



Le Cas Curieux du Médiateur Partial : Perceptions de l'UE en tant que Médiateur dans le Conflit Israélo-Palestinien

*Julia Vassileva*¹

Résumé : Il n'est pas toujours évident de savoir comment la partialité (perçue) d'un médiateur affecte les négociations. Si certains affirment que la neutralité du médiateur est essentielle, d'autres ont avancé un argument contraire, affirmant qu'en fait, un médiateur perçu comme partial envers une partie pourrait être plus efficace. À travers une étude de cas sur le rôle de l'UE et les perceptions des parties au conflit israélo-palestinien, ce papier soutient que la perception de partialité de l'UE peut faciliter les négociations, et peut aider l'UE à amener les parties à la table des négociations, étape cruciale dans toute négociation. L'argumentaire est développé de la façon suivante : La partie I explique le rôle de la perception de la partialité d'un médiateur dans les négociations ; la partie II aborde la question de la partialité dans les relations personnelles, en examinant les événements passés mais aussi les évolutions récentes de la zone en 2021 ; la partie III traite des préjugés liés aux problèmes, tandis que la partie IV aborde les préjugés perçus liés au processus et leurs effets. La dernière partie conclue en élargissant sur les implications des arguments présentés ici sur le rôle futur de l'UE dans les négociations.

Mots-clés : Médiation de paix de l'UE, Médiateur partial, Perceptions de l'UE, Conflit Israélo-palestinien, Moyen-Orient

1. Introduction : être ou ne pas être partial ?

Quel est le rôle du parti pris dans les négociations et que signifierait le fait que l'Union européenne (UE) soit perçue comme un médiateur partial dans le conflit israélo-palestinien (CIP) ? La médiation de l'UE dans le conflit israélo-palestinien n'a pas été aussi active que celle d'autres acteurs mais l'UE a néanmoins déployé des efforts considérables en matière de médiation des

¹ Julia Vassileva holds a law degree from the University of Vienna, an MPhil in International relations from the University of Oxford, and an MA in EU International relations and Diplomacy studies from the College of Europe in Bruges, with a research focus on peace mediation and foreign policy.

conflits,² en général mais aussi spécifiquement dans le CIP. Josep Borrell, le plus haut diplomate de l'UE, a récemment déclaré que si l'UE devait jouer le rôle de médiateur à l'avenir, il faudrait notamment que les Israéliens et les Palestiniens l'acceptent, ce qui « sera difficile, mais pas impossible ».³ L'argument avancé dans ce texte est que la perception de partialité de l'UE envers certains acteurs, combinée à son impartialité procédurale jusqu'à présent, peut être un avantage pour agir en tant que médiateur et amener ces parties à la table des négociations. L'article analysera pourquoi l'UE peut être perçue comme partielle dans le CIP. Cette analyse sera combinée avec l'argument présent dans la littérature selon lequel un parti pris pourrait être positif pour le rôle du médiateur. Ainsi, il sera démontré comment et pourquoi l'UE peut être perçue comme partielle, mais qu'un tel parti pris ne doit pas avoir d'effets négatifs sur son rôle de médiateur.

La médiation est un processus par lequel une partie tierce assiste deux ou plusieurs parties lors de leurs négociations, dans le but de trouver un compromis.⁴ Un médiateur neutre n'a pas de préjugés, il n'a pas intérêt à influencer les résultats des négociations dans un sens ou dans un autre.⁵ La neutralité a été associée à la crédibilité d'un médiateur,⁶ en facilitant l'obtention d'informations auprès des parties et en renforçant la légitimité des solutions proposées.⁷ En général, on estime que la neutralité détermine l'efficacité d'un médiateur.

Cependant, la relation entre le biais et l'efficacité du médiateur exige un examen plus approfondi.⁸ En particulier, comme cet article l'affirme, un biais (perçu) peut l'aider à conclure des accords : en effet, pour qu'un médiateur soit efficace, les parties doivent avoir l'impression que « le médiateur dit la vérité », et donc, seuls les médiateurs qui sont « de votre côté » seront considérés comme « dignes de confiance s'ils conseillent la retenue ».⁹ Selon certains, la partialité peut s'avérer utile pour le médiateur,¹⁰ parce qu'un médiateur partial peut sembler plus crédible à l'une des parties au conflit, et reçoit donc plus de confiance ; d'autre part, un médiateur est, bien entendu, censé être digne de confiance et fiable pour les deux parties au processus.¹¹ Concevant la médiation comme une extension de la négociation, le médiateur agit lui-même comme

² Ole Elgström et al., "Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine Conflicts: A Biased Mediator?", *International Negotiation* 23, no. 2 (2018): 299-318, 300.

³ Davis VanOpdorp, "Top EU diplomat wants European strategy for Middle East peace", *Deutsche Welle*, 12 février 2020, <https://www.dw.com/en/top-eu-diplomat-wants-european-strategy-for-middle-east-peace/a-52374004>.

