste.²²⁸ Après avoir procédé à cette analyse, les diplomates évoquent alors les moyens qui permettraient à l'Allemagne de faire face efficacement à l'urgence de la situation²²⁹ et proposent des mesures concrètes.²³⁰ Il ne faudrait toutefois pas se méprendre ici sur les intentions des diplomates réunis à Istanbul : ils ne préconisent à aucun moment que l'Allemagne fasse cavalier seul; au contraire, dans leur désir de voir couronnée de succès la campagne qu'ils envisagent, ils insistent avant tout sur la nécessité pour l'Occident de faire preuve d'unité, seul moyen de lutter efficacement contre l'offensive soviétique.

²²⁶ Il est intéressant de remarquer que les débats, en particulier les déclarations de Hallstein, sont de constantes prises de position en faveur d'une action qui montre que la R.F.A. sert effectivement les intérêts occidentaux, qu'elle fait bien partie du monde occidental et n'est pas tentée par une politique aventureuse. Hallstein déclare par exemple (Document (454/56 geh II), 28 VI 1956, Schnippenkötter) : "Der Gedanke, wir wollten uns die Möglichkeit eines verhältnismäßig freien Spiels mit dem Osten vorbehalten, liegt (bei den westlichen Alliierten) (...); wir müssen ihm daher immer wieder aufklärend entgegentreten." Dans le contexte moyen-oriental, les Etats-Unis voient depuis quelque temps en la R.F.A. non seulement une représentante du monde occidental mais aussi un pays qui doit contribuer à instaurer la paix au Moyen-Orient. C'est ainsi que le 17 X 1955, après la révélation des livraisons militaires tchécoslovaques à l'Egypte, le Conseil National de Sécurité des Etats-Unis réfléchit sur les mesures à prendre pour éviter toute attaque préventive, en particulier de la part d'Israël ("Memorandum from the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to Members of the Council, Washington", in GLENNON, J.P., NORING, N.J. (Ed.), Foreign Relations of the United States, op. cit., Vol XIV, Arab-Israeli Dispute 1955, 1989, 929 pages, p. 592 et suiv.) et prévoit de proposer aux pays occidentaux un blocage de l'aide économique aux différents pays. Parmi ces mesures figurent un arrêt des livraisons ouest-allemandes à Israël (p. 597: "... an embargo by the Western powers would in time reduce Israel or any of the contiguous Arab states to surrender (...) an embargo of US blocking of Israel would be reinforced if the Federal Republic of Germany ceased its reparations payments...").

²²⁷ La Grande-Bretagne, depuis qu'elle s'est retirée de la zone du Canal de Suez, a perdu encore plus d'influence; les Etats-Unis ne peuvent pas mener une politique très précise du fait de leurs intérêts divergents (intérêts sionistes à respecter au moment des élections, respect des politiques britannique et française...).

²²⁸ Rapport sur la "Nahost-Konferenz in Istanbul...": "Deutschland hat (...) indirekt die nationalistischen Bestrebungen in diesen Ländern gefördert.", référence aux relations entre l'Allemagne nazie et certains mouvements indépendantistes arabes dirigés contre les Britanniques du temps de la Deuxième guerre mondiale.

²²⁹ Il s'agit de pratiquer une politique économique libérale et de ne pas essayer de copier les méthodes du bloc soviétique. D'autre part, la R.F.A. se doit d'*agir* et non simplement de *réagir*, elle doit s'efforcer de pratiquer une politique flexible et pragmatique et respecter la neutralité dans les différents conflits. Un effort particulier doit être fourni dans la connaissance de la mentalité propre de chaque pays et il s'agit avant tout d'éviter de coupler la politique commerciale et la politique pure : le "Trade not aid" pratiqué en principe par les pays de l'Est doit l'être aussi par les Occidentaux.

²³⁰ Sont cités : l'aide économique (la politique ne vient qu'en second lieu) pour faire de ces pays des partenaires, une aide accordée en fonction de critères politiques (comme dans le cas du barrage d'Assouan) devant rester limitée; l'aide technique dont les conséquences politiques ne sont pas négligeables; les contacts personnels, auxquels est rattachée la politique culturelle.

Après la présentation globale des problèmes et perspectives qui s'ouvrent à l'Allemagne au Moyen-Orient, la suite des débats de la conférence d'Istanbul est influencée directement par la doctrine Hallstein. Car en parallèle à une politique qui doit servir les intérêts occidentaux, les représentants de la R.F.A. ont le souci d'éviter ce qui pourrait aggraver la division de l'Allemagne;²³¹ et ce souci conduit naturellement les diplomates à aborder le problème des relations avec Israël tel qu'il se pose en fonction de la situation spécifique de l'Allemagne d'après-guerre.

Avant toute chose, les diplomates ouest-allemands dénoncent naturellement une nouvelle fois très fermement le lien établi par les États arabes entre les reconnaissances de la R.D.A. et de l'État hébreu. Mais au cours de l'échange d'idées qui suit, il leur faut reconnaître qu'au regard de la situation préoccupante qui règne pour l'Allemagne au Moyen-Orient dans son ensemble le problème israélien paraît d'une importance dérisoire : car son aspect moral -quelle que soit son importance- n'a que peu de poids face aux intérêts politiques de la R.F.A.²³²

Dans la suite de la discussion, Hallstein souligne que le 14 mars, par la réponse de Brentano, la R.F.A. ne s'est pas engagée totalement. Car l'Allemagne de l'Ouest a apporté à son consentement à des relations diplomatiques avec Jérusalem deux restrictions de taille qui concernent la date d'ouverture de sa représentation en Israël et les tâches qui doivent lui incomber. Par ailleurs au cours des conversations, alors que Melchers (Abteilung III) insiste sur l'incompréhension dont feraient preuve les Arabes si les Allemands ouvraient une représentation diplomatique en Israël, Becker (Le Caire) met pour sa part l'accent sur le dilemme auquel est confrontée la R.F.A.²³³ Nöhring (Beyrouth) remarque de son côté que, dans cette affaire, c'est un point de vue politique et non juridique qui doit l'emporter, argument qui renforce Richthofen (Djeddah) dans sa remise en cause du principe, pourtant acquis par l'A.A., d'une solution intermédiaire.²³⁴

Après que Gielhammer (Téhéran) eut remarqué que "rien ne pourrait

²³¹ V. intervention de Hallstein (bilan intermédiaire) in Document (454/56 geh II), 28 VI 1956, Schnippenkötter, transcription des interventions lors de la conférence des ambassadeurs.

²³² Pour DEUTSCHKRON (op. cit.), les Allemands savent à partir de ce moment qu'Israël a besoin de l'Europe occidentale et ne peut pas se détourner de la R.F.A., et il ne leur paraît pas indispensable d'avoir des relations diplomatiques avec l'État hébreu.

²³³ Becker : "Die neue Israelpolitik mit der Politik der Nichtanerkennung der D.D.R. zu vereinigen, bedeutet die Quadratur des Kreises."

²³⁴ Richthofen : "Es erhebt sich (...) die Frage, ob nicht die Verknüpfung der Aufnahme von Beziehungen mit dem Reparationsvertrag, an dem sich die Araber endlich gewöhnt haben, besonders ungünstig ist, ob es nicht psychologisch geschickter wäre, anstatt jetzt diese zwitterhafte Dienststelle zu errichten, zu gegebener späterer Zeit in klarer Form normale Vertretungen auszutauschen."

compenser les dégâts de la reconnaissance”²³⁵ de la R.D.A., la discussion s’oriente vers le choix qu’il convient de faire. Si les ambassadeurs réunis à Istanbul penchent pour un report momentané de la décision, il leur apparaît cependant nécessaire que Bonn évite de donner l’impression de faire une concession aux Arabes; car cela risquerait de nuire à l’image de la R.F.A. tant auprès des Arabes que des Israéliens. C’est pour cela que l’argument choisi pour justifier l’objection de Bonn à la proposition israélienne d’ouvrir une ambassade reste alors celui de l’infiltration soviétique au Moyen-Orient.

Malgré la tournure des discussions d’Istanbul, l’idée d’un rapprochement avec Israël n’est pas encore définitivement abandonnée. Les fonctionnaires réunis sur le Bosphore décident en effet de sonder les Arabes afin de savoir quelle pourrait être la solution acceptable à leurs yeux. C’est à cette fin que plusieurs participants précisent que la R.F.A. devrait établir une distinction entre “la reconnaissance d’un État, la reconnaissance d’un gouvernement et l’établissement de relations diplomatiques”;²³⁶ ainsi on espère susciter une réflexion des Arabes sans courir pour autant le risque d’une réaction brutale de leur part.

La conférence d’Istanbul est pour les responsables politiques et les hauts fonctionnaires de l’A.A. surtout le moyen de fixer pour le Moyen-Orient une ligne de conduite qui corresponde au contexte du printemps 1956. C’est aussi dans cette optique qu’à son retour de Turquie Hallstein convoque une nouvelle fois les fonctionnaires compétents afin d’insister devant eux sur les nombreux intérêts économiques, culturels et militaires de la R.F.A. dans la région.²³⁷ Selon lui, comme la marge de manoeuvre de Bonn est étroite, la République fédérale doit assumer les risques économiques que suppose une aide, justifiée par des préoccupations politiques, aux pays de la région. La conclusion de sa démonstration est claire : la République fédérale s’avoue prête à des sacrifices motivés par l’importance politique du Moyen-Orient; et elle est disposée à s’intéresser moins à ce qui ne relève pas de “raisons impérieuses”, c’est-à-dire au rapprochement avec Israël.

Le souci de s’engager davantage du côté des États arabes et la logique de retrait à l’égard d’Israël que cette option sous-entend apparaissent

²³⁵ “Es gibt keinen Nutzen, der dem Schaden der Anerkennung aufwiegen kann.”

²³⁶ “Dabei kann man unterscheiden zwischen der Anerkennung eines Staates, der Anerkennung einer Regierung, und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen.”

²³⁷ *ibid.*, Informationsgespräch mit Sts Prof Dr Hallstein am Freitag, 13. April 1956.

plus nettement encore dans un texte de Voigt qui tire les conclusions de la réflexion menée à Istanbul.²³⁸ Le fonctionnaire de l'Abteilung III reprend alors la description du contexte du Moyen-Orient pour remettre en cause la lettre de Brentano à Shinnar, tout en faisant écho aux interrogations des diplomates ouest-allemands. Il paraît même désormais acquis que, si l'hypothèse d'un simple bureau commercial ouest-allemand pouvait encore être acceptée à la fin de l'année précédente,²³⁹ celle-ci est à présent également exclue.²⁴⁰

Pour justifier son point de vue, Voigt commence par mentionner les arguments traditionnels pour se dire désolé de l'amalgame établi par les Arabes entre les deux reconnaissances. Et il ajoute que si la décision ne dépendait que de la R.F.A., celle-ci refuserait avec détermination la pression arabe et reconnaîtrait l'État hébreu.²⁴¹ Mais, souligne-t-il, la R.F.A. ne peut pas se conduire comme si elle était seule. Elle ne peut pas agir égoïstement et pousser les pays arabes dans les bras de l'U.R.S.S., car cela reviendrait à anéantir les dernières chances occidentales au Moyen-Orient.²⁴²

La conclusion que tire Voigt des constatations auxquelles il procède est évidente et suit parfaitement la "doctrine" : si la République fédérale se rapproche d'Israël, *sous quelque forme que ce soit*, les États arabes mettront leurs menaces à exécution et reconnaîtront la R.D.A. Dans ce cas, Bonn devra rompre avec eux, ce qui signifiera la fin de toute présence, occidentale en général ou allemande en particulier, au Moyen-Orient. Or la R.F.A. ne peut se permettre de prendre une si lourde responsabilité, d'où la remarque du fonctionnaire :

"Il apparaît (...) nécessaire de se demander si le moment est le bienvenu de mettre à exécution la promesse faite dans la lettre du 14 mars,

²³⁸ *ibid.*, Note écrite de Voigt "Lage im Nahen Osten : Israelfrage", IV 1956, "Secret".

²³⁹ *ibid.*, Abt III, Ref 316, Bd 172, Note écrite, 23 XI 1955, v. Welck.

²⁴⁰ "Angesichts dieser Gesamtsituation haben unsere Missionschefs im Nahen Osten einmütig und mit eindrucksvollen Argumenten darauf hingewiesen, daß sie ernste Zweifel hätten, ob sie dazu raten könnten, jetzt in Israel eine Art Pendant zur Israel-Mission in Köln zu errichten, wie dies in dem mit Zustimmung des Herrn Bundeskanzlers an Herrn Shinnar gerichteten Brief des Herrn Bundesaußenministers von Brentano vom 14. März in Aussicht gestellt worden ist."

²⁴¹ "... wir können keinesfalls unsere Entschlüsse von Entscheidungen der Kabinette in Kairo, Damaskus oder Riad abhängig machen. Das wäre unserer nicht würdig."

²⁴² D'autres éléments permettent de souligner la préoccupation de Bonn à cette époque de représenter les intérêts occidentaux au Moyen-Orient et de participer au processus de paix. Ainsi Adenauer évoque dans ses mémoires (ADENAUER, K., *Erinnerungen - 1955-1959*, Stuttgart, 1967, 551 pages, p. 136) l'éventualité d'une visite de Nasser à Bonn au printemps 1956 à l'occasion de laquelle la R.F.A. aurait pu intervenir directement : "Nasser hatte im Frühjahr 1956 zu verstehen gegeben, daß er gern einmal nach Bonn käme. Das Auswärtige Amt setzte sich mit England in Verbindung. Die britische Regierung riet dringend davon ab, Nasser einzuladen. Es wurde nichts unternommen. Mir wurde zu spät hiervon Mitteilung gemacht. Dulles, dem ich von der Angelegenheit berichtete, bedauerte gleichfalls diesen Verlauf. Die Bundesrepublik war nicht durch die Vergangenheit in ihren Beziehungen zu den arabischen Staaten belastet, und ich erblickte gute Chancen für uns, mit Nasser auf den verschiedensten Gebieten zu einer Zusammenarbeit zu kommen."

non pas en raison de la pression arabe mais uniquement (...) à cause de notre responsabilité qui découle de la situation générale.”²⁴³

La question posée par Voigt obéit à la logique de toutes les prises de position antérieures. Mais la conclusion du document comporte une maladresse ou un aveu de faiblesse que le fonctionnaire ne consent pas à exprimer clairement et qui découle des discussions d'Istanbul. En effet, écrit-il, la modification de la position ouest-allemande par rapport à la réponse positive de mars n'est pas la preuve d'un recul devant la pression arabe; elle correspond en fait à une prise de conscience de sa tâche par une R.F.A. qui est souveraine et qui, de surcroît, représente de façon quasi-exclusive les intérêts occidentaux au Moyen-Orient. Mais le fait de préciser ici qu'il ne s'agit pas d'un recul n'est-il pas l'aveu même d'une concession? Et Bonn est-il en mesure de relever le défi évoqué par Voigt?²⁴⁴

La réponse définitive de Bonn à la proposition faite par Jérusalem d'établir des relations diplomatiques est transmise aux Israéliens lors d'un entretien entre Shinnar et Brentano, le 14 mai 1956 :²⁴⁵ le ministre annonce à cette occasion à son interlocuteur que la R.F.A. ajourne sa décision d'installer en Israël une représentation, et que cet ajournement vaut également pour l'ouverture d'un bureau commercial aux compétences limitées au cadre du traité. Brentano précise cependant à son interlocuteur que Bonn ne renonce pas au projet d'installer une représentation sur le territoire de l'État juif, mais il souligne aussi que la consultation qui a eu lieu à Istanbul a révélé que pour la R.F.A. comme pour Israël il était préférable d'attendre un moment plus propice

243 "Es erscheint (...) nötig, sich zu fragen, ob jetzt der richtige Zeitpunkt wäre, die Zusagen des Briefes vom 14. März zu realisieren, nicht wegen arabischen Druckes, sondern einzig und allein wegen unserer aus der Gesamtlage sich ergebenden Verantwortung."

244 S'il est vrai que l'Occident est en perte de vitesse dans cette partie du monde, il paraît a priori illusoire de voir la R.F.A. prendre le relais des autres puissances, d'autant plus que Bonn souligne dès cette époque qu'il n'a pas là d'intérêt politique direct. En outre, la R.F.A. se place implicitement en position de subordonnée à l'égard des États arabes et leur offre ainsi la possibilité d'utiliser l'argument par la suite (lors de la conférence d'Istanbul, un tel danger avait été souligné par v. d. Esch, et Hallstein y avait répondu ainsi : "Das ist richtig, aber diesen Nachteil müssen wir in Kauf nehmen." in Document (454/56 geh II), 28 VI 1956, Schnippenkötter, transcription des interventions lors de la conférence des ambassadeurs).

Le fonctionnaire de l'Abteilung III explique enfin que le seul problème en suspens est de convaincre l'État hébreu de bien vouloir admettre que le moment n'est pas favorable à l'établissement d'une représentation commerciale ouest-allemande. Et si l'Allemagne de l'Ouest respecte la parole donnée, il est bien clair à ses yeux que l'échéance doit être reportée jusqu'à ce que la situation permette la reprise sans risque du projet. Mais en fait, d'après l'Abteilung III, il ne devrait pas être trop difficile de faire comprendre la situation aux Israéliens, le gouvernement de Ben Gourion étant plus en mesure désormais de comprendre les arguments de la raison : il en va en effet de la paix du Moyen-Orient, ce qui devrait également intéresser l'État hébreu.

245 *ibid.*, Abt VII, Bd 1024, Note écrite (zu 308.210.01 92.19 1100/56), 11 V 1956, v. Welck, document de préparation à la rencontre du 14 mai.

pour formaliser définitivement les relations existantes.²⁴⁶

Quelque soit l'interprétation que l'on puisse en donner, la réponse définitive de Brentano est bien une fin de non-recevoir opposée à la proposition israélienne²⁴⁷ et elle prouve que Bonn se place désormais en retrait par rapport à la lettre du 14 mars qui avait consacré le rapprochement entre la R.F.A. et Israël. Les considérations sur le passé nazi de l'Allemagne, qui avaient inspiré le courrier de Brentano à Shinnar, conservent certes toute leur validité; mais désormais les impératifs liés au présent et aux intérêts particuliers de la République fédérale sont prioritaires pour le gouvernement de Bonn.²⁴⁸

Épilogue : La réaction israélienne aux réflexions ouest-allemandes

A l'automne 1955, après l'entrée en vigueur de la "doctrine", les autorités israéliennes ne semblent pas considérer la nouvelle politique de Bonn à leur égard comme un danger pour le rapprochement avec la R.F.A.²⁴⁹ Pour elles, dans tous les cas, il est indispensable qu'Israël se rapproche de Bonn afin de faire face à un isolement local et mondial de plus en plus grand.

²⁴⁶ Le principal argument invoqué est la conjoncture sensible : poussée soviétique au Moyen-Orient, efforts de Dag Hammarskjöld, secrétaire général de l'O.N.U., pour arriver à un règlement de paix. A propos de ce refus, I. Deutschkron cherche à nouveau une explication dans le passé des fonctionnaires de l'A.A., et en particulier dans celui de Voigt; elle écrit en effet : "(Der) eigentliche(...) Verfasser (...) war der Chef der Nahostabteilung im Auswärtigen Amt von 1953 bis 1962, Voigt. Voigts Neigungen galten ohne Zweifel mehr den Arabern." (DEUTSCHKRON, I., Israel und die Deutschen, op. cit., p. 110). Si le jugement de Deutschkron est valable jusque là, ses informations sont plus imprécises par la suite, lorsqu'elle explique les sympathies arabes de Voigt en écrivant à son propos : "... von 1936 bis 1938, also während der Ära Ribbentrop, Konsul in Jerusalem (...) und sprach fließend arabisch." En fait, si l'on en croit la biographie de Voigt disponible à l'A.A., celui-ci ne fut pas en poste au Moyen-Orient à ce moment. Par ailleurs ("Das Verhalten der bundesdeutschen Politiker...", op. cit.) Deutschkron attribue à "Vogt" (sic) la fonction de consul d'Allemagne à Haïfa à la même époque ainsi que l'organisation d'une section du parti nazi dans cette ville; or le poste de consul d'Allemagne à Haïfa est alors occupé par W. Melchers (PA/AA, Abt III, Bd 172, Lettre de Bagdad (211 Isr 855/55), 21 III 1955, Melchers et biographie de Melchers qui indique que c'est celui-ci qui met en place le consulat de Haïfa à partir du 14 II 1938) et Voigt n'entre au N.S.D.A.P. que le 1er XI 1939.

²⁴⁷ même si, dans l'esprit des gouvernants ouest-allemands, le report n'est que provisoire.

²⁴⁸ La pratique confirme rapidement la décision ouest-allemande : peu de jours après la réponse définitive de Brentano à Shinnar, la R.F.A. a l'occasion de mettre en pratique l'attitude définie au cours des réflexions d'Istanbul. Lors de la rencontre, vivement soutenue par l'A.A. (BA, Archives de la Chancellerie, Bd 2068, Notice de l'A.A. (Ref 11) à Adenauer, 14 V 1956), entre Adenauer et Anouar El Sadate, le plus proche collaborateur de Nasser, le ministère des Affaires étrangères dicte au Chancelier la conduite à tenir (ibid., Lettre de l'A.A. (1153/56) à la Chancellerie, 17 V 1956). Et lorsque Sadate explique et insiste sur le fait que la reconnaissance diplomatique d'Israël par la R.F.A. serait très difficilement acceptable par l'Égypte, Adenauer répond en déclarant que, en cette période de tension, la R.F.A. s'abstiendra de tout ce qui pourrait aggraver les antagonismes, c'est-à-dire de toute reconnaissance d'Israël (ibid., Rapport visite Sadate (11.04.001 1803/56 II), 24 V 1956).

²⁴⁹ la demande israélienne est elle-même postérieure au discours d'Adenauer du 22 IX 1955.

De plus, comme cela a été signalé par ailleurs, le moment paraît favorable : les échos aux consultations israéliennes de 1955 sont plutôt positifs et répondent aux attentes de Jérusalem. Cette situation amène l'État hébreu à effectuer sa demande le 27 janvier 1956, avec en apparence de réelles chances de réussite.

Quelles sont les réactions israéliennes face aux hésitations allemandes?

Dans un premier temps, vu l'importance pour Bonn de la décision à prendre, Israël ne s'inquiète pas du retard de la réponse ouest-allemande. De plus, l'État juif comprend que la R.F.A. se méfie d'une opinion publique israélienne dont elle ne connaît pas grand-chose. De ce fait les hésitations allemandes sont considérées comme normales en Israël.

La lenteur du processus de réflexion qui a lieu ensuite en Allemagne devient plus alarmante aux yeux de Jérusalem à partir du moment où il apparaît que l'atmosphère à Bonn n'est plus la même qu'en 1955. C'est pourquoi les informations transmises à Jérusalem par la mission israélienne ou par N. Goldmann²⁵⁰ sont accueillies avec inquiétude en raison du délai de plusieurs mois prévu par les observateurs avant une éventuelle décision allemande. Très rapidement en outre, la mission israélienne de Cologne prend conscience des raisons réelles qui poussent la R.F.A. à ne pas se décider et à opposer des démentis aux nombreuses rumeurs de rapprochement germano-israélien.²⁵¹ Face à cette situation nouvelle, Shinnar recherche l'appui d'un maximum de personnes pour parvenir à une issue satisfaisante.²⁵² Et il agit en accord avec N. Goldmann²⁵³ qui tente de son côté d'obtenir le soutien d'Adenauer,²⁵⁴ mais doit constater, lui aussi, l'opposition de l'A.A.²⁵⁵

250 v. télégramme déjà cité de Goldmann à Sharett du 13 II 1956 sur le report désiré par l'A.A.

251 ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre de Shinnar au Ministère israélien des Affaires étrangères du 29 II 1956.

252 *ibid.* Il rencontre à cette fin Hallstein le 6 février, Brentano et Böhm le 7, Blankenhorn à Paris les 22 et 23. Bergmann (le représentant de la mission à Berlin) s'entretient dans le même but avec Ollenhauer le 27, et Shinnar discute une nouvelle fois avec Brentano le 6 mars.

253 Shinnar et Goldmann rencontrent ensemble un haut-fonctionnaire du Ministère fédéral de l'Économie (BA, B 102, Bd 58 957, Note sur Israël (VC), 10 II 1956, v. Mahs).

254 ISA, Foreign Office, 3099/25 b, Lettre de N. Goldmann à Adenauer, 7 II 1956.

255 CZA, Dépôt Goldmann, 1111, Télégramme de N. Goldmann à M. Sharett, 13 II 1956. "Le ministère des Affaires étrangères de Bonn veut retarder l'établissement de la Commission économique de quelques mois. J'ai parlé (à Adenauer) et il va donner l'ordre d'accélérer les choses. J'attends dans les prochains jours une lettre de Blankenhorn avec les détails." (en hébreu) V. aussi, *ibid.*, Lettre de N. Goldmann à M. Sharett, 13 II 1956.

L'attente prolongée d'une réponse allemande provoque la colère de Moshe Sharett qui écrit à Shinnar à ce propos le 22 février²⁵⁶ pour lui indiquer notamment que les tergiversations de Bonn traduisent clairement un recul par rapport aux réparations et suscitent de "profonds regrets en Israël". Et dans sa lettre le ministre condamne en particulier l'action de Brentano qu'il juge incohérente et propre à bloquer le rapprochement entre les deux pays.²⁵⁷ Pour lui à l'inverse, il serait tout à fait possible d'écarter les obstacles invoqués par la République fédérale en déclarant que la proposition est *israélienne* et qu'elle consiste en une opération de rapprochement *progressif*.²⁵⁸

Pour Sharett, l'attitude de Bonn est en fait significative d'une discrimination à l'encontre de l'État hébreu. Car, tel est son raisonnement, la R.F.A. désire avoir des relations normales avec les États arabes *dans tous les cas*; alors qu'elle n'envisage les relations équivalentes avec Israël que lorsque la paix régnera au Moyen-Orient. D'après le ministre, ce déséquilibre constitue une véritable offense à l'honneur d'Israël et peut avoir de graves conséquences sur le conflit israélo-arabe.²⁵⁹ C'est pourquoi Sharett estime même qu'il faut dénoncer devant les instances internationales l'attitude ouest-allemande.²⁶⁰ Il adopte ensuite dans sa lettre un ton plus grave encore lorsqu'il insiste sur la portée de la décision allemande; car selon lui, une réponse positive de la R.F.A. à l'offre israélienne signifierait une rupture définitive avec le passé, alors qu'un refus ne peut que renforcer la mentalité

²⁵⁶ *ibid.*, Lettre de M. Sharett à F. Shinnar, 22 II 1956 (en hébreu).

²⁵⁷ Selon Sharett, d'une part Brentano ignore les détails et veut avancer, d'autre part il ne veut pas aller trop loin.

²⁵⁸ Sharett dénonce par ailleurs les diverses prises de position ouest-allemandes opposées aux relations *diplomatiques* en expliquant qu'il est tout simplement prématuré de parler de telles relations.

²⁵⁹ "Cette attitude n'est pas seulement hostile à Israël, à son honneur, à son statut et à ses intérêts vitaux, mais elle rejette aussi absolument la moralité internationale et la paix mondiale, encourage les ennemis de la paix au Moyen-Orient et empêche toute chance d'un accord entre Israël et ses voisins. Le gouvernement de Bonn ne peut en aucun cas être fier de cette politique qui ne peut accroître la stature de la nouvelle Allemagne dans le monde éclairé. (...) (L'attitude allemande) diminue sa gloire et offense son honneur."