⁴ Yoshifumi Tanaka, *The Peaceful Settlement of International Disputes* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 45.

⁵ Isak Svensson, "Research on Bias in Mediation: Policy Implications", *Penn State Journal of Law and International Affairs* 2 (2013): 17, cité par Ho-Won Jeong, *International Negotiation: Process and Strategies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 212.

⁶ Zeev Maoz et Lesley Terris, "Credibility and strategy in international mediation", *International Interactions* 32, no. 4 (2006): 409-440, 411.

⁷ Marieke Kleiboer, *The Multiple Realities of International Mediation* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998), 29.

⁸ Jeong, *op. cit.*, p. 213.

⁹ Andrew Kydd, "Which Side Are You On? Bias, Credibility, and Mediation", *American Journal of Political Science* 47, no. 4 (2003): 597-611, 597.

¹⁰ Saadia Touval et William Zartman, *International Mediation in Theory and Practice* (Boulder: Westview Press, 1985).

¹¹ William Zartman, "Introduction Bias, Prenegotiation and Leverage in Mediation", *International Negotiation* 13, no. 3 (2008): 305-310, 305.

un acteur, peut avoir des « intérêts indirects »¹² et n'est donc pas toujours totalement impartial. La recherche quantitative sur la négociation de paix montre en particulier que « les processus de médiation biaisés sont plus susceptibles que les processus de médiation neutres de conduire à des arrangements institutionnels élaborés ».¹³

À la vue de ces diverses recherches, une exploration approfondie des concepts de partialité et de perception de la partialité par les parties à une négociation semble cruciale. Cette étude de cas sur le rôle de l'UE dans le CIP illustre l'importance de ces concepts dans la pratique. Une étude de cas analytique individuel est limitée étant donné qu'elle ne permet pas de réfuter les propositions théoriques¹⁴ et que ces conclusions ne sont pas généralisables ; néanmoins, l'examen d'un cas de négociation de ce type « démontre la valeur des perspectives théoriques pour comprendre les cas dans leurs contextes ».¹⁵

Pour analyser les perceptions des efforts de médiation et de la partialité de l'UE, ce papier s'appuie sur les travaux d'Elgström et al. qui présentent une étude de la perception du rôle de l'UE par les parties au CIP, en introduisant une distinction entre la partialité relationnelle, la partialité de résultat et la partialité de processus. Cependant, l'article apporte également une contribution théorique individuelle. Il soutient qu'un parti pris perçu peut signifier que les parties au conflit font confiance au médiateur et le voient de leur côté ; cependant, il est également important de faire une distinction conceptuelle entre le parti pris perçu et l'impartialité. Le fait d'être biaisé peut être bénéfique, mais il est important que le médiateur soit perçu comme impartial dans le sens où il ne se comporte pas de manière déloyale dans le processus de médiation. Les aspects procéduraux sont importants pour éviter que l'une des parties ne se sente traitée injustement et ne donne l'impression d'un manque de professionnalisme dans le processus.

Le papier explore ces catégories en collectant des données sur les perceptions de l'UE dans chacune d'entre elles. En catégorisant ces données par le biais de l'approche « People-Problem-Process » (Personnes-Problème-Processus) de Lempereur et Colson,¹⁶ l'argumentaire montre l'avantage que l'UE peut avoir dans ce cas particulier en raison de la partialité perçue par les deux parties de la CIP.

2. Personnes : Les relations entre le médiateur et les parties

La partialité relationnelle est définie comme une partialité qui « peut reposer sur l'étroitesse des liens actuels et/ou antérieurs qu'un médiateur entretient avec les parties au conflit ».¹⁷ Comme

¹² Thomas Princen, *Intermediaries in International Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 2014), 23.

¹³ Isak Svensson, "Who Brings Which Peace? Neutral Versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars", *Journal of Conflict Resolution* 53, no. 3 (2009): 446-469, 446.

¹⁴ Daniel Druckman, "Case-Based Research on International Negotiation: Approaches and Data Sets", *International Negotiation* 7, no. 1 (2002): 17-37, 18.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Alain Lempereur et Aurélien Colson, *The First Move* (New York: Wiley, 2010), 29-59.

¹⁷ Elgström et al., *op. cit.*, p. 302.

dans toute négociation, il est important de réfléchir aux relations qui existent.¹⁸ Dans ce contexte, j'examine le rôle des relations entre le médiateur (l'UE) et les parties à la négociation, Israël et l'Autorité palestinienne (AP), en partant du principe que la culture et les liens culturels sont importants dans les négociations,¹⁹ tout comme les identités et la psychologie. Tous ensemble, ils peuvent contribuer à la perception d'un parti pris, ce qui peut avoir des effets positifs sur le rôle de l'UE en tant que médiateur.