²⁶⁰ qui s'aligne sur le passé et constitue une "insulte à l'intelligence". Sharett ajoute : "Lier l'établissement des relations diplomatiques avec Israël au consentement arabe signifie retarder ces relations jusqu'à la venue du Messie (du Christ!) (parenthèse de Sharett, D.T.)." Il se demande par ailleurs pourquoi les Allemands n'ont pas fait dépendre les relations avec les Arabes de celles avec Israël.

d'assiégé qui prime en Israël depuis 1948.²⁶¹

Au regard des perspectives pessimistes qui s'ouvrent aux relations entre les deux pays, Sharett termine sa lettre en demandant ensuite à Shinnar d'intervenir auprès des autorités allemandes pour qu'elles reconsidèrent leur position. Il s'agit notamment pour lui de pousser les Allemands à conserver quelques égards pour Israël malgré le caractère vital pour eux de l'isolement de la R.D.A. Sharett précise toutefois au responsable de la mission israélienne qu'il doit se garder d'user d'un ton agressif mais plutôt mettre en relief les difficultés rencontrées par le gouvernement israélien face à sa propre opinion publique. Ainsi Bonn pourrait comprendre qu'une réponse négative de sa part ne pourrait que renforcer les sentiments anti-allemands en Israël. Sharett explique enfin que le processus en cours et l'amélioration des relations *de facto*²⁶² risquent d'être stoppés dans le cas d'un refus allemand, ce qui irait à l'encontre de l'évolution globale du statut d'Israël.²⁶³

L'exigence que Sharett exprime au travers de sa lettre à Shinnar est simple. Pour lui, le chef de la mission doit placer Bonn devant un choix tout à fait clair : soit la R.F.A. installe une délégation commerciale en Israël, soit Israël retire sa proposition et c'est l'Allemagne qui devra reprendre l'initiative plus tard. Et selon le ministre, l'État hébreu est certes dans une position très délicate (puisqu'il dépend bien plus de la R.F.A. que l'inverse), mais il ne doit *en aucun cas* faire preuve de faiblesse ou de manque d'assurance s'il tient à assurer la poursuite de l'accord de réparations.²⁶⁴ L'attitude préconisée par Sharett est en fait d'un point de vue israélien la seule qui puisse "accroître la

261 Le ministre poursuit encore en déclarant que des relations officielles entre la R.F.A. et Israël ne pourraient avoir qu'un effet modérateur sur les États arabes; et à l'inverse, attendre l'approbation de ces États pour entreprendre quelque chose signifie qu'il n'y aura pas de relations entre la R.F.A. et Israël. Sharett dénonce alors l'attitude de la R.F.A. parce qu'elle encourage à son avis les tendances du moment (rapprochement États arabes/R.D.A., poussée soviétique au Moyen-Orient...), et souligne que le comportement de Bonn aura des conséquences néfastes à long terme. Enfin il indique que, pour sa part, l'État hébreu va se sentir dégagé de ses obligations envers la République fédérale si Bonn se dédit à son égard.

262 Sharett cite l'arrêt prochain du boycott de la R.F.A. par Israël dans les instances internationales et le développement des contacts personnels (congrès scientifiques, échanges...).

263 Plusieurs exemples contemporains vont dans le sens d'une normalisation de la situation internationale d'Israël (un accord vient en effet d'être signé avec l'Autriche, et l'Italie a élevé sa représentation en Israël au rang d'ambassade, malgré la menace arabe et ses intérêts méditerranéens), ce que la R.F.A. semble refuser (Sharett cite une dépêche récente de l'agence United Press dans laquelle la R.F.A. mentionne Tel Aviv comme capitale israélienne, et non pas Jérusalem).

264 "La continuation de l'accord de réparations est vitale pour nous. Cependant, avec les tendances qui existent actuellement en Allemagne, nous n'avons aucune garantie que l'accord sera respecté. (...) Nous devons apparaître totalement confiants en l'accomplissement des clauses de l'accord et faire la distinction entre l'accord de réparations et le problème des relations."

fierté israélienne et augmenter les chances de réussite diplomatique” de l’État juif.

La lettre de Sharett qui vient d’être évoquée est intéressante à plus d’un titre.

Elle est tout d’abord significative du décalage profond qui existe entre deux politiques extérieures. En effet, à cette époque, les Allemands réfléchissent froidement, en termes de Realpolitik, et ce comportement apparaît justifié au vu du contexte international. Pour leur part, les Israéliens font intervenir des éléments historiques et religieux pour expliquer et justifier leur propre pragmatisme. D’après Sharett, il s’agit alors d’assurer le “salut” des deux États et celui-ci dépend de la réponse allemande à la proposition israélienne : pour Israël, ce salut est double car il est à la fois matériel²⁶⁵ et spirituel;²⁶⁶ pour la République fédérale, ce salut ne peut être atteint que si la rupture avec le passé est totale, et seule une réponse positive à l’égard d’Israël peut marquer cette rupture. La remarque de Sharett correspond également à la foi qu’a Israël dans sa mission de “lumière parmi les nations” : car c’est par Israël que l’Allemagne en général, et la République fédérale en particulier, peut atteindre son salut.²⁶⁷

Mais la lettre de Sharett révèle également un État d’Israël qui est aux abois et recherche obstinément une confirmation par la communauté internationale de sa propre existence. Car l’État hébreu veut être respecté par tous les autres États et traité par eux comme un partenaire égal aux autres pays du Moyen-Orient. C’est pourquoi il se sent trahi par la politique qui s’impose chaque jour un peu plus à Bonn.

Au-delà de ces considérations, la lettre de Sharett dénote enfin un réalisme tout à fait caractéristique de la part de l’État hébreu. Israël sait en effet jusqu’où il peut aller dans la recherche d’une véritable audience internationale et où il doit s’arrêter pour éviter d’être en position de faiblesse. Dans cette mesure, il lui est possible de distinguer entre les éléments qui lui accordent, les uns, l’honneur d’une reconnaissance internationale accrue et, les autres, la garantie d’une survie pour les prochaines années. C’est ce qui

²⁶⁵ une réponse positive étant la confirmation absolue des futures livraisons ouest-allemandes.

²⁶⁶ puisque par là Israël pourra atteindre la normalité désirée et sortir de la “mentalité d’assiégé” qui est la sienne.

²⁶⁷ v. supra. Brecher (op. cit.) ou NOTHDURFT, R.C. (David Ben Gurion - Seine gesellschaftlichen, religiösen und politischen Anschauungen und ihr Einfluß auf seine Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, Munich, 1983, 208 pages) qui insistent sur la tendance des hommes politiques israéliens, et en particulier des Premiers ministres de cette époque, à ériger l’État hébreu en une sorte de rédempteur des nations.

permet à Sharett de donner ses instructions à Shinnar et de dégager la responsabilité de son pays dans le cas d'une issue malheureuse pour la discussion en cours.

Au début du mois de mars 1956, Israël peut être satisfait de la réponse positive de Brentano. Mais très rapidement il apparaît que la réponse définitive de Bonn ne dépend pas que du ministre des Affaires étrangères puisqu'elle doit encore être soumise à l'examen de l'A.A. et de la conférence des ambassadeurs à Istanbul. La tendance qui s'impose progressivement à Bonn après la mi-mars confirme les inquiétudes de Jérusalem et nécessite une intervention israélienne supplémentaire pour limiter les dégâts.²⁶⁸

C'est dans ce but que, quelques jours avant l'annonce de la décision définitive de la R.F.A., Sharett s'exprime sur le sujet devant un auditoire soigneusement choisi : lors d'un discours devant le Congrès sioniste mondial réuni à Jérusalem,²⁶⁹ il redit être prêt à envisager des "relations diplomatiques normales"²⁷⁰ qui sont pour lui "une nécessité politique".²⁷¹ Le message de Sharett, adressé en principe aux représentants sionistes, est clairement destiné à la R.F.A. Car il constitue un véritable appel du pied aux autorités de Bonn, dont le but est d'indiquer, d'une part, que Jérusalem est toujours favorable au rapprochement²⁷² et, d'autre part, que cette option reçoit l'assentiment de nombreuses fractions de la classe politique israélienne ainsi que des représentants des organisations sionistes.²⁷³

Le résultat de la consultation d'Istanbul et la réponse définitive de Bonn, le 14 mai 1956, met fin aux espoirs de l'État juif.

²⁶⁸ Israël intervient par exemple par le biais de son représentant à Berne, Tolkowsky (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Lettre Berne (700.01 Isr 915/56), 24 III 1956, Holzapfel). Celui-ci demande à la R.F.A. de ne pas céder à la pression arabe : y céder une fois, c'est accroître le risque d'y céder toujours, et cela ne peut avoir que des conséquences fâcheuses sur les relations entre la RFA et Israël. Il exige d'autre part une avancée minimale dans les rapports entre les deux pays : "Minister Tolkowsky betont abschließend, daß es doch anzustreben wäre, in absehbarer Zeit, wenn auch noch nicht zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen, so doch von Handelsbeziehungen und zur Errichtung von konsularischen Vertretungen zu schreiten."

²⁶⁹ PA/AA, Abt VII, Bd 1018, Correspondance W. Hirsch, 11 V 1956.

²⁷⁰ "... Herstellung normaler diplomatischer Beziehungen..."

²⁷¹ "... eine politische Notwendigkeit..."

²⁷² Sharett déclare parler en son nom propre, mais les dispositions favorables de tout le gouvernement sont connues.

²⁷³ L'avis de Sharett est partagé par une grande partie du congrès, dont son président, N. Goldmann, ce qui explique le rejet (175 voix contre 88) d'une motion du Héroul refusant des relations plus poussées avec la R.F.A.

La réaction israélienne au recul ouest-allemand est vive, mais elle reste contenue; Ben Gourion voit ses efforts pour un rapprochement officiel entre les deux pays battus en brèche par une Realpolitik qui s'oppose à la sienne. L'échec de la manoeuvre qui devait permettre de *formaliser* les relations afin de les *normaliser* constitue pour le fondateur de l'État hébreu une déception qui ne l'empêche toutefois pas de rester favorable à un véritable rapprochement avec Bonn.²⁷⁴ Mais désormais, à Jérusalem, on est d'avis que toute initiative en vue de formaliser les relations germano-israéliennes doit venir de Bonn.²⁷⁵

On notera encore que certaines personnalités israéliennes pensent à ce moment rendre l'affaire publique pour exercer une pression sur la R.F.A. Mais l'idée d'une réaction vive est finalement écartée dans le souci de sauvegarder le climat dans lequel a été exécuté jusqu'alors le traité de réparations : rendre publique l'affaire aurait provoqué une grave crise entre les deux pays et démontré que les Israéliens étaient irrités et déçus de la réponse allemande; cette attitude les aurait donc immanquablement placés en position d'infériorité par rapport à l'Allemagne, alors que des perspectives prometteuses pour la collaboration *de facto* entre les deux pays se dessinent de façon assez nette à cette époque.

²⁷⁴ L'amertume israélienne est avant tout due au non-accomplissement d'une promesse, quoi qu'en disent les Allemands, déception à laquelle s'ajoute un échec du côté espagnol (Il est intéressant de comparer l'échec du rapprochement avec la R.F.A. avec l'échec contemporain d'une même manoeuvre en direction de l'Espagne : le 8 I 1956, le gouvernement de Ben Gourion décide de demander les relations diplomatiques à Franco, soit 19 jours avant la demande adressée à la République fédérale. Mais l'Espagne refuse de franchir ce pas pour ne pas compliquer ses relations avec les États arabes, après la fin du mandat espagnol sur le Maroc (v. WOLFFSOHN, M., Spanien, Deutschland und die "Jüdische Weltmacht"-Über Moral, Realpolitik und Vergangenheitsbewältigung, Munich, 1991, 190 pages, pp. 139-140).

²⁷⁵ La réaction israélienne apparaît in SHINNAR, op. cit., p. 115 : "Sharett trug mir auf, unserer Auffassung zu dieser Entwicklung eindeutig und nachdrücklich Ausdruck zu geben und klarzumachen, daß damit die Verantwortung für die weitere Entwicklung der deutsch-israelischen Beziehungen bei der Bundesrepublik liege." Cette phrase peut être interprétée de deux manières : l'initiative revient désormais à Bonn, mais, aussi, c'est Bonn qui porte la responsabilité du climat créé par son refus.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'étude des idées relatives à l'établissement de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël permet plusieurs remarques.

En premier lieu il apparaît de manière évidente que l'idée de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem, sujet tabou au départ, prend rapidement, plus rapidement peut-être que nous ne l'aurions supposé, un caractère *inéluçtable*; car la formalisation des relations germano-israéliennes sur la base du traité de Luxembourg s'impose très vite comme la suite *logique* de ce premier acte de droit international signé entre les deux pays; envisagée très tôt, cette formalisation fait immédiatement partie des idées communes aux deux États, *en dépit* des réserves exprimées de part et d'autre. C'est pourquoi il apparaît à présent tout à fait évident que les ouvrages déjà publiés sur la question rejettent injustement dans l'oubli les années fondatrices que représente la période 1953-1956.

Conséquence inévitable de l'amorce de rapprochement constituée par l'accord de réparations, l'éventualité de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël reflète en outre l'évolution du contexte international au début des années 1950.

Pour l'État juif, cette époque est marquée par deux phénomènes : l'exacerbation de l'opposition marquée à son encontre par les Arabes soutenus par le bloc soviétique, et le renforcement de l'isolement d'Israël au Moyen-Orient, aggravé par une prise de distance croissante de la part de l'allié principal de Jérusalem, les Etats-Unis. Ces facteurs entraînent une radicalisation de l'attitude d'Israël à l'égard de ses voisins, mais également la recherche à tout prix par le jeune État de nouveaux soutiens, en particulier du côté de l'Europe occidentale au sein de laquelle Bonn, qui incarne, aux yeux de Ben Gourion, une "nouvelle Allemagne", joue, ou est amené à jouer, un rôle de plus en plus important.

Pour l'Allemagne fédérale, le début des années 1950 correspond à une période de stabilisation; le souvenir de l'"année zéro" s'éloigne rapidement; Bonn s'installe dans la prospérité économique; mais il lui reste

encore à prouver son attachement à la démocratie et à réaliser les objectifs du Chancelier Adenauer qui sont l'accèsion à la *souveraineté* de l'Allemagne de l'Ouest, l'intégration du pays à l'O.T.A.N., la *construction européenne* et la *réunification* de l'Allemagne.

Dans le cadre qui est le nôtre, il faut tenir compte naturellement aussi de la multiplicité des intervenants. Celle-ci, supposée dès le départ sur la foi des débats préalables au traité de Luxembourg, se voit confirmée avec le temps. Elle apparaît en particulier au moment de la discussion relative à la ratification de cet accord, pendant laquelle se met en place une grande partie des éléments appelés à intervenir au cours de la période ultérieure.

La multiplicité des facteurs qui interviennent dans le contexte germano-israélien se vérifie davantage encore après la ratification du texte signé à Luxembourg, lorsque l'Allemagne fédérale et Israël sortent du contexte particulier des négociations de Wassenaar et se trouvent confrontés à la réalité de la guerre froide. En effet, à partir de cette date, les multiples implications du rapprochement germano-israélien reviennent à l'esprit des décideurs israéliens et allemands; et elles agissent en sens opposé selon que c'est Bonn ou Jérusalem qui est concerné. Ainsi, pour les Israéliens, il s'avère indispensable de poursuivre et d'approfondir la collaboration avec la République fédérale, malgré des premières prises de position hostiles à cette logique; à l'inverse, pour les Allemands, il apparaît que les déclarations de bonne volonté et les perspectives prometteuses entrevues lors de la conclusion de l'accord de réparations doivent être temporairement mises de côté et céder la place à des considérations plus en rapport avec la gravité de la guerre froide.

Le processus de "normalisation" auquel nous assistons alors provoque un effet ambivalent : d'une part Israël "normalise" sa perception de la R.F.A. et décide de se rapprocher de Bonn; d'autre part l'Allemagne fédérale normalise son image de l'État hébreu, ce qui la pousse à prendre ses distances avec Jérusalem. La R.F.A. devient pour Israël un partenaire à peu près identique à un autre et même, à bien des égards, mieux disposé envers l'État hébreu que les autres pays; en parallèle la R.F.A. voit progressivement en Israël un interlocuteur semblable à beaucoup d'autres, qui a certes toujours droit à des égards particuliers, mais dont le traitement spécifique ne doit pas mettre en danger la position de Bonn envers les autres pays concernés par

d'éventuelles relations diplomatiques germano-israéliennes.¹ Dans cette mesure, il est possible de délimiter dans les deux cas la portée de la morale et celle de la Realpolitik.²

Par ailleurs, il convient de souligner l'entremêlement extrême des différents facteurs dans le problème des relations R.F.A./Israël (que ce soit du fait de la très grande diversité des intervenants étatiques ou des multiples opinions exprimées par des groupes concernés plus ou moins directement par le sujet) qui aboutit à la mise en place de ce que F. Gerlach appelle le "triangle tragique". De cette situation découle une interdépendance qui se développe et se manifeste à l'excès au fil des années : mécanisme habituel en matière de réflexion et de décision politique, l'existence d'un lien étroit entre les multiples préoccupations gouvernementales aboutit en définitive, au printemps 1956, à un blocage des relations germano-israéliennes, après que le traité de Luxembourg eut produit une dynamique puissante.

Nous avons également pu préciser le rôle des différents intervenants et en particulier mettre en valeur le rôle des personnes qui se sont investies très tôt dans la cause du rapprochement germano-israélien, que ce soit pour des raisons pragmatiques (ce qui est par exemple le cas des dirigeants -D. Ben Gourion, M. Sharett- et hauts-fonctionnaires -comme F. Shinnar- israéliens et, dans une certaine mesure, des responsables ouest-allemands -en particulier K. Adenauer-, de hauts responsables juifs -N. Goldmann- ou des juifs allemands présents à New York -K. Grossmann et le journal "Aufbau"), pour des motifs plus proches d'un certain intérêt personnel (on pense ici en particulier à K. Marx et à son journal) ou en fonction d'un certain idéalisme (c'est le cas des personnalités allemandes impliquées dans le rapprochement judéo-chrétien -G. Luckner, E. Lüth). A l'inverse, il a également été possible de constater la présence d'intervenants bien moins disposés à la poursuite d'un rapprochement entre Bonn et Jérusalem, qu'il s'agisse ici des

¹ A. Ben Natan résume ce double mouvement de la manière suivante (BEN NATAN, A., "Einige Gedanken zu den deutsch-jüdischen und deutsch-israelischen Beziehungen", in GIORDANO (Hg), Deutschland und Israel, op. cit., p. 231 et suiv.) : "Auf deutscher Seite waren es nicht nur moralische Erwägungen, die dazu (au rapprochement avec Israël) führten, sondern auch politische Zweckmäßigkeiten, während auf Seiten Israels die Notwendigkeit existentieller Interessen die Richtlinien der Politik in den Beziehungen zur Bundesrepublik bestimmten..." (p. 232).

² Ces deux domaines sont bien distincts, en particulier après 1953 : jusque là il est encore possible de dire, avec R. Pauls (interview du 1er XII 1993), que les débuts des relations germano-israéliennes constituent une occasion unique de cumuler les impératifs de la politique et ceux de la morale. Après cette date, il semble que la politique prenne le dessus, que ce soit pour Israël ou pour la République fédérale.

représentants de la droite ouest-allemande -F. Schäffer, F.J. Strauß-, de la droite -M. Begin- ou de la gauche israélienne -avec les personnes du parti Mapam-, ou de l'action ponctuelle, au moment du débat sur la ratification de l'accord de réparations, des industriels ouest-allemands soucieux avant tout de préserver leurs parts de marché au Moyen-Orient. En évoquant l'action de ces multiples intervenants, auxquels s'ajoute bien évidemment l'influence prépondérante du contexte mondial du début des années 1950, l'analyse a contribué à faire la part des choses parmi les facteurs qui concourent à créer la situation du printemps 1956, qu'il s'agisse des éléments qui ont poussé l'État hébreu à franchir le pas et à demander à l'Allemagne une officialisation des relations germano-israéliennes, ou de ceux qui s'imposent à la R.F.A. et l'amènent à refuser la proposition israélienne.³

Dans tous les cas toutefois, la *formalisation* des relations entre Bonn et Jérusalem, qui aurait pu être réalisée au printemps 1956, ne doit pas être confondue avec une *normalisation* de celles-ci, tout à fait improbable si peu de temps après la fin de la Deuxième guerre mondiale et la découverte de l'ampleur de la Shoah. De fait, même si la notion est discutée par certains auteurs, il semble bien que les rapports germano-israéliens conservent encore aujourd'hui leur caractère de "relations spéciales" tel qu'il a été défini en particulier par L. Gardner-Feldman.⁴

Dans l'ensemble, il est certain qu'à partir de 1955 la question des relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem devient pour la R.F.A. un véritable problème.⁵ Bien plus, dans une certaine mesure il est même possible de dire qu'à partir de ce moment ce sujet constitue, de manière

³ De ce fait ces éléments ont pu être circonscrits de façon précise, même s'il paraît encore possible de développer l'analyse des motivations profondes des acteurs de cette époque, en particulier en ce qui concerne le passé de certains personnages. Cette remarque, sujette à des débats délicats, concerne plus spécialement la validité de la "doctrine Hallstein" comme seule motivation du refus allemand du printemps 1956. Ainsi A. Ben Natan s'inscrit dans la lignée des analyses de F. Stern lorsqu'il écrit que la "doctrine" est une fausse explication et que les Allemands n'étaient fondamentalement pas disposés à s'ouvrir plus aux Israéliens (BEN NATAN, A., art. in ZIMMERMANN, M., HEILBRONNER, O., Normal Relations, op. cit.). A propos du poids du passé, v. également LE COMTE, P. Das Gewicht der Geschichte in den deutsch-israelischen Beziehungen 1949-1965, Mémoire IEP, section service public, Strasbourg III, 1990.

⁴ GARDNER-FELDMAN, The special relationship between West Germany and Israel, op. cit. Pour Y. Jelinek (Y., "The 'Locarno Concept', the Hallstein-Doctrine and the Ostpolitik : Israel between Two Germanies", in Mitarbeiter der Hochschule für jüdische Studien (Hg), Studien zur jüdischen Geschichte und Soziologie - Festschrift Julius Carlebach, Heidelberg, 1992, 219 pages, p. 185 et suiv.), les relations germano-israéliennes, anormales au départ, ne purent être rendues que plus anormales encore par les développements du contexte mondial. Pour Ben Natan ("Einige Gedanken...", op. cit., *ibid.*), le rapprochement *de facto* ne signifiait effectivement pas "eine Akzeptanz des Vergessens oder einer 'Normalisierung' der Beziehungen".

⁵ SEELBACH, J., Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel als ein Problem der deutschen Politik seit 1955, op. cit.

définitive, un réel instrument de la politique extérieure ouest-allemande, en particulier au détriment d'Israël.⁶

⁶ C'est ainsi que Y. Jelinek écrit (op. cit., p. 193) : "Both Germanies exploited Israel for advancing their own particular aims, the first (la R.D.A.) to achieve an international status, the second (la R.F.A.) to deny such a status from the rival. The State of Israel gained no advantage from this contest; moreover she was made a victim of political disinformation by both sides."

Table des abréviations

A.A. : Auswärtiges Amt (Ministère ouest-allemand des Affaires Étrangères).

A.J.C. : American Jewish Committee.

A.J.R. Info : A.J.R. Information (Périodique mensuel de l'Association of Jewish Refugees, Londres).

Allgemeine : Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland.

B.D.I. : Bundesverband der Deutschen Industrie (Association Fédérale de l'Industrie allemande).

B.F.A. : Bundesauskunftsstelle für den Außenhandel (Bureau Fédéral d'Information sur la Commerce Extérieur).

B.M.F. : Bundesministerium der Finanzen (Ministère Fédéral des Finances).

B.H.E. : Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (Bloc des Expulsés et des Privés de Droits).

B.M.J. : Bundesministerium der Justiz (Ministère Fédéral de la Justice).

B.P. : Bayern-Partei (Parti Bavarois).

B.W.M. : Bundeswirtschaftsministerium (Ministère Fédéral de l'Économie).

C.D.U. : Christlich Demokratische Union (Union Chrétienne Démocrate).

C.E.C.A. : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

C.E.D. : Communauté Européenne de Défense.

C.J.M. : Congrès Juif Mondial.

C.S.U. : Christlich Soziale Union (Union Chrétienne Sociale).

Conference : Conference on Jewish Material Claims Against Germany (Conférence sur les Recours Matériels Juifs contre l'Allemagne).

D.G.B. : Deutscher Gewerkschaftsbund (Confédération allemande des Syndicats).

D.I.H.T. : Deutscher Industrie- und Handelstag (Fédération allemande des Chambres de Commerce et d'Industrie).

D.P. : Deutsche Partei (Parti Allemand).

D.P.s : Displaced Persons.

F.A.O. : Food and Agricultural Organization (Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture).

F.D.P. : Freie Deutsche Partei (Parti Libéral allemand).

F.H. : Frankfurter Hefte.

F.I.S.L. : Fédération Internationale des Syndicats Libres.

F.R. : Freiburger Rundbrief.

G.A.T.T. : General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les droits de douane et le commerce).

Gesellschaft : Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit (Société pour la Coopération judéo-chrétienne).

H.C.A. : Haute Commission Alliée.

J.O. : Jewish Observer and Middle-East Review.

J.R.S.O. : Jewish Restitution Successor Organization.

Ligue : Ligue des États arabes.

N.S.D.A.P. : Nationalsozialistische Deutscher Arbeiter Partei (Parti National Socialiste des Ouvriers allemands).

N.U.M.O.V. : Nah- und Mittelost Verein (Association pour le Proche et le Moyen-Orient).

O.E.C.E. : Organisation Européenne de Coopération Économique.

O.N.U. : Organisation des Nations Unies.

O.T.A.N. : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

R.D.A. : République Démocratique Allemande.

R.F.A. : République Fédérale d'Allemagne.

S.B.Z. : Sowjetische Besatzungszone (Zone d'Occupation Soviétique).

S.E.D. : Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (Parti Socialiste Unifié d'Allemagne).

S.P.D. : Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti Social-démocrate allemand).

U.E.P. : Union Européenne des Paiements.

U.N.R.W.A. : United Nations Relief and Works Agency (Agence des Nations-Unies pour le Secours et les Oeuvres).

U.R.S.S. : Union des Républiques Socialistes Soviétiques.

U.S.A. : United States of America (Etats-Unis d'Amérique).

Zentralrat : Zentralrat der Juden in Deutschland (Conseil central des juifs en Allemagne).

Index des sources

ALLEMAGNE :

Archives :

- Archives du Ministère fédéral des Affaires Étrangères (Politisches Archiv des Auswärtigen Amts), Bonn.
- Archives du Parti Social Démocrate Allemand (Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn.
- Archives du Parti Chrétien Démocrate Allemand (Konrad-Adenauer-Stiftung), Sankt Augustin.
- Archives du Parti Libéral Allemand (Friedrich-Naumann-Stiftung), Gummersbach.
- Maison de Konrad Adenauer (Stiftung-Bundeskanzler-Adenauer-Haus), Rhöndorf.
- Archives du Parlement Allemand (Parlamentarisches Archiv), Bonn.
- Archives Fédérales (Bundesarchiv), Coblenze et Hangelar.
- Association pour le Proche et le Moyen-Orient (Nah- und Mittelost Verein), Hambourg.
- Archives de la ville de Hambourg (Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg).
- Association RFA-Israël (Deutsch-Israelische Gesellschaft), Bonn.
- Archives du Deutscher Gewerkschaftsbund (Hans-Böckler-Stiftung), Düsseldorf.

Centres de documentation :

- Archives de l'Économie Mondiale (Hamburger Weltwirtschaftsarchiv), Hambourg.
- Société Allemande de Politique Étrangère (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Bonn.
- Institut Allemand d'Orient (Deutsches Orient Institut), Hambourg.

ISRAEL :

Archives :

- Archives d'État d'Israël (Israel State Archives), Jérusalem.
- Archives Centrales Sionistes (Central Zionist Archives), Jérusalem.

Centres de documentation :

- Antenne de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Tel Aviv.

GRANDE-BRETAGNE :

Centre de documentation :

- Bibliothèque Wiener (Institute of Contemporary History and Wiener Library), Londres.

FRANCE :

Centres de documentation :

- Bibliothèque de l'Institut Historique allemand de Paris.
- Bibliothèque de l'Alliance Israélite Universelle, Paris.

Interviews :

Allemagne :

- Rolf Pauls, 1er XII 1993.
- Wilhelm Grewe, 20 X 1994.
- Jochen A. Frowein, 28 I 1995.

Israël :

- Zvi Brosh, 17 III 1994.

BIBLIOGRAPHIE

- ABEDISEID, M., Die deutsch-arabischen Beziehungen - Probleme und Krisen, Stuttgart, 1976, 303 pages.
- ADENAUER, K., Erinnerungen - 1953-1955, Stuttgart, 1966, 556 pages.
- ADENAUER, K., Erinnerungen - 1955-1959, Stuttgart, 1967, 551 pages.
- ATEK, W., "Der Standpunkt Ägyptens zur westdeutschen Wiedergutmachung an Israel", in "Orient", 24 (3), septembre 1983, p. 470 et suiv.
- AUSWÄRTIGES AMT (Hg), Die auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, Cologne, 1972, 989 pages.
- AUERBACH, Y., "Legitimation for turning-point decisions in foreign policy : Israel vis-à-vis Germany 1952 and Egypt 1977", in "Review of International Studies", 1989, 15, p. 329 et suiv.
- AUERBACH, Y., "Turning-point decisions : A cognitive dissonance analysis of conflict reduction in Israel-West German relations", in "Political Psychology", Vol 7, No 3, Septembre 1986, p. 533 et suiv.
- AVI HAI, A., Ben Gourion - State Builder - Principles and Pragmatism, 1948-1963, New York, Toronto, Jérusalem, 1974, 354 pages.
- AVINERI, S., "Ideology and Israel's foreign policy", in "The Jerusalem Quarterly", 37, 1986, p. 3 et suiv.
- AVINERI, S., "Israels Außenpolitik : Realpolitik und Imponderabilien", in "Schweizer Monatshefte", 1986, H. 7-8, p. 615 et suiv.
- BALABKINS, N., West German reparations to Israel, New Brunswick, 1971, 384 pages.
- BARING, A., "Die westdeutsche Außenpolitik in der Ära Adenauer", in "Politische Vierteljahresschrift", 9 (1) mars 1968, p. 45 et suiv.
- BARING, A. (Hg), Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949-1964, Hambourg, 1974, 511 pages.
- BARNAVI, E., Une histoire moderne d'Israël, Paris, 1991, 347 pages.
- BAR TAL, D., ANTEBI, D., "Beliefs about negative intention of the world : A study of Israel Siege Mentality", in "Political Psychology", Vol 13, No 4, Décembre 1992, p. 633 et suiv.
- BAR ZOHAR, M., Ben Gourion : A Biography, New York, 1978, 334 pages (traduction française : Paris, 1986, 535 pages).
- BAUER-HACK, S., Die jüdische Wochenzeitung Aufbau und die Wiedergutmachung, Düsseldorf, 1994, 324 pages.
- BEDNARZ, D., LÜDERS, M. (Hg), Blick zurück ohne Haß - Juden aus Israel erinnern sich an Deutschland, Cologne, 1981, 175 pages.