En ce qui concerne les perceptions israéliennes, on peut affirmer que le rôle de l'UE est perçu comme plutôt ambigu. Elgström et al. constatent que le sentiment général parmi les élites israéliennes est qu'il existe des sentiments anti-israéliens, que l'UE est « unilatérale envers les Palestiniens », tandis que « les préoccupations israéliennes sont ignorées ».²⁰ L'UE est perçue comme ayant un « déficit de légitimité externe »,²¹ ce qui indique une relation plutôt « antagoniste ». Ainsi, il pourrait y avoir une première indication que le biais pourrait affecter négativement l'UE en tant que médiateur.

Toutefois, dans ce contexte, l'importance des liens culturels entre l'UE et Israël entre en scène – des liens culturels qui montrent que l'UE pourrait avoir un fort intérêt à soutenir la partie israélienne. Par exemple, dans un discours prononcé devant le Conseil des ministres de l'UE en juillet 2003, l'ancien ministre israélien des affaires étrangères, Silvan Shalom, a déclaré : « Israël et l'Europe partagent un héritage culturel et social commun, des valeurs similaires, [...] Ces fondements communs sont plus profonds et durables que toute différence politique spécifique ».²² Cela suggère que les liens culturels entre l'Israël et l'Europe pourraient indiquer un parti pris positif de l'UE à son égard. Certains États membres (EM) de l'UE sont perçus comme des médiateurs importants et peuvent influencer le mandat de l'UE lors de futures négociations. En particulier, l'Allemagne est considérée comme un partenaire important d'Israël. En raison de la responsabilité perçue de l'État allemand envers le peuple juif, la « partialité relationnelle » envers Israël peut être visualisée à travers le cas allemand.²³ Il en va de même pour l'Autriche, où le gouvernement actuel a adopté une relation très amicale et stable avec Israël, bloquant par exemple un appel conjoint des pays de l'UE à Israël pour qu'il abandonne ses projets d'annexion en Cisjordanie en mai 2020.²⁴ Une fois encore, cela montre que le mandat de l'UE dépend de ses États membres et de leur biais potentiel. Cela signifie qu'en dépit de la perception apparemment négative de l'UE par le public israélien, il est très clair que l'UE a des liens culturels étroits avec

¹⁸ Lempereur et Colson, *op. cit.*, p. 32.

¹⁹ Ole Elgström, "National Culture and International Negotiations", *Cooperation and Conflict* 29, no. 1 (1994): 289-301.

²⁰ Elgström et al., *op. cit.*, p. 312.

²¹ Guy Harpaz et Asaf Shamis, "Normative Power Europe and the State of Israel: An illegitimate Eutopia?", *Journal of Common Market Studies* 48, no. 3 (2010): 579-616, 579.

²² Silvan Shalom, *Address before the European Union Council of ministers*, Bruxelles, 21 juillet 2003, consulté le 22 mars 2021, <https://mfa.gov.il/mfa/pressroom/2003/pages/address%20by%20fm%20silvan%20shalom%20before%20the%20european%20un.aspx>, cité par Harpaz et Shamis, *op. cit.*, p. 589.

²³ Elgström et al., *op. cit.*, p. 312, voir aussi Jefferson Chase, "German-Israeli Relations: What you need to know", *Deutsche Welle*, 17 avril 2018, <https://www.dw.com/en/german-israeli-relations-what-you-need-to-know/a-41800745>.

²⁴ Kurier. "Keine Vorverurteilung: Österreich blockiert EU-Aufruf gegen Israel", *Kurier*, 19 mai 2020, <https://kurier.at/politik/ausland/keine-vorverurteilung-oesterreich-blockiert-eu-aufruf-gegen-israel/400846922>.

Israël et qu'elle le soutient de diverses manières. C'est le cas de certains États membres. En ce sens, l'UE peut être perçue positivement par les Israéliens au niveau personnel/culturel, comme étant de leur côté. Cela augmente la crédibilité de l'UE dans le contexte. Cela signifie également que l'UE a été fréquemment citée comme un médiateur important dans le CIP, en particulier par la partie israélienne.²⁵

Du point de vue palestinien, certains États membres sont identifiés comme étant du côté des Palestiniens, notamment la France, l'Irlande et la Suède.²⁶ Dans le cas de l'Irlande, par exemple, certains récits politiques et historiques conduisent à un sentiment d'identité partagée entre les Irlandais et les Palestiniens, qui peut être lié à la perception de parallèles historiques ; par exemple, la partition de l'Irlande par la Grande-Bretagne qui s'est retirée et la situation en Irlande du Nord.²⁷ L'équilibre des forces entre Israël et les Palestiniens est perçu comme similaire à ce système, d'où la sympathie de la politique étrangère irlandaise envers l'AP. On peut y voir un parti pris de certains EM en faveur de l'AP. Là encore, cela pourrait avoir une influence sur la relation et le mandat de l'UE pour les négociations futures.