- BEN GOURION, D., David und Goliath in unserer Zeit, Munich, 1961, 280 pages.
- BEN NATAN, A., Dialogue avec les Allemands, Paris, 1973, 288 pages.
- BEN VERED, A., "Israel und Deutschland - Die Bedeutung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen für den jüdischen Staat", in "Europa-Archiv", 13/1965, p. 481 et suiv.
- BENZ, W. (Hg), Die Geschichte der Bundesrepublik, Bd 1, Politik, Francfort, 1989, 518 pages.
- BENZ, W., "Reaktionen auf die Verfolgung der Juden und der Holocaust in Deutschland vor und nach 1945", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B.1-2/1992.
- BERENDSOHN, W. A., Aufbauarbeit in Israel, Berlin, 1953, 67 pages.
- BERGMANN, W., ERB, R., Antisemitismus in der politischen Kultur nach 1945, Opladen, 1990, 348 pages.
- BIALER, U., Between East and West : Israel's Foreign Policy orientations 1948-1956, Cambridge, 1990, 291 pages.
- BIALER, U., "Our place in the world"-Mapai's foreign policy orientation 1947-1952, Jérusalem, 1981, 48 pages.
- BLANKENHORN, H., Verständnis und Verständigung - Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, Francfort/M., 1980, 624 pages.
- BLUMENWITZ, D., (Hg), Konrad Adenauer und seine Zeit - Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart, 1976, 771 pages.
- BÖHM, A., "Neutralität-doppelbödig - Über 'Beziehungen besonderer Art'", in "Die politische Meinung", 1973, H.151, p. 6 et suiv.
- BÖHM, F., Reden und Schriften, Karlsruhe, 1960, 340 pages.
- BÖHM, F., "Die deutsch-israelischen Beziehungen", in "Frankfurter Hefte", 1965, H. 9, p. 601 et suiv.
- BÖHM, F., "Eine Ehrenverpflichtung - Israels Recht auf Existenz", in "Die Gegenwart", 1956, Nr 11, p. 496 et suiv.
- BOOMS, H. (Hg.), Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd 6, 1953, bearbeitet von ENDERS, U., und REISER, K., Boppard/Rhein, 1989, 634 pages.
- BRACHER, K.D. (Hg.), Geschichte der Bundesrepublik, Stuttgart, Wiesbaden, 1981, Bd 2, SCHWARZ, H.P., Die Ära Adenauer - 1949-1957, Stuttgart, Wiesbaden, 1981, 540 pages.
- BRACHER, K.D., MORSEY, R., SCHWARZ, H.-P. (Hg.), Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe, Deutschland seit 1945, Bd 7/I, F.D.P.-Bundesvorstand - Die Liberalen unter dem Vorsitz von Theodor Heuss und Franz Blücher - Sitzungsprotokolle 1949-1954, Zweiter Halbband 1953-1954, Düsseldorf, 1990, 761 pages.
- BRACHER, K.D. (Hg), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Wiesbaden, 1981,
- * 1. Bd, ESCHENBURG, T., Jahre der Besatzung 1945-1949, 1983, 626 pages.

- BRACHER, K.D., Theodor Heuss und die Wiederbegründung der Demokratie in Deutschland, Tübingen, 1965, 57 pages.
- BRECHER, M., Decisions in Israel's Foreign Policy, New Haven, 1975, 639 pages.
- BRECHER, M., The Foreign Policy System of Israel : Setting, Images, Process, Londres, Toronto, Melbourne, 1972, 693 pages.
- BRECHER, M., "Images, Process and Feedback in Foreign Policy : Israel's Decisions on German Reparations", in "The American Political Science Review", vol. LXVIII, 1973, Nr 1, mars 1973, p. 73 et suiv.
- BRECHER, M., "Israels außenpolitisches System - Die ersten zwanzig Jahre", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B 32, 1971, p. 3 et suiv.
- BRODER, H.M., LANG, M.L. (Hg), Fremd im eigenen Land - Juden in der Bundesrepublik, Francfort/M., 1979, 373 pages.
- BROWNSTEIN, L., "Decision making in Israel foreign policy : un unplanned process", in "Political science quarterly", 92 (2) Summer 1977, p. 259 et suiv.
- BÜHRER, W., "Der Bundesverband der Deutschen Industrie und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger Jahren", in "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte", 1992, 2. Heft, p. 241 et suiv.
- BURGAUER, E., Zwischen Erinnerung und Verdrängung - Juden in Deutschland nach 1945, Hambourg, 1993, 375 pages.
- DAYAN, M., Milestones : an Autobiography, Jérusalem, 1976.
- DELIGDISCH, J., Die Einstellung der Bundesrepublik Deutschland zum Staate Israel - Eine Zusammenfassung der Entwicklung seit 1949, Bonn - Bad Godesberg, 1974, 196 pages.
- Deutsches Übersee Institut (Hg), Die Beziehungen der Bundesrepublik und der Vereinigten Staaten zu Israel - Kurzbibliographie, Hambourg, 1986, 44 pages.
- DEUTSCHKRON, I., Bonn et Jérusalem, Paris, 1973, 485 pages.
- DEUTSCHKRON, I., Israel und die Deutschen, Cologne, 1970, 368 pages.
- DIECKHOFF, A., L'invention d'une nation - Israël et la modernité politique, Paris, 1993, 352 pages.
- DIRKS, W., "Israel und die Deutschen", in "Frankfurter Hefte", 1952, H. 3, p. 157 et suiv.
- DITTMAR, P., "D.D.R. und Israel - Ambivalenz einer Nicht-Beziehung", in "Deutschland-Archiv", Nr 7, 1977.
- EISENSTADT, S. N., Israeli Society, Londres, 1967, 451 pages.
- END, H., Zweimal deutsche Außenpolitik - Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts - 1949-1972, Cologne, 1973, 215 pages.
- EYTAN, W., The first ten years - A diplomatic history of Israel, New York, 1958, 239 pages.
- FRANCOIS, S., Die deutsch-israelischen Beziehungen 1952-1972, Mémoire de maîtrise, Nancy II, 1984.

- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (Hg.), In Erinnerung an David Ben Gurion 16. 10 1886-1. 12 1973, Ansprachen anlässlich einer Feierstunde der Friedrich Ebert Stiftung in Bonn, Bonn, 1987, 48 pages.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (Hg.), Kurt Schumacher als deutscher und europäischer Sozialist, Bonn, 1988, 255 pages.
- GARDNER-FELDMAN, L., The special relationship between West Germany and Israel, Boston, Londres, Sydney, 1984, 330 pages.
- GERLACH, F.H., The tragic triangle : Israel, Divided Germany and the Arabs, 1956-1965, New York, 1968, 401 pages.
- GERSTENMAIER, B. et E., Zwei können widerstehen - Briefe und Berichte 1939-1969, Bonn, 1992, 201 pages.
- GERSTENMAIER, E., Streit und Friede hat seine Zeit, Francfort/M., 1981, 628 pages.
- GINIEWSKI, P., "Israels Eingliederung in den Mittleren Osten", in "Europa-Archiv", 15 (2) 1960, p. 360 et suiv.
- GINIEWSKI, P., "Tendances de la politique asiatique et africaine d'Israël", in "Politique étrangère", 22 (24) 1957, p. 463 et suiv.
- GIORDANO, R. (Hg), Deutschland und Israel : Solidarität in der Bewährung - Bilanz und Perspektiven der deutsch-israelischen Beziehungen, Gerlingen, 1992, 278 pages.
- GIORDANO, R. (Hg), Narben, Spuren, Zeugen - 15 Jahre Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland, Düsseldorf, 1961, 555 pages.
- GLENNON, J.P., NORING, N.J. (Ed.), Foreign Relations of the United States, Washington, D.C.
- * Vol IX/1 1952-1954.
- * Vol XIV, Arab-Israeli Dispute 1955, 1989, 929 pages.
- * Vol XV, Arab-Israeli Dispute 1956, 1989, 943 pages.
- * Vol XXVI, Central and Southeastern Europe 1955-1957, 1992, 838 pages.
- GOLDBERG, G., "Ben Gurion and Jewish Foreign Policy", in "Jewish Political Studies Review", Vol 3, No 1-2, Printemps 1991, p. 91 et suiv.
- GOLDMANN, N., Mein Leben als deutscher Jude, Munich, Vienne, 1980, 480 pages.
- GOSCHLER, C., Wiedergutmachung - Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus 1945-1954, Munich, 1992, 343 pages.
- GOTTO, K. (Hg), Der Staatssekretär Adenauers - Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Stuttgart, 1980, 287 pages.
- GOTTO, K., HOCKERTS, H.G.; MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd 8, BUCHSTAB, G. (Bearbeiter), Adenauer : 'Es mußte alles neu gemacht werden' - Die Protokolle des C.D.U.-Bundesvorstandes 1950-1953, Stuttgart, 1986, 700 pages.
- GOTTO, K., HOCKERTS, H.G., MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd 11, GOTTO, K., KLEINMANN, H.O., SCHREINER, R. (Bearbeiter), Im Zentrum der Macht - Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951-1953, Düsseldorf, 1989, 757 pages.

- GREILSAMMER, I., Israël et l'Europe - Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël, Lausanne, 1981, 165 pages.
- GROSSMANN, K.R., Germany's moral debt - The German-Israel Agreement, Washington, 1954, 71 pages.
- HACKE, C., "Traditionen und Stationen der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1987", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B3/1988, p. 3 et suiv.
- HANRIEDER, W.F., Die stabile Krise : Ziele und Entscheidungen der bundesrepublikanischen Außenpolitik 1949-1969, Düsseldorf, 1971, 219 pages.
- HEID, L./KNOLL, J.H. (Hg), Deutsch-jüdische Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, Bonn, 1992, 568 pages.
- HERBST, L., GOSCHLER, C. (Hg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, Munich, 1989, 428 pages.
- HERF, J., "Antisemitismus in der S.E.D. - Geheime Dokumente zum Fall Paul Merker aus S.E.D.- und M.f.S.-Archiven", in "Vierteljahrshette für Zeitgeschichte", 42. Jg, 1994, 4. Heft, Oktober, p. 335 et suiv.
- HERMLE, S., Evangelische Kirche und Judentum - Stationen nach 1945, Göttingen, 1990, 422 pages.
- HILBERG, R., La destruction des juifs d'Europe, Paris, 1988, 1099 pages.
- HILDEBRAND, K., Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982 - Intégration et souveraineté. La politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne de 1949 à 1982, Bonn, 1991, 206 pages.
- INBAR, E., "Jews, Jewishness and Israel's Foreign Policy", in "Jewish Political Studies Review", Vol II, No 3-4, Automne 1990, p. 165 et suiv.
- ISRAEL, I., Les relations germano-israéliennes de 1949 à 1965, Thèse de doctorat de 3° cycle en sciences politiques, sous la direction du Prof. A. Grosser, Université Paris I, 1971.
- JASPERS, K., Die Schuldfrage, Heidelberg, 1946, 106 pages.
- JELINEK, Y. et WOLFFSOHN, M., "Berührungängste und Rollenwechsel. Eine Miszelle zu den ersten deutsch-israelischen Diplomatenkontakten, 1952-1955," in "Orient - Deutsche Zeitschrift für Politik und Wirtschaft des Orients", 2/VI 1988, p. 282 et suiv.
- JELINEK, Y., "Die Krise der Shilumim/Wiedergutmachungs-Verhandlungen im Sommer 1952," in "Vierteljahrshette für Zeitgeschichte", 1/1990, p. 113 et suiv.
- JELINEK, Y., "Like an Oasis in the desert : the Israeli Consulate in Munich, 1948-1953", in "Studies in Zionism", Vol 9, No 1, Spring 1988, p. 81 et suiv.
- JENA, K. von, "Versöhnung mit Israel? Die deutsch-israelischen Verhandlungen bis zum Wiedergutmachungsabkommen von 1952", in "Vierteljahrshette für Zeitgeschichte", 4. Heft, 1986.
- KAISER, K., STEINBACH, U. (Hg), Deutsch-arabische Bestimmungsfaktoren und Probleme einer Neuorientierung, Munich, Vienne, 1981, 370 pages.

- KEREN, M., Ben Gourion and the Intellectuals : Power, Knowledge, Charisma, Dekalb, Illinois, 1983, 210 pages.
- KITTEL, M., "Genesis einer Legende - Die Diskussion um die Stalin Noten in der Bundesrepublik Deutschland 1952-1958", in "Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte", VII 1993, 3. Heft, p. 355 et suiv.
- KLIEMAN, A.S., "Zionist diplomacy and Israels foreign policy", in "Middle East Review", Vol XI, No 2, Hiver 1978-1979, p. 11 et suiv.
- KLOKE, M.W., Israel und die deutsche Linke - Zur Geschichte eines schwierigen Verhältnisses, Francfort/M., 1990, 225 pages.
- KÖHLER, H., Adenauer, Berlin, 1994, 1324 pages.
- KÖHLER, L., SANER, H. (Hg), Hanna Arendt - Karl Jaspers - Briefwechsel 1926-1969, Munich, Zürich, 1985, 859 pages.
- KOLNEDER, W. (Hg), Daffke...! Die vier Leben der Inge Deutschkron - 70 Jahre erlebte Politik, Berlin, 1994, 237 pages.
- KREYSLER, J., JUNGFER, K., Deutsche Israel Politik - Entwicklung oder politische Masche, Dießen, 1965, 159 pages.
- KRIEGEL, M., "La société israélienne et le passé juif", in "Le débat", n° 82, XI-XII 1994, p. 98 et suiv.
- KRONECK, F.J., OPPERMANN, T. (Hg), Im Dienste Deutschlands und des Rechts - Festschrift für Wilhelm G. Grewe zum 70. Geburtstag am 16. Oktober 1981, Baden-Baden, 1981, 660 pages.
- LAMM, H. (Hg), HEUSS, T., An und über Juden - Aus Schriften und Reden (1906-1963), Düsseldorf, Vienne, 1964, 231 pages.
- LE COMTE, P. Das Gewicht der Geschichte in den deutsch-israelischen Beziehungen 1949-1965, Mémoire IEP, section service public, Strasbourg III, 1990.
- LEMASSON, S., "L'évolution des relations germano-israéliennes : du Traité de Luxembourg à l'unification allemande," in "Cosmopolitiques - Forum international de politique," septembre 1990, N° 17, p. 91 et suiv.
- LEVY, H., "L'hebdomadaire 'Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland'", in "Documents", 22 (3/4) mai-juillet 1967, p. 182 et suiv.
- LOCH, T.M., "'Shilumim'-Die deutsche Wiedergutmachung als Stimulanz der israelischen und der deutschen Wirtschaft", in "Europa-Archiv", 18 (7) 1963, p. 246 et suiv.
- LORCH, N., "The Knesset and Israel's foreign relations", in "The Jerusalem journal of international relations", 9 (2), juin 1987, p. 117 et suiv.
- LÜTH, E., Die Friedensbitte an Israel 1951 - Eine Hamburger Initiative, Hambourg, 1976, 160 pages.
- LÜTH, E., Israel-Heimat für Juden und Araber, Hambourg, 1958, 72 pages.
- LÜTH, E., Reise ins Gelobte Land, Hambourg, 1953, 70 pages.
- LÜTH, E., Viele Steine lagen am Weg - Ein Querkopf berichtet, Hambourg, 1966, 352 pages.

- MARTINI, W., "Wir und Israel - Über die Grundlagen einer echten Versöhnung", in "Außenpolitik", 1951, H. 9, p. 589 et suiv.
- MARX, R., La Grande-Bretagne et le monde au XX^e siècle, Paris, 1986, 243 pages.
- MEDDING, P. Y., Mapai in Israel : political organization and government in a new society, Londres, 1972.
- MEGID-AMIN, A., "Deutsche Orientpolitik heute", in "Außenpolitik", 5 (I) 1954, p. 27 et suiv.
- MENUJER, H. (e.a.), La République fédérale d'Allemagne dans les relations internationales, Bruxelles, 1989, 360 pages.
- MILGRAM, N., (Ed.), Stress and coping in time of war, New York, 1986.
- Mitarbeiter der Hochschule für jüdische Studien (Hg), Studien zur jüdischen Geschichte und Soziologie - Festschrift Julius Carlebach, Heidelberg, 1992, 219 pages.
- MÖLLER, H., Theodor Heuss - Staatsmann und Schriftsteller - Homme d'Etat et homme de lettres, publié par l'Institut historique allemand de Paris, Bonn, 1990, 155 pages.
- MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Adenauer - Rhöndorfer Ausgabe, KÜSTERS, H.J. (Bearbeiter), Adenauer Teegespräche 1950-1954, Berlin, 1984, 815 pages.
- MORSEY, R., SCHWARZ, H.P. (Hg), Adenauer - Rhöndorfer Ausgabe, MENSING, H.P. (Hg), Adenauer - Briefe 1951-1953, Berlin, 1987, 740 pages.
- MOSES, S., Die jüdischen Nachkriegsforderungen, Tel Aviv, 1944.
- MÜLLER-ROMMEL, F., PIEPER, G., "Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B.21-22/1991.
- NATHAN, E., "Le traité israélo-allemand du 10 septembre 1952", in "Revue générale du droit international public", juillet-septembre 1954, N° 3, tome XXV, p. 375 et suiv.
- NEUSTADT, A., Die deutsch-israelischen Beziehungen im Schatten der EG-Nahostpolitik, Francfort/M., 1983, 535 pages.
- NOTHDURFT, R.C. David Ben Gurion - Seine gesellschaftlichen, religiösen und politischen Anschauungen und ihr Einfluß auf seine Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, Munich, 1983, 208 pages.
- ORLAND, N., "Die deutsch-israelischen Beziehungen aus der Beurteilung von Begin", in "Orient - Zeitschrift für Politik und Wirtschaft des Orients", 24 (3), septembre 1983, p. 458 et suiv.
- PAULS, R.F., Deutschlands Standort in der Welt - Beobachtungen eines Botschafters, Stuttgart, Herford, 1984, 179 pages.
- PEARLMAN, M., Gespräche mit Ben Gurion - Erfahrungen, Erinnerungen, Erkenntnisse, Munich, 1966, 309 pages.
- PERLMUTTER, A., "Two new nations : Israel and American foreign policies during the pioneer years", in "American Behavioral Scientist", Vol 35, No 4-5, III-VI 1992, p. 541 et suiv.
- PÖRTNER, R. (Hg.), Kinderjahre der Bundesrepublik - Von der Trümmerzeit zum Wirtschaftswunder, Munich, 1992, 511 pages.

- PROSS, C., Wiedergutmachung - Der Kleinkrieg gegen die Opfer, Francfort, 1988, 384 pages.
- RAFAEL, G., Destination Peace - Three decades of Israeli Foreign Policy - A Personal Memoir, Londres, 1981, 403 pages.
- REICH, B., KIEVAL, G.R. (Ed), Israeli National Security Policy - Political Actors and Perspectives, New York, Westport, Londres, 1988, 240 pages.
- REISER, S., The politics of leverage - The National Religious Party of Israel and its influence on foreign policy, Cambridge, MA, 1984, 90 pages.
- RENDTORFF, R., HENRIX, H.H., (Hg), Die Kirchen und das Judentum-Dokumente von 1945-1985, Paderborn, Munich, 1987, 746 pages.
- RENGER, R. (Hg), Die deutsche 'Linke' und der Staat Israel, Leipzig, 1994, 213 pages.
- R.H., "Antigermanismus? Israel, die Deutschen und die Bundesrepublik", in "Die Gegenwart", Nr 15, 1951, p. 5 et suiv.
- ROBERTS, S.J., Survival or Hegemony? The Foundations of israeli foreign policy, Studies in International Affairs n° 20, Baltimore, Londres, 1973, 163 pages.
- RÖDER, W, STRAUSS, H.A. (Hg.), Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, Bd 1, Politik, Wirtschaft, Öffentliches Leben, Munich, New York, Londres, Paris, 1980, 875 pages.
- SAGI, N., Wiedergutmachung für Israel - Die deutschen Zahlungen und Leistungen, Stuttgart, 1981, 261 pages.
- SCHEEL, W. (Hg), Nach dreißig Jahren - Die Bundesrepublik Deutschland - Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Stuttgart, 1979, 352 pages.
- SCHLAIM, A., "Conflicting approaches to Israel's relations with the Arabs : Ben Gourion and Sharett, 1953-1956," in "The Middle-East Journal", Vol. 37, Nr 2, Printemps 1983, p. 180 et suiv.
- SCHMID, C., Erinnerungen, Berne, Munich, Vienne, 1979, 868 pages.
- SCHOEPS, J.H., Menora - Jahrbuch für deutsch-jüdische Geschichte - 1992, Munich, Zurich, 1992, 313 pages.
- SCHWARZ, H.P., Adenauer- Der Aufstieg 1876-1952, Stuttgart, 1986, 1021 pages.
- SCHWARZ, H.P., Adenauer - Der Staatsmann 1952-1967, Stuttgart, 1991, 1081 pages.
- SCHWARZ, H.P. (Hg), Adenauer und die Hohen Kommissare 1949-1951 - Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, München, 1989, 625 pages.
- SCHWARZ, H.P., (Hg), Handbuch der deutschen Außenpolitik, Munich, 1975, 849 pages.
- SCHWARZ, H.P. (Hg), Konrad Adenauers Regierungsstil, Rhöndorfer Gespräche Bd 11, Bonn, 1991, 243 pages.
- SEELBACH, J., Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel als ein Problem der deutschen Politik seit 1955, Meisenheim am Glan, 1970, 299 pages.

- SEGEV, T., Le septième million : les Israéliens et le génocide, Paris, 1993, 600 pages.
- SHAFIR, S., American Jews and Germany After 1945 - Points of connection and Points of departure, Cincinnati, 1993, 64 pages.
- SHAFIR, S., "Eine ausgestreckte Hand? Frühe amerikanisch-jüdische Kontakte zu deutschen Sozialdemokraten in der Nachkriegszeit", in "Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung", 25. Jg, VI 1989, H. 2, p. 174 et suiv.
- SHAFIR, S., "Postwar German Diplomats and Their Efforts to Neutralize American Jewish Hostility : The First Decade", in "Y.I.V.O. Annual", Vol. 22, 1993.
- SHAFIR, S., Une main tendue : Les sociaux-démocrates allemands, les juifs et Israël - 1945-1967, Tel Aviv, 1986 (en hébreu).
- SHINNAR, F.E., Bericht eines Beauftragten - Die deutsch-israelischen Beziehungen 1951-1966, Tübingen, 1967, 209 pages.
- SONTHEIMER, K., Die Adenauer-Ära - Grundlegung der Bundesrepublik, Munich, 1991, 250 pages.
- STERN, F., Im Anfang war Auschwitz - Antisemitismus und Philosemitismus im deutschen Nachkrieg, Gerlingen, 1991, 338 pages.
- TIMM, A., "D.D.R.-Israel : Anatomie eines gestörten Verhältnisses", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B4/93, 22 janvier 1993, p. 46 et suiv.
- TIMM, A., "Zur Aufarbeitung der Geschichte - Die D.D.R. und Israel", texte de la conférence tenue le 7 novembre 1990 à la Ludwig-Maximilian-Universität de Munich.
- TRIMBUR, D., "L'attitude de la R.D.A. face au problème de la réparation aux juifs", in "Revue d'Allemagne", XXVI (4), octobre-décembre 1994, p. 591 et suiv.
- TSUR, J., "Les fondements de la politique étrangère d'Israël", in "Politique étrangère", 22 (1) 1957, p. 27 et suiv.
- TUDYKA, K.P., Gesellschaftliche Interessen und auswärtige Beziehungen - Materialien zur Außenwirtschaftspolitik der Ära Adenauer, 2. Teil, Vermittlung von Interessen und auswärtige Beziehungen - Prozesse der Willensbildung, Nimègue, 1978, 405 pages.
- UTHMANN, K.J., WOLFF-METTERNICH, H. von, Der Bundesverband der Deutschen Industrie, Düsseldorf, 1974, 158 pages.
- VAILLANT, J. (Dir.), La dénazification par les vainqueurs - La politique culturelle des occupants en Allemagne 1945-1949, Lille, 1981, 300 pages.
- VARAIN, H.J., Interessenverbände in Deutschland, Cologne, 1973, 398 pages.
- VOGEL, R. (Hg), Der deutsch-israelische Dialog - Dokumente eines erregenden Kapitels deutscher Außenpolitik, Munich, 1987-1990.
 - * Bd 1, Teil 1, Politik, 1987, 523 pages.
 - * Bd 2, Teil 1, Politik, 1988, paginé 527 à 1058.
 - * Bd 3, Teil 1, Politik, 1988, paginé 1061 à 1699.
 - * Bd 4, Teil 2, Wirtschaft - Landwirtschaft, 1989, 451 pages.
 - * Bd 5, Teil 2, Wirtschaft - Landwirtschaft, 1989, paginé 455 à 1010.
 - * Bd 6, Teil 3, Kultur, 1989, 433 pages.
 - * Bd 7, Teil 3, Kultur, 1990, 432 pages.
 - * Bd 8, Teil 3, Kultur, 1990, 392 pages.

- VOGEL, R., (Hg), Deutschlands Weg nach Israel, Stuttgart, 1967, 351 pages.
- WAGNER, H., "The Federal Republic of Germany's foreign policy objectives", in "Millenium", (17) 1 Spring 1988, p. 43 et suiv.
- WASSER, H., "Israel, die arabische Welt und die Bundesrepublik Deutschland", in "Schweizer Monatshefte", 1966, H. 2, p. 134 et suiv.
- WEHR, G., Martin Buber - Leben, Werk, Wirkung, Zurich, 1991, 439 pages.
- WEVER, H., "Die deutsch-israelischen Beziehungen : Ende oder Neubeginn?", in "Frankfurter Hefte", 1963, H. 7, p. 455 et suiv.
- WIGODER, G. (Dir.), Dictionnaire encyclopédique du Judaïsme, Paris, 1993, 1771 pages.
- WISSA-WASSEF, C., "Les relations entre l'Egypte et les deux Etats allemands depuis la deuxième guerre mondiale", in "Politique étrangère", 37 (5) 1972, p. 609 et suiv.
- WOLFFSOHN, M., in Deutsch-israelische Beziehungen - Umfragen und Interpretationen - 1952-1983, Munich, 1986, 96 pages.
- WOLFFSOHN, M., Ewige Schuld? 40 Jahre deutsch-jüdisch-israelische Beziehungen, Munich, 1988, 187 pages.
- WOLFFSOHN, M., "Israel in der Epoche der Mapai/Arbeiterpartei", in "Neue politische Literatur", 1979, Nr 1, p. 94 et suiv.
- WOLFFSOHN, M., Israel - Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Opladen, 1984, 280 pages.
- WOLFFSOHN, M., "Die Wiedergutmachung und der Westen - Tatsachen und Legenden", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B 16-17, 1987.
- WOLFFSOHN, M., Spanien, Deutschland und die "Jüdische Weltmacht"-Über Moral, Realpolitik und Vergangenheitsbewältigung, Munich, 1991, 190 pages.
- ZIMMERMANN, M., HEILBRONNER, O., Normal Relations - Israeli-German Relations, Jérusalem, 1993, 167 pages (en hébreu).

Index des noms de personnes

N.B. Les chiffres en caractères habituels renvoient au corps du texte; les chiffres en caractères gras renvoient aux notes de bas de page.