La question du rôle de l'UE en matière de médiation dans le conflit israélo-palestinien est devenue encore plus pertinente au vu des développements dans la région au printemps 2021, où l'on craignait le début d'une nouvelle Intifada. La violence était forte des deux côtés, avec pour toile de fond le différend sur les terres de Sheikh Jarrah. La communauté internationale s'est montrée très préoccupée, et divers acteurs sont intervenus et ont lancé des appels à la fin de la violence. En se concentrant sur la réaction de l'UE à la situation au Moyen-Orient, on peut dire que l'UE est restée impartiale, ce qui est connu pour être important dans la médiation de paix. Josep Borrell a déclaré que « Le rétablissement d'un horizon politique vers une solution à deux États reste maintenant de la plus haute importance. L'UE est prête à soutenir pleinement les autorités israéliennes et palestiniennes dans ces efforts. »²⁸

Cependant, il reste à vérifier si la perception de la partialité de l'UE a joué un rôle dans la situation. Certains ont évoqué « le parti pris honteux de l'Europe »²⁹, « la minimisation des actions israéliennes » et la mise en cause du Hamas.³⁰ Un exemple est le sifflement du drapeau israélien par la chancellerie fédérale autrichienne³¹ et les déclarations de divers autres États membres se rangeant du côté d'Israël. La partie israélienne s'en est félicitée, donnant l'impression qu'Israël

²⁵ Shalom, *op. cit.*

²⁶ Rory Miller, "Why the Irish Support Palestine", *Foreign Policy*, 23 juin 2010, consulté le 22 mars 2021, <https://foreignpolicy.com/2010/06/23/why-the-irish-support-palestine-2/>.

²⁷ Joe Cleary, *Literature, Partition and the Nation-State: Culture and Conflict in Ireland, Israel and Palestine* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 4.

²⁸ Service européen pour l'action extérieure, "Israel/Palestine: Statement by the High Representative Josep Borrell on the ceasefire", 21 mai 2021, consulté le 2 juillet 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/98821/israelpalestine-statement-high-representative-josep-borrell-ceasefire_en.

²⁹ Martin Konecny, "Europe's shameful bias on Israel-Palestine", *Middle East Eye*, 19 mai 2021, <https://www.middleeasteye.net/opinion/israel-palestine-europe-shameful-bias>.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Der Standard, "Kurz ließ aus Solidarität israelische Flagge auf Bundeskanzleramt hissen", *Der Standard*, 14 mai 2021, <https://www.derstandard.at/story/2000126638296/kurz-liess-aus-solidaritaet-israelische-flagge-auf-bundeskanzleramt-hissen>.

reçoit le soutien des États membres en qui elle peut avoir confiance (une perception biaisée qui renforce la confiance).

D'autre part, certains États membres ont condamné les actions d'Israël, notamment l'Irlande, où le parlement irlandais a condamné « l'annexion de facto » des territoires palestiniens par Israël.³² De plus, en Irlande, mais aussi ailleurs, de nombreuses manifestations pro-palestiniennes ont été organisées par le public.³³ Cela a laissé entendre que certains États membres de l'UE se rangeaient du côté des Palestiniens, créant ainsi l'impression d'un parti pris pour le côté palestinien et d'un soutien à leur cause. Cela a donné l'impression que ces États membres leur sont favorables, ce qui a permis d'instaurer la confiance et de les soutenir.

Le biais favorable perçu de certains États membres de l'UE envers l'une ou l'autre partie pourrait avoir influencé le rôle de l'UE dans le processus de paix. Cela signifie que les parties se sont senties soutenues par certains États membres de l'UE, générant ainsi une confiance envers l'UE. Dans le processus de médiation, même si l'UE n'a pas contribué explicitement au cessez-le-feu, les appels de l'UE à mettre fin à la violence ont été entendus et mis en œuvre.

3. Problème : motivations et solutions

Ici, il est question de la partialité des résultats, c'est-à-dire que le médiateur « favorise délibérément un acteur en conflit dans ses propositions de règlement, ou que le soutien du médiateur à certains principes semble favoriser une partie et ses positions actuelles par rapport à une autre » ; la « dimension problème » concerne les motivations des acteurs, les solutions possibles autour de la table et en dehors, et les raisons qui justifient ces solutions.³⁴ Cette partie concerne donc les motivations, les problèmes de fond et les questions à résoudre.

En ce qui concerne les motivations de l'UE qui pourraient la faire apparaître comme partielle, il convient de souligner les liens économiques étroits qu'elle entretient avec Israël. En 1975, ils ont signé leur premier accord de coopération. L'UE est le principal partenaire commercial d'Israël, occupant la première place dans les importations et la deuxième dans les exportations du pays.³⁵ Pour l'UE, Israël est également l'un des principaux partenaires commerciaux de la région méditerranéenne. L'UE investit dans le financement de la recherche et Israël est le premier pays non européen pleinement associé aux programmes-cadres de recherche et de développement technologique de l'UE.³⁶ Dans tous ces domaines importants, l'UE coopère avec Israël et est fortement motivée par le maintien de bonnes relations. L'UE pourrait donc être perçue

³² Al Jazeera, "Ireland condemns Israel's 'de facto annexation' of Palestine", *Al Jazeera*, 27 mai 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/5/26/ireland-recognises-israels-de-facto-annexation-of-palestine>.