- Abs**, H.J., 29, 218, 222-226.
Acheson, D., 222.
Adenauer, K., 4, 8-9, 18, 23-26, 29, 30-33, 35, 38-39, 45, 51, 80, 84, 84, 86, 86, 89, 89, 93, 100, 104-105, 116-118, 125, 137, 144, 149, 152, 158-159, 161-162, 165, 167-169, 175-176, 177, 179, 179, 183, 189, 194-196, 199- 201, 209-211, 213-214, 218-227, 233-235, 237, 237, 240-243, 249, 251, 253-268, 288-290, 296-297, 299-300, 302-305, 307, 309-311, 314--318, 323, 327, 331, 336-337, 341, 343, 345, 347, 347, 355-357, 360, 387, 393, 401-405, 409, 416, 418-419, 426, 427.
Allardt, 264, 363, 372, 395.
Almsick, 352.
Altenburg, 264.
Altmaier, J., 24-26, 181, 313-315, 319.
Arendt, H., 169.
Argov, M., 78.
Astar, 181, 319.
Aviry, A., 325, 335.
Avner, G., 15, 15, 43, 43, 79, 117, 148-149, 226, 345.
Bachmann, 54, 54, 242.
Bach-Zelewski, v. der, 38.
Baeck, L., 171, 190-191.
Bar On, H., 27.
Barou, N., 26.
Bausch, P., 218.
Becker, W., 273, 280, 364, 372, 375, 378, 380, 386, 398, 398, 404, 408, 410, 411-412, 414, 414.
Begin, M., 17, 35, 81, 142-144, 147, 147, 428.
Ben Ari, I., 100.
Ben Gourion, D., 4, 8, 12, 17, 19, 20, 26, 33-35, 74-77, 80-81, 86, 88, 97-102, 104, 105, 107-109, 128-129, 135-136, 140-144, 147, 147, 161, 167, 169, 188, 193, 204, 219-220, 226, 256, 300, 304, 311-312, 315, 318, 318, 341, 343, 345, 350, 380, 408, 417, 424-425, 427.
Ben Natan, A., 20, 427-428.
Ben Zvi, I., 286.
Berendsohn, W.A., 318, 349.
Berg, F., 174, 263-264.
Berghold, 106.
Bergmann, 419.

Bernard (Blumenthal), R., 306.
Bidder, 410.
Biermann, 91.
Blankenhorn, H., 13, 26, 37, 37, 54-56, 66-67, 84-87, 132, 136, 162, 174, 216, 219, 239, 252, 256, 276, 297-299, 303, 409, 419.
Blaustein, J., 157.
Blomeyer, 48, 50, 50.
Blücher, F., 227, 258, 258, 259, 404.
Böhm, F., 114, 132, 137, 144, 161, 168, 172, 200, 214-215, 217-218, 221-226, 260, 271, 334-342, 346, 348, 366, 369, 376-379, 382, 410, 410, 419.
Böttcher, 265.
Böx, 95, 198, 305.
Bolland, 345.
Bott, 23.
Bouché, de, 264.
Boulganine, N., 403.
Brandt, W., 346, 388.
Brandts, 9.
Bräutigam, 389.
Brauer, M., 168, 343.
Braun, F., 38-39.
Braun, v., 386.
Braunthal, J., 316.
Brentano, C. v., 27, 27.
Brentano, H. v., 137-138, 167-168, 175-176, 256, 274, 278, 291, 291, 296-299, 301, 301, 302, 305, 310, 310, 320, 327, 340-341, 367-368, 386, 399, 404, 404, 406-409, 414, 416-420, 423.
Breuer, 365, 393, 397.
Brückner, 79, 133, 214, 249, 293.
Brusztyn, A., 12, 78.
Bubenheim, 174.
Buber, M., 155, 173, 204-207, 281, 315, 350.
Bünger, 46, 49-50, 66, 218, 284.
Burg, J., 140, 350.
Cahn, 334.
Carlebach, A., 200.
Carnap, v., 264, 366.
Carstens, C., 294, 294.
Clay, L. D., 11.
Cohen, M. A., 216, 270, 272, 290.
Comay, 152, 285.
Dahmen, 306.
Dam, H. v., 191-194, 198, 303, 303, 348.
Dan, H., 125, 125, 152, 185-186.
Daouk, A. el, 235, 241-242.
Dayan, M., 102.
Degener, A., 263.

Dehler, T., 173-175, 225, 243, 258-259, 265, 277, 328, 328.
 Diehl, 193, 198, 274, 302-303, 305.
 Dirks, W., 173, 314-315, 331-332, 334, 345.
 Donnelly, 251.
 Duckwitz, 46, 285, 292.
 Dulles, J.F., 129-130, 357, 406, 406.
 Du Mont, 83.
 Dvorak, 274, 302.
 Eastermann, 165.
 Eban, A., 19, 75, 121-123, 149, 197.
 Eckardt, F., v., 230, 293, 352.
 Ehlers, H., 347.
 Eisenhower, D., 77.
 Elath, E., 76, 149, 149, 152-153, 285.
 Engelhard, E., 258, 265.
 Erhard, L., 39, 86, 163, 248, 365.
 Esch, v. d., 235-236, 240, 293, 339, 362, 369, 372, 410, 412, 417.
 Eshkol, L., 164.
 Etzdorf, v., 64, 230, 231-232, 237, 238.
 Eytan, W., 42, 44, 61, 61, 69-70, 92-93, 100, 105, 112-114, 118, 124-125, 134-136, 140, 148, 150-153, 184-186, 285, 350.
 Fakoussa, 234.
 Farouk, 368.
 Federer, 121.
 Feuchtwanger, L., 169.
 Fischer, A.J., 27, 111, 189, 321-322, 325, 325-326, 335.
 Fischer, M., 15, 15, 26, 78-79, 116-119, 149, 152, 152.
 Flesch, G., 145.
 Förster, v., 365, 381-382, 386, 410, 410.
 Franco, F., 424.
 Freeden, H., 188-189.
 Freudenberg, A., 318, 334.
 Friedländer, E., 196.
 Frowein, A., 56, 63, 63, 66-69, 71, 104, 108-109, 111-112, 114, 126, 131-133, 135-136, 140, 143-144, 147, 182, 200, 216-217, 245, 249-251, 253, 253, 259, 262, 268, 270-272, 274-275, 277-279, 281-283, 285, 288, 290-291, 294, 294, 296, 296, 301, 323, 323, 325, 347, 366-368, 372, 397-399, 406.
 Gaffin, R., 183.
 George, M., 169-170, 176, 302, 367-368.
 Gerstenmaier, E., 310-311.
 Gielhammer, 410, 414.
 Gilligan, 64, 67, 276.
 Globke, H., 184.
 Goldmann, N., 19, 31-33, 35, 62, 84, 84, 109, 120, 137, 158-169, 171, 171, 178, 179, 180, 180, 183-184, 199, 219, 225-226, 242, 242, 252, 268, 296-299, 303-304, 306, 314, 419, 419, 423, 427.
 Goldschmitt, 335.

Goldstein, 22.
Gollwitzer, H., 318.
Gonichovski, 109.
Graeff, F., 364.
Graevenitz, v., 282.
Granow, 21, 213.
Grell, 110.
Greve, O.H., 132, 200, 271, 271, 315, 319, 319.
Grewe, W., 67, 68, 136, 276, 295-296, 404, 404, 406, 410.
Grolmann, 284.
Gronemann, 22.
Grossmann, K.R., 141, 169, 171-180, 187, 189, 202, 305, 316, 323, 333, 427.
Guillaume II, 209, 238.
Gumbel, 262.
Haas, F., 13, 352.
Haas, W., 117-118, 151-152.
de Haas, 410.
Hacohen, D., 141.
Haertel, 106.
Hallstein, W., 61, 67, 68-71, 86-87, 92, 103, 105, 114, 125, 132, 137, 144, 165, 200, 214, 216-217, 220-221, 226, 230, 235, 239, 243, 245, 248, 248, 251-252, 257, 259, 264, 266, 271, 274, 276, 278, 278, 282, 288-290, 297-299, 302, 314, 331, 333, 340, 369, 378, 387, 390, 401, 403-406, 409-410, 413-415, 417, 419, 428.
Hamawi, M. al, 234.
Hammarskjöld, D., 418.
Hansemann, v., 112.
Harenberg, A., 264.
Harkort, 410.
Harlan, V., 332, 334.
Hasemann, W., 327.
Hausenstein, W., 271.
Hertslet, J.G.A., 258-259.
Hertz, H., 281.
Herwarth, J. v., 61, 152, 152, 326.
Herzl, Th., 98, 98.
Heuss, Th., 20-22, 109, 109, 114, 198, 200, 207, 207, 286, 322, 322, 324-327, 329, 335, 345.
Heuss, W., 150.
Heyden, v., 335.
Hiezig, 263.
Hipp, 366.
Hirsch, W., 272, 282, 300, 423.
Hitler, A., 20, 209, 209, 310-311, 321, 344.
Holleben, 216.
Holzappel, 285, 292, 423.
Holzhausen, 365, 375.
Horowitz, D., 26, 26, 29, 164.

Hüber, R., 244, 258, 261-265.
Ilzar, 135.
Ismail, H., 408.
Ivekovic, 404.
Jacobsohn, 47, 58, 62, 150, 154.
Jacobson, M., 180.
Janz, F., 65, 104-105, 280, 327.
Jaspers, K., 169, 205.
Jehnich, 263.
Josephthal, G., 46, 53, 226.
Junker, 280, 299.
Kaisen, W., 86, 86, 257, 257.
Kaiser, J., 405.
Karajan, H. v., 306.
Kastner, R., 147.
Kaufmann, E., 402.
Kayser, 271.
Kempner, R.W., 20, 20, 170.
Klein, J., 180-181, 306.
Kloohs, F., 275.
Klutznik, P.M., 182, 306.
Knappstein, 181, 352.
Knoke, K.H., 150.
Kogon, E., 314-315, 330, 346.
Kopf, 141, 141, 165.
Kordt, 70, 229.
Kox, 21, 213.
Kraft, W., 260.
Krause, W., 230.
Krauss, 285.
Krekeler, H., 178, 182, 251- 252, 305-306, 352, 359, 367, 408.
Kreutzberger, 62.
Küster, O., 222, 224.
Küstermeier, R., 170, 172, 262, 271, 344-345, 347.
Kuhlemann, C., 266, 266.
Landauer, G., 158, 175.
Lay, 413.
Lehr, R., 196.
Lenz, O., 256.
Levin, Y.H., 95.
Levy, J., 346.
Ließmann, H., 310.
Lilienfeld, 252.
Livneh, E., 11-12, 14, 14, 16, 23, 25-26, 31, 36, 36, 41-44, 56-57, 59, 62, 80, 135-
136, 139, 294, 313-314, 345-348,
Lobenstine, 251.
Löbe, P., 315.

Löns, 302.
Löwenstein, H. Prinz zu, 328, 328.
Loewenthal, 163.
Loewy, K., 126-127.
Lourie, A., 90, 90, 135, 153.
Luckner, G., 172, 315, 330-332, 346, 427.
Lüth, E., 114, 172, 174, 188, 198, 272, 315, 318, 324-325, 331, 334, 343-352, 427.
Lukaschek, H., 195.
Lupin, 241-242.
Maas, H., 330-331.
Mac Arthur, 308.
Mahs, v., 168, 280, 366, 408, 419.
Maier, R., 347.
Maltzan, V. v., 285, 306, 368.
Mansour, 264.
Marchtaler, v., 93, 286, 409.
Marshall, G., 19.
Marx, K., 9, 23, 114, 155, 190, 193-202, 219, 303, 305, 348, 427.
Maydell, v., 39.
McCloy, J., 196, 222-233.
Meeteren, v., 263.
Meir, G., 26, 75, 169, 187.
Melchers, W., 216-217, 270, 272, 369-370, 376, 384-385, 393-394, 397, 410, 414, 418.
Mendelsohn, K., 21.
Merchtal, v., 375.
Merkatz, H.J. v., 257, 257, 259.
Merker, P., 394.
Meroz, Y., 92-93.
Messmann, 111, 281.
Metzger, L., 319.
Meyer, 404.
Mirbach, v., 362-363, 373, 377, 393, 396.
Moïssis, 150, 150.
Molotov, V., 402.
Moses, S., 348.
Mosler, 47.
Müller-Hermann, E., 86.
Munzel, 273, 365, 382.
Murmayer, 378.
Naor, U., 115, 120, 141, 179, 182, 301, 333.
Naphtali, P., 348.
Nasser, G.A., 95, 121, 130, 368, 380, 398, 398, 411, 416, 418.
Nathan, A., 43.
Naumann, W., 266.
Néguib, 143, 235, 240, 240, 243-245.

Neukamp, F., 60, 60, 287.
Neupert, 279.
Nielen, 334.
Nöhring, H., 264, 293, 361-362, 369, 371, 377, 379, 379, 392-393, 410, 414.
Nostitz, v., 63.
Nurock, M., 150-151, 154, 184.
Oberländer, Th., 179.
Oellers, 132, 152, 286-287.
Ollenhauer, E., 137, 316, 319-320, 419.
Oppenheimer, L.Y., 348.
Ostermann, 18.
Pauls, R.F., 20, 28, 181, 218, 239, 297, 302, 306, 376, 428.
Pawelke, G., 235-236, 239-240, 243-247, 253, 273, 359-363, 368, 372-373, 389-390, 392.
Perón, J., 178.
Pferdmenges, R., 226.
Pfleiderer, K. G., 404.
Podeyn, 382, 410.
Preger, 273.
Prüfer, C., 232.
Quiring, 410.
Rademacher, F., 258, 265.
Rau, J., 319.
Rebentrost, 265.
Reifferscheidt, 352.
Rengstorf, K.H., 205-206.
Reves, 35, 35.
Ribbentrop, J. v., 418.
Rich, J.M., 164, 184.
Richter, W., 321.
Richthofen v., 382, 410, 414, 414.
Rieder, M., 348.
Riesser, H., 27, 27, 33, 90, 135, 170, 302.
Rifaï, Z., 230, 234.
Ringelmann, 293, 365, 369, 382, 396, 411.
Rißmann, 62.
Ritter, 380.
Robinson, J., 46.
Roemer, 277.
Rosen, P., 100, 350.
Rosenberg, E., 157.
Rosenberg, J., 157.
Rosenberg, L., 321, 323.
Ruperti, R., 264.
Ruppin, 69.
Saab, I., 362.
Sadate, A. El, 418.