³³ *Ibid.*

³⁴ Lempereur et Colson, *op. cit.*, p. 35.

³⁵ Sharon Pardo, "Between Attraction and Resistance: Israeli Views of the European Union", dans *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, ed. Sonia Lucarelli et Lorenzo Fioramonti (New York: Routledge, 2010), 71.

³⁶ *Ibid.*

comme biaisée. Le biais dû aux liens économiques est important. En particulier, les liens économiques ont compensé les tensions politiques entre Israël et l'UE,³⁷ en ce qui concerne le CIP. Cela signifie que même si l'UE n'a pas de parti pris visible en faveur d'Israël dans le langage politique, les liens économiques forts peuvent indiquer que l'UE a un intérêt considérable à maintenir de bonnes relations avec Israël.

En ce qui concerne les solutions sur la table, du côté des Palestiniens, l'UE soutient en principe un État palestinien indépendant, donc une solution à deux États – ce qui est apprécié par les Palestiniens.³⁸ Le 17 décembre 2014, le Parlement européen a adopté sa première résolution sur le statut d'État palestinien, déclarant qu'il « soutient en principe la reconnaissance du statut d'État palestinien et la solution à deux États, et estime que ceux-ci devraient aller de pair avec le développement des pourparlers de paix, qui devraient être avancés ».³⁹ Cet engagement en faveur de la solution à deux États n'a pas été abandonné malgré certaines divergences entre les objectifs déclarés de l'Union et son comportement dans la pratique.⁴⁰ L'UE a également mis en place des actions comparables à la recherche de solutions loin de la table des négociations : par exemple, elle a appelé à une « paix juste » dans sa première déclaration officielle dès 1971;⁴¹ elle a reconnu les droits du peuple palestinien en 1973, et le droit des Palestiniens à l'autodétermination en 1980. Elle a également soutenu d'autres autorités, comme les États-Unis et d'autres États, dans leurs efforts de médiation. Pour justifier sa position, l'UE a, à plusieurs reprises, invoqué le droit international et la jurisprudence sur le CIP. En termes d'engagements financiers de l'UE, il faut noter que l'UE fait des dons considérables en matière d'aide humanitaire aux Palestiniens, les soutenant de diverses manières, notamment en Cisjordanie, à Jérusalem-Est, mais aussi à Gaza.⁴² Les Palestiniens pourraient donc percevoir un penchant positif de l'UE pour leur cause et être plus disposés à accepter l'UE comme médiateur. Les fortes incitations financières montrent le soutien à un État palestinien. Associés aux divers efforts déployés pour parler d'une "solution à deux États", les Palestiniens ont de bonnes raisons de penser que l'UE a un préjugé favorable à leur égard et que l'inclure en tant que médiateur dans le conflit profitera à leur position. Comme indiqué au point II, même dans le contexte des tensions et des développements récents, l'UE continue de souligner l'importance d'une solution à deux États pour la région.⁴³

³⁷ Del Sarto, Raffaella A., "Plus ça change...? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean." *Mediterranean Politics* 16, no. 1 (2011): 117-134, 119.

³⁸ Elgström et al., *op. cit.*, p. 314.

³⁹ Bruno Martins, "'A Sense of Urgency': The EU, EU Member States and the Recognition of the Palestinian State", *Mediterranean Politics* 20, no. 2 (2015): 281-287, 281, référence à la résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur la reconnaissance de l'État palestinien (2014/2964).

⁴⁰ Nathalie Tocci, "Firm in Rhetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict", *Ethnopolitics* 8, no. 3-4 (2009): 387-401, 387.

⁴¹ Anders Persson, *The EU and the Israeli-Palestinian Conflict 1971-2013: In Pursuit of a Just Peace* (London: Lexington, 2014), 145.

⁴² Commission européenne, Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes, "Palestine", consulté le 19 avril 2021, https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/palestine_fr.

⁴³ Service européen pour l'action extérieure, *op. cit.*

4. Processus : le temps d'être impartial

La dernière catégorie, dite la partialité processuelle, fait référence au fait que le médiateur favorise l'une des parties pendant le processus de négociation, par exemple en donnant des informations privilégiées à une partie⁴⁴ ou agir de manière plus secrète envers l'une ou l'autre des parties. Cela concerne également l'organisation, les méthodes de travail et l'agenda du médiateur. En termes de procédure, il est important que le médiateur reste équilibré et qu'il ne favorise pas une partie par rapport à l'autre. À cet égard, il est important que l'UE soit restée neutre dans le processus de paix.

Malgré les nombreux efforts qu'elle a déployés, dans le cadre du CIP, l'UE a été qualifiée par certains de « médiateur problématique ». ⁴⁵ L'une des raisons de cette situation pourrait être la domination des États-Unis en tant que médiateur⁴⁶ en raison de la « relation de soutien »⁴⁷ qu'elle a avec Israël. Cette alliance n'a cessé de se resserrer depuis la fondation de l'État d'Israël en 1948, les États-Unis dépensant aujourd'hui environ 3 milliards de dollars par an en assistance militaire et en aide économique à Israël.⁴⁸

Mais au total, l'UE a également participé à des médiations. Le débat sur la manière dont l'UE peut contribuer au processus de paix au Moyen-Orient est en cours depuis la conférence de Madrid de 1991.⁴⁹ Avec Madrid, l'Europe a influencé la logistique des pourparlers de paix en fournissant un lieu de réunion. Elle a également plaidé en faveur de la participation de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et du droit des Palestiniens à l'autodétermination, qui ont été exprimés dans la déclaration de Venise de 1980 et ont été acceptés par la suite comme principes fondateurs du processus de paix.⁵⁰ Les initiatives et les engagements de l'UE ont certainement influencé le contexte et les parties de la négociation, et doivent donc être considérés comme des activités de médiation active.⁵¹ Il est dans l'intérêt de l'UE d'être active dans le processus de médiation de paix au cours des dernières décennies. Ainsi, l'UE a une histoire de médiation dans ce contexte, ce qui en fait un acteur expérimenté.

En 2000, dans le contexte de l'Intifada, l'UE a commencé à jouer un rôle plus actif dans l'organisation et la communication des pourparlers de paix et a joué un rôle visible de médiation. En 2002, elle est devenue membre du Quartet pour le Moyen-Orient (MEQ) avec les Nations unies,

⁴⁴ Elgström et al., *op. cit.*, p. 302.

⁴⁵ Persson, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁶ Elgström et al., *op. cit.*, p. 307.

⁴⁷ Toby Dodge, "US Foreign Policy in the Middle East", dans *US Foreign Policy*, ed. Michael Cox et Doug Stokes (Oxford: Oxford University Press, 2018), 184.

⁴⁸ Michael Hudson, "The United States in the Middle East", dans *International Relations of the Middle East*, ed. Louise Fawcett (Oxford: Oxford University Press, 2016), 289.

⁴⁹ Volker Perthes, "The Advantages of Complementarity: US and European Policies Towards the Middle East Peace Process", *The International Spectator* 35, no. 2 (2000): 41-56, 42.

⁵⁰ Elgström et al., *op. cit.*, p. 306.

⁵¹ Elgström et al., *op. cit.*, p. 307.

les États-Unis et la Russie. Bien que le MEQ soit resté plutôt inefficace, il a été suggéré qu'il pourrait être élargi et remodelé pour établir un nouveau consensus international sur le CIP.⁵² Le Quartet a soutenu le processus par le biais d'une feuille de route pour la paix, qui comprenait une assistance et une facilitation des discussions entre les parties. L'UE est représentée au sein du Quartet par le Haut Représentant (HRVP), qui dialogue également avec les pays tiers et les acteurs du processus de paix au Moyen-Orient.⁵³ En outre, l'UE est devenue active au sein d'un organe important, composé de 15 membres, qui sert de « mécanisme de coordination au niveau politique pour l'aide au développement des Palestiniens »⁵⁴ – le « Ad Hoc Liaison Committee » (AHLC), qui a été créé en 1993. L'AHLC est coparrainé par l'UE et les États-Unis, la HRVP de l'Union accueillant les sessions de printemps de l'AHLC à Bruxelles. En termes de communication, lors de ses efforts de médiation dans la guerre de Gaza de 2008-2009, l'UE a utilisé différentes stratégies de médiation,⁵⁵ comme l'exercice de pressions et de conditionnalités à l'encontre d'Israël. En revanche, elle avait une politique de non-contact avec le Hamas,⁵⁶ qu'elle a maintenu à nouveau lors de la guerre de 2014 à Gaza. Sa principale stratégie en 2014 a en effet été de soutenir et de faciliter le processus de médiation mené par l'Égypte.⁵⁷ Cela correspond à une position équilibrée à l'égard des parties.

Avec ces autres acteurs, l'UE a tenté de jouer un rôle diplomatique important dans le CIP, en s'efforçant toujours de maintenir sa neutralité et de ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre en termes de procédure. L'UE a notamment toujours souligné que le processus de paix devait être mené par les parties elles-mêmes et que le rôle des acteurs internationaux consistait davantage à faciliter le processus qu'à prendre position. Dans l'ensemble, l'UE a apporté des contributions considérables en tant que médiateur dans le cadre du CIP. L'UE ne semble pas avoir fait preuve d'un parti pris exceptionnel envers l'une ou l'autre des parties en termes de processus. Ce fait pourrait être à l'avantage de l'UE à l'avenir : comme indiqué précédemment, il est crucial que le médiateur se conduise de manière équitable dans le processus, malgré un parti pris potentiel du médiateur pour des acteurs ou des solutions.