Sänger, F., 166.
Sautter, 280, 365.
Schäffer, F., 29, 33, 179, 220-221, 224, 227, 259-260, 275, 277, 428.
Schäffer, H., 86, 86, 132.
Schenkar, A., 145.
Schern, 193, 198, 303.
Scherpenberg, H. van, 365.
Scheuer, 326.
Schindler, M., 195.
Schirmer, 162, 252, 411.
Schlange-Schöningen, H. v., 30, 33, 81, 83, 149, 152, 216.
Schmid, C., 173-174, 315-317, 346.
Schmitt, 253, 259.
Schnippenkötter, 412-413, 417.
Schöne, 106.
Schott, W., 11-12, 14, 16, 41, 59.
Schubert, v., 410.
Schuberth, 174.
Schumacher, K., 194, 196, 211, 311-313, 315, 401.
Schwarz, K., 183.
Seebohm, H.C., 179.
Seeliger, 264, 280, 366.
Seydel, 271, 395.
Shaltiel, D., 132, 152.
Sharett, M., 11, 17, 26, 35, 35, 41-42, 51, 53, 73-74, 76-77, 79, 81, 83-85, 93, 96, 98-99, 102, 108-109, 115, 117, 117, 122-124, 127, 127, 129-130, 134-137, 140-142, 144, 147, 164, 168-169, 178-179, 193, 202, 290, 297-298, 300, 318, 321-322, 326, 341, 350, 419-424, 427,
Shinnar, F., 30-31, 44, 53, 59-61, 63, 65, 69-71, 80, 80, 87, 92, 94, 97, 105-106, 109, 112-114, 117-118, 123, 125-126, 131-138, 140, 140, 144, 146, 152-153, 161-162, 164, 167-169, 185-186, 202, 226, 226, 243, 283, 290-291, 293, 295-299, 310-311, 320, 320, 326-327, 339-341, 341, 350, 399, 405, 408-409, 416-421, 423, 427.
Sieveking, 323.
Slansky, R., 199.
Slater, 37.
Soltmann, 59.
Spreti, K. Graf v., 138, 271, 271, 274, 276, 282.
Staline (J. V. Djougachvili), 356, 356.
Stedtfeld, 107.
Steeck, 13, 13.
Steffen, 411.
Steg, 24, 213-214, 220, 228.
Stephan, 263.
Stödter, 86.
Stolpe, 364.
Strack, H., 261.
Straßmann, M., 350.

Strauß, F.J., 40, 179, 227-228, 259-260, 266-267, 428.
Stroh, H., 23-24, 110.
Strohm, 37, 214, 247, 293, 339, 374, 382, 389, 395.
Sudhoff, J., 399.
Terdenge, 93, 141, 145.
Thieme, K., 330.
Tolkowsky, S., 18, 148-149, 423.
Treichel, 263.
Trützschler von Falkenstein, H., 38, 46, 69-71, 87, 104-105, 107, 111, 113, 126, 132, 139, 162, 200, 218, 243, 249-250, 253, 277, 279, 282, 290, 306, 366, 368, 378, 410.
Truman, H., 157.
Vektheim, H. v., 230.
Velhagen, 216.
Vogel, R., 110, 201, 274, 274, 288, 300-302.
Voigt, H., 45, 120, 134, 145, 272, 280, 286, 294, 351, 351, 363, 369, 371-372, 376, 379, 382-383, 386, 396, 398, 408-410, 416-418.
Waldschmidt, 262, 264.
Wallenstein, 112.
Walther, 105.
Weber, 363, 373, 394, 410.
Weitzmann, 116.
Weizmann, H., 98, 326, 345.
Welck, K.H.W. Freiherr v., 132, 136, 291-293, 369, 378, 380, 383, 386, 396, 397, 399, 407-408, 410, 416-417.
Welsch, R., 326.
Werz, 23, 325.
Westrick, L., 245-247, 264, 360, 366, 390.
Wick, J.L., 256.
Wise, S., 342.
Wolff, 280.
Wollheim, N., 23, 330, 348.
Wrasman, 389.
Yahil (Hoffman), H., 11, 63, 63, 66-67, 69, 70, 72, 91, 94, 108-109, 111, 113, 113, 116, 120, 135, 140, 164, 189, 200, 350.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
<u>Première Partie : Les relations avant les relations - Le consulat israélien de Munich et les premiers pas de la mission israélienne de Cologne</u>	8
I. Au temps du consulat israélien de Munich	8
1. Le consulat israélien de Munich	8
1.1. Le contexte de la fin des années 1940	8
1.2. La mise en place du consulat israélien de Munich	10
1.3. L'évolution du statut du consulat israélien de Munich	12
1.4. L'évolution de l'attitude israélienne en fonction de l'attitude ouest-allemande	17
1.5. Évolution de l'attitude allemande à l'égard du problème des réparations : Passage du silence à la réflexion	20
2. Les premiers contacts directs entre les deux pays sous le signe des réparations	26
2.1. Premières rencontres entre représentants des deux États	26
2.2. L'attitude de l'Auswärtiges Amt à l'égard des revendications israéliennes	28
2.3. La déclaration de Konrad Adenauer (27 septembre 1951)	39
2.4. La rencontre Adenauer/Goldmann du 6 décembre 1951	31
2.5. L'acceptation israélienne d'entrer en pourparlers, 9 janvier 1952	34
3. Le travail du consulat israélien de Munich et ses contacts avec les autorités allemandes	36
3.1. Coopération juridique entre les deux États	37
3.2. Coopération commerciale entre les deux États	38
3.3. Une antenne politique israélienne et un centre d'informations israélien en R.F.A.	39
II. Du consulat de Munich à la mission israélienne de Cologne	41

1. La discussion sur la fermeture du consulat israélien de Munich	4 1
2. La mission commerciale	4 5
2.1. L'idée d'une mission commerciale israélienne en R.F.A. et sa discussion à Wassenaar	4 5
2.2. La mission commerciale israélienne dans le traité	5 1
3. La fermeture du consulat de Munich et la mise en place de la mission	5 6
3.1. La fermeture du consulat	5 6
3.2. La mise en place de la mission de Cologne	5 9
3.3. L'attribution de prérogatives consulaires à la mission de Cologne	6 2
3.4. Instauration de contacts avec la mission israélienne de Cologne	7 0
<u>Deuxième partie : L'évolution des idées israéliennes et juives concernant des relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël</u>	
<u>- De la fin des années 1940 au printemps de l'année 1956</u>	7 3
A . ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE ISRAÉLIENNE	7 3
I. Le contexte de l'évolution de l'attitude israélienne	7 3
II. Évolution de l'attitude israélienne vis-à-vis du problème des relations diplomatiques avec la R.F.A.	7 8
1. Avant le traité de réparations	7 8
1.1. Avant l'entrée en négociations	7 8
1.2. Au moment des négociations de Wassenaar	8 3
1.3. Au moment de la signature du traité de réparations	8 4
1.4. La ratification de l'accord de réparations et ses effets sur l'attitude israélienne	8 9
2. La mise en place de la mission commerciale et l'évolution de l'attitude israélienne	9 2
2.1. La mise en place de la mission	9 2
2.2. Les raisons de l'évolution de l'attitude israélienne	9 4
2.3. David Ben Gourion et l'évolution de la politique allemande d'Israël	9 7
III. De la mise en place de la mission à l'échec du printemps 1956	10 1

1. Évolution positive des idées gouvernementales israéliennes	101
1.1. Le travail du gouvernement israélien	101
1.1.1. Le gouvernement israélien	101
1.1.2. Négociations sur le problème des biens allemands en Israël	103
1.1.3. Mise en place de relations économiques et financières en dehors du cadre du traité	105
1.1.4. Développement de la politique israélienne de rapprochement avec Bonn	107
1.1.5. L'amorce de relations culturelles	110
1.2. Le travail de la mission et l'oeuvre des représentants israéliens à l'étranger	112
1.2.1. La mission de Cologne	112
1.2.2. Le rôle des représentants israéliens à l'étranger : le cas de Maurice Fischer à Ankara	116
2. Accélération du processus : de la fin 1954 au printemps 1956	120
2.1. Le deuxième semestre 1954	120
2.1.1. Les raisons de l'accélération du processus	120
2.1.2. Les formes de l'accélération du processus	123
2.2. L'idée d'un bureau commercial ouest-allemand en Israël	127
2.2.1. Le contexte international et les motivations israéliennes	127
2.2.2. Propositions directes d'Israël à l'adresse de Bonn	131
3. Persistance des réticences israéliennes	139
3.1. Persistance des réticences israéliennes pour des raisons fondamentales	139
3.1.1. Au sein du gouvernement	139
3.1.2. Au sein des partis d'opposition	142
3.1.3. Au sein des milieux économiques	145
3.2. Persistance des réticences israéliennes pour des raisons pragmatiques	146
3.2.1. Au sein du gouvernement	146
3.2.2. Au sein des partis politiques	147
4. Les hésitations israéliennes face aux contacts entre représentants allemands et israéliens à l'étranger	148
4.1. La situation de départ	148
4.2. Tentative d'adaptation à l'évolution du contexte	149
4.3. Le rapprochement entre diplomates comme symbole du rapprochement entre les deux pays	151

B. LA COMMUNAUTÉ JUIVE ET LE PROBLEME DES RELATIONS GERMANO-ISRAÉLIENNES	155
I. Les communautés juives anglo-saxonnes	155
1. La communauté juive américaine	155
1.1. Le cas de Nahum Goldman	158
1.2. Les juifs allemands aux Etats-Unis : le cas de Kurt R. Grossmann	169
1.3. D'autres intervenants juifs aux Etats-Unis : Julius Klein et le B'nai B'rith	180
1.3.1. Julius Klein	180
1.3.2. Le B'nai B'rith	181
2. La communauté juive de Grande-Bretagne	183
2.1. Le "Jewish Observer and Middle-East Review"	183
2.2. "A.J.R. Information"	187
II. La communauté juive allemande : le "Zentralrat der Juden in Deutschland", Karl Marx et l'"Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland"	190
1. Le "Zentralrat der Juden in Deutschland"	190
2. Karl Marx et l'"Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland"	194
III. Une voix juive en Israël : Martin Buber	204
<u>Troisième partie : L'évolution des idées allemandes concernant des relations diplomatiques entre la RFA et Israël - De la fin des années 1940 au printemps de l'année 1956</u>	208
A. L'ATTITUDE ALLEMANDE VIS-A-VIS DU PROBLÈME DES RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC ISRAËL JUSQU'AU TRAITÉ DE RÉPARATIONS	208
I. Le cadre général de la politique extérieure ouest- allemande au début des années 1950	209
II. L'attitude de la R.F.A. à l'égard des relations diplomatiques avec Israël	212

1. Avant l'entrée en négociations avec Israël	212
2. Au moment des négociations de Wassenaar	216
2.1. Le rôle de Konrad Adenauer dans la solution au problème des réparations	218
2.1.1. Avant le début des négociations : la déclaration devant le Bundestag et ses suites	219
2.1.2. Les négociations de Wassenaar	222
a. La première phase	222
b. Interruption des négociations, crise et aboutissement	224
c. La deuxième phase des négociations et la conclusion du traité	227
2.2. La mise en place de l'argument arabe avant la conclusion de l'accord	228
3. Le problème de la ratification de l'accord de réparations	233
3.1. Le problème de la ratification au sein de l'A.A.	234
3.1.1. Confirmation et renforcement de l'argument arabe après la signature de l'accord	234
3.1.2. L'attitude allemande en réaction à la pression arabe : la recherche de la conciliation	237
3.1.3. La réaction allemande face à la pression arabe : la recherche de la fermeté	247
3.2. Adenauer et la ratification du traité	254
3.3. Confirmation des oppositions politiques	257
3.4. Renforcement des oppositions dans les milieux économiques	261
3.5. La ratification	266
B. ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE ALLEMANDE APRÈS LA RATIFICATION : VERS DES RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC ISRAËL?	269
I. L'Auswärtiges Amt favorable à un rapprochement entre la R.F.A. et Israël	270
1. Les problèmes dus à l'absence d'une représentation ouest-allemande en Israël	270
1.1. Le problème de l'information sur Israël au sein de l'A.A.	270
1.2. L'absence de relations diplomatiques comme obstacle pour le bon déroulement des contacts juridiques et sociaux entre les deux pays	275
2. L'A.A. favorable à un rapprochement économique	278

3. L'A.A. favorable à un rapprochement culturel et scientifique	281
4. L'A.A. favorable à un rapprochement politique : vers l'établissement de relations diplomatiques?	283
4.1. Des mesures de bonne volonté à l'égard d'Israël	283
4.2. L'idée d'une représentation ouest-allemande en Israël	287
5. Le travail de la R.F.A. pour améliorer son image dans le monde	300
II. Les voix allemandes favorables à un rapprochement entre la R.F.A. et Israël	309
1. Du côté des partis politiques	309
1.1. La C.D.U.	309
1.2. Le S.P.D. et le "Deutscher Gewerkschaftsbund"	311
1.2.1. Le S.P.D.	311
1.2.2. Le "Deutscher Gewerkschaftsbund"	321
1.3. Le F.D.P.	324
2. La société civile de R.F.A.	329
2.1. Le groupe du "Freiburger Rundbrief"	330
2.2. Les membres de la "Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit"	333
2.3. Erich Lüth et l'"Aktion Friede mit Israel"	343
C. ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE ALLEMANDE APRÈS LA RATIFICATION : LA VICTOIRE DU RÉALISME	354
I. Évolution de la politique extérieure ouest-allemande : les données de 1953	355
II. L'attitude de Bonn vis-à-vis du problème des relations diplomatiques avec Israël et son évolution dans le contexte mondial	359
1. Le problème arabe	359
1.1. Du point de vue commercial	359
1.2. Du point de vue politique	366
1.3. Le problème de Jérusalem	368

1.4. Les protestations arabes contre un rapprochement entre la R.F.A. et Israël sur la base et au delà du traité de réparations	371
1.5. La question de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël	376
1.5.1. Les protestations arabes	376
1.5.2. Les réactions ouest-allemandes	378
2. Le problème est-allemand	388
2.1. Apparition du problème est-allemand au moment du débat sur la ratification de l'accord de Luxembourg	388
2.2. Persistance et aggravation du problème est-allemand après la ratification de l'accord de réparations	391
2.2.1. Renforcement de la présence est-allemande dans le contexte moyen-oriental	391
2.2.2. Le lien entre la reconnaissance d'Israël par la R.F.A. et la reconnaissance de la R.D.A. par les États arabes	395
3. La doctrine Hallstein et le cas d'Israël	401
3.1. La doctrine Hallstein	401
3.2. L'application de la doctrine Hallstein au problème des relations diplomatiques germano-israéliennes	405
3.2.1. Avant l'invitation à négocier de Shinnar	405
3.2.2. Après le 27 janvier 1956	408
a. La réponse de Brentano	408
b. La conférence d'Istanbul	410
Épilogue : La réaction israélienne aux réflexions ouest-allemandes	418
CONCLUSION GÉNÉRALE	425
Table des abréviations	430
Index des sources	432
Bibliographie	433
Index des noms de personnes	443