Conclusions

Cet article a tenté d'analyser les raisons potentielles pour lesquelles l'UE pourrait être perçue comme biaisée par les deux parties du CIP. En combinaison avec la littérature qui affirme que la

⁵² Nathalie Tocci, "The Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism", *The Middle East Journal* 67, no. 1 (2013): 28-43, 28.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Service européen pour l'action extérieure, "EU practical & financial support for the Middle East peace process", 15 juin 2016, consulté le 22 mars 2021, https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/337/middle-east-peace-process_en.

⁵⁵ Hugh O'Donnell, "The European Union as a Mediator in Israel-Palestine: Operations Cast Lead and Protective Edge", *EU Diplomacy Paper* 01/2016 (2016): 9.

⁵⁶ Patrick Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict: The Europeanization of National Foreign Policy* (New York: Routledge, 2012).

⁵⁷ O'Donnell, *op. cit.*, p. 17.

perception de la partialité d'un médiateur peut être bénéfique au processus de médiation, l'article a tenté d'esquisser le rôle de l'UE dans le processus et les pistes potentielles pour l'avenir.

En ce qui concerne la perception d'un parti pris de l'UE par Israël, l'article a analysé les liens culturels, historiques et économiques importants que l'UE entretient avec Israël. En particulier, Israël pourrait percevoir certains États membres comme ayant un parti pris positif envers leur État et leur position, par exemple l'Autriche ou l'Allemagne. Cela pourrait aider l'UE lorsqu'elle agit en tant que médiateur, car elle pourrait se voir confier cette tâche. La partie israélienne pourrait considérer l'UE comme un allié, à l'instar des États-Unis, et être plus disposée à accepter une médiation de l'UE.

D'autre part, l'UE pourrait être également perçue comme partielle envers les Palestiniens sur diverses questions. Certains ont constaté que l'attitude de l'UE à l'égard d'Israël est perçue comme assez hostile, ce qui pourrait amener les Palestiniens à considérer le rôle de l'UE comme favorable aux Palestiniens. Après tout, l'UE a déclaré à de nombreuses occasions son engagement en faveur d'une solution à deux États et son soutien à leurs droits. Elle a également pris des engagements financiers importants, notamment en matière d'aide humanitaire, en faveur des Palestiniens. De manière cruciale, certains EM sont connus pour être assez pro-palestiniens, comme le montre l'exemple de l'Irlande. Par conséquent, les Palestiniens ont tout intérêt à percevoir l'UE comme biaisée à leur égard dans les dimensions relationnelles et substantielles. Dans le cadre d'un processus de médiation, ils pourraient faire confiance à l'UE car ils la considèrent comme biaisée à leur égard. Ayant reçu le soutien de l'UE sous diverses formes au cours des dernières années, les Palestiniens pourraient souhaiter que l'UE serve d'acteur de médiation, car ils lui font confiance.

Si les effets positifs d'une perception de partialité dans la médiation de paix ne sont pas reconnus, l'UE négligerait un grand avantage dont elle dispose dans le CIP. Les deux parties ont une raison de la considérer comme biaisée à leur égard. La perception d'un parti pris de l'UE pourrait signifier que l'UE a la possibilité de gagner la confiance des deux parties de manière égale et ainsi devenir encore plus efficace dans les négociations dans cette région. En outre, l'UE a l'avantage important d'être restée équitable dans le processus, ce qui pourrait permettre aux parties de venir plus facilement à la table des négociations à l'avenir. Le fait d'être perçu par les deux parties du conflit comme étant à la fois partial et équilibré est une position unique qui pourrait faire de l'UE un médiateur important à l'avenir.

Citations

Al Jazeera. "Ireland condemns Israel's 'de facto annexation' of Palestine." Al Jazeera, 27 mai 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/5/26/ireland-recognises-israels-de-facto-annexation-of-palestine>.

Chase, Jefferson. "German-Israeli relations: What you need to know." *Deutsche Welle*, 17 avril

2018.

<https://www.dw.com/en/german-israeli-relations-what-you-need-to-know/a-41800745>.

- Cleary, Joe. *Literature, Partition and the Nation-State: Culture and Conflict in Ireland, Israel and Palestine*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Commission européenne, Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes. "Palestine." Consulté le 19 avril 2021, https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/palestine_fr.
- Der Standard. "Kurz ließ aus Solidarität israelische Flagge auf Bundeskanzleramt hissen." *Der Standard*, 14 mai 2021. <https://www.derstandard.at/story/2000126638296/kurz-liess-aus-solidaritaet-israelische-flagge-auf-bundeskanzleramt-hissen>.
- Dodge, Toby. "US Foreign Policy in the Middle East." Dans *US Foreign Policy*, ed. Michael Cox et Doug Stokes. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Druckman, Daniel. "Case-Based Research on International Negotiation: Approaches and Data Sets." *International Negotiation* 7, no. 1 (2002): 17-37.
- Elgström, Ole. "National Culture and International Negotiations." *Cooperation and Conflict* 29, no. 1 (1994): 289-301.
- Elgström, Ole et al. "Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine Conflicts: A Biased Mediator?" *International Negotiation* 23, no. 2 (2018): 299-318.
- Harpaz, Guy et Asaf Shamis. "Normative Power Europe and the State of Israel: An illegitimate Eutopia?" *Journal of Common Market Studies* 48, no. 3 (2010): 579-616.
- Hudson, Michael. "The United States in the Middle East." Dans *International Relations of the Middle East*, ed. Louise Fawcett. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Jeong, Ho-Won. *International Negotiation: Process and Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Kleiboer, Marieke. *The Multiple Realities of International Mediation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Konecny, Martin. "Europe's shameful bias on Israel-Palestine." Middle East Eye, 19 mai 2021. <https://www.middleeasteye.net/opinion/israel-palestine-europe-shameful-bias>.
- Kurier. "'Keine Vorverurteilung': Österreich blockiert EU-Aufruf gegen Israel", *Kurier*, 19 mai. <https://kurier.at/politik/ausland/keine-vorverurteilung-oesterreich-blockiert-eu-auf-ruf-gegen-israel/400846922>.
- Kydd, Andrew. "Which Side Are You On? Bias, Credibility, and Mediation." *American Journal of Political Science* 47, no. 4 (2003): 597-611.
- Lempereur, Alain et Aurélien Colson. *The First Move*. New York: Wiley, 2010.
- Maoz, Zeev et Lesley Terris. "Credibility and Strategy in International Mediation." *International Interactions* 32, no. 4 (2006): 409-440.
- Martins, Bruno. "'A Sense of Urgency': The EU, EU Member States and the Recognition of the Palestinian State." *Mediterranean Politics* 20, no. 2 (2015): 281-287.
- Miller, Rory. "Why the Irish Support Palestine." *Foreign Policy*, 23 June 2010. Consulté le 22 mars 2021, <https://foreignpolicy.com/2010/06/23/why-the-irish-support-palestine-2/>.
- Müller, Patrick. *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict: The Europeanization of National Foreign Policy*. New York: Routledge, 2012.
- O'Donnell, Hugh. "The European Union as a Mediator in Israel-Palestine: Operations Cast Lead and Protective Edge." *EU Diplomacy Paper* 01/2016 (2016).
- Pardo, Sharon. "Between Attraction and Resistance: Israeli Views of the European Union." Dans

- External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, ed. Sonia Lucarelli et Lorenzo Fioramonti. New York: Routledge, 2010.
- Persson, Anders. *The EU and the Israeli–Palestinian conflict 1971–2013: In Pursuit of a Just Peace*. London: Lexington, 2014.
- Perthes, Volker. "The Advantages of Complementarity: US and European Policies Towards the Middle East Peace Process." *The International Spectator* 35, no. 2 (2000): 41-56.
- Princen, Thomas. *Intermediaries in International Conflict*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- Service européen pour l'action extérieure. "EU practical & financial support for the Middle East peace process." 15 juin 2016. Consulté le 22 mars 2021, https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/337/middle-east-peace-process_en.
- Service européen pour l'action extérieure. "Israel/Palestine: Statement by the High Representative Josep Borrell on the ceasefire." 21 mai 2021. Consulté le 2 juillet 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/98821/israelpalestine-statement-high-representative-josep-borrell-ceasefire_en.
- Shalom, Silvan. *Address before the European Union Council of ministers*. Bruxelles, 21 juillet 2003. Consulté le 22 mars 2021, <https://mfa.gov.il/mfa/pressroom/2003/pages/address%20by%20fm%20silvan%20shalom%20before%20the%20european%20un.aspx>.
- Svensson, Isak. "Who Brings Which Peace? Neutral Versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars." *Journal of Conflict Resolution* 53, no. 3 (2009): 446-469.
- Svensson, Isak. "Research on Bias in Mediation: Policy Implications." *Penn State Journal of Law and International Affairs* 2 (2013).
- Tanaka, Yoshifumi. *The Peaceful Settlement of International Disputes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Tocci, Nathalie. "Firm in Rhetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli–Palestinian Conflict." *Ethnopolitics* 8, no. 3-4 (2009): 387-401.
- Tocci, Nathalie. "The Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism", *The Middle East Journal* 67, no. 1 (2013): 28-43.
- Touval, Saadia et William Zartman. *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder: Westview Press, 1985.
- VanOpdorp, Davis. "Top EU diplomat wants European strategy for Middle East peace." *Deutsche Welle*, 12 février 2020. <https://www.dw.com/en/top-eu-diplomat-wants-european-strategy-for-middle-east-peace/a-52374004>.
- Zartman, William. "Introduction Bias, Prenegotiation and Leverage in Mediation." *International Negotiation* 13, no. 3 (2008): 305-310.