

Aide internationale et processus de paix : le cas palestinien, 1994-2006

RICCARDO BOCCO ET WASSILA MANSOURI

6 La conférence de paix tenue à Madrid à l'automne 1991, à l'issue de la guerre pour la libération du Koweït, avait suscité beaucoup d'espoirs quant aux possibilités d'un plan régional de paix pour un « nouveau Moyen-Orient ». Ces espoirs avaient reçu un coup d'accélérateur avec la signature des Accords d'Oslo en 1993, devant aboutir à un accord de paix entre Israéliens et Palestiniens cinq ans plus tard. Dans ce cadre, et malgré son rôle prétendument et exclusivement technique, l'aide internationale allait avoir une fonction politique visant à accompagner le processus de paix : il s'agissait d'améliorer les conditions de vie de la population civile des Territoires occupés (TPO), afin d'en gagner le soutien au processus, et de contribuer à la construction d'un futur État, représenté localement par une Autorité nationale palestinienne nouvellement créée. Ainsi, comme le note Rex Brynen, avec près de 2,5 milliards de dollars d'aide promis rien que pour la période 1994-1998, le cas palestinien représente un des plus grands exemples de « *peacebuilding through aid* » jamais consenti dans l'après-guerre froide¹.

Le programme d'assistance au peuple palestinien mis en place dès 1993 s'est ainsi inscrit dans une logique de développement à moyen terme. Bâti sur l'hypothèse d'un conflit en passe de se terminer², il a été sous-tendu par un double pari : la restitution des Territoires occupés aux Palestiniens en échange de la paix, et le succès d'un développement économique planifié, pourvoyeur d'une stabilité politique durable. Ce « *peacebuilding approach* » en l'absence d'un accord formel de paix, a eu un impact

¹ Rex Brynen, « Buying peace? A critical assessment of international aid to the West Bank and Gaza », *Journal of Palestine Studies*, Vol. XXV, N° 3, 1996, p. 79.

² L'ouverture du processus de paix avait mis officiellement fin à la première Intifada (1987-1993).

important sur la conception et l'administration de l'aide fournie par les pays donateurs. Les impasses connues pendant les années d'Oslo (1994-1999) et la reprise du conflit en 2000, conjuguées à la violence de la seconde Intifada et à la crise humanitaire qui l'a accompagnée, ont progressivement perverti les finalités de l'aide. Au fur et à mesure que s'éloignait la perspective d'un règlement politique, la communauté des bailleurs de fonds a transformé son aide

d'une contribution à la construction de la paix en une « dotation d'assistance permanente » aux TPO.³

Nous entendons explorer ici le lien entre aide internationale et processus de paix dans la période comprise entre la signature des Accords d'Oslo et janvier 2006⁴. Notre réflexion étant articulée autour de l'évolution de la conception de l'aide pour la construction de la paix, nous postulons que dans un contexte post-conflit fragile et en l'absence de réelles avancées diplomatiques, sinon d'un règlement politique durable du conflit, l'aide à elle seule ne peut atteindre ses objectifs. D'emblée annihilée par les paramètres mêmes qui conditionnent son utilisation – l'occupation et la reprise du conflit dans le cas spécifique des TPO – l'aide peut paradoxalement contribuer à la prolongation du conflit, voire servir de feuille de vigne aux non-décisions politiques de la part des bailleurs de fonds qui ont parrainé le processus de paix.

Retour sur les « années d'Oslo » (1993-2000)

Signés en septembre 1993 entre le leader de l'OLP, Yasser Arafat, et le gouvernement israélien d'Yitzhak Rabin, les Accords d'Oslo n'étaient pas des accords de paix à proprement parler et avaient un caractère transitoire. En échange d'une reconnaissance de l'État d'Israël par l'OLP, ces accords prévoyaient l'établissement progressif d'un État palestinien dans les frontières antérieures à la guerre israélo-arabe de 1967 (soit 22% de la superficie de la Palestine historique). Au bout de cinq ans, ces accords devaient être remplacés par un traité de paix définitif et mutuellement satisfaisant. Dans une première phase, transitoire, il était question de résoudre les contentieux mineurs tout en créant un climat de confiance réciproque, propice à négocier un « statut final » pour les enjeux au cœur du conflit : les réfugiés palestiniens, les colonies israéliennes dans les TPO, les frontières, le statut de Jérusalem et l'accès aux ressources hydriques. La communauté internationale avait d'ailleurs organisé des groupes de travail spécifiques à chaque enjeu pour promouvoir les négociations entre les anciens ennemis, dans un esprit de concertation régionale. Oslo avait également inauguré un régime d'autonomie, avec l'instauration d'une Autorité palestinienne (AP), dont la juridiction devait couvrir certaines zones de Cisjordanie et de Gaza⁵. L'AP allait remplacer

³ Dorothee Schmid, « Palestine : la problématique de l'aide », *Politique étrangère*, N° 3, 2006, pp. 491-503.

⁴ Les élections pour le Conseil législatif de janvier 2006, marquées par la victoire du Hamas, ont inauguré une nouvelle phase dans les logiques d'octroi de l'aide. Pour la période 2006-2007, voir Riccardo Bocco et Sergio Bianchi, « Hamas al governo, tensioni intrapalestinesi e pressioni internazionali: prelude a una guerra civile? », M. Emiliani (dir.), *Hamas alla prova del governo*, Bologna: Casa Editrice il Ponte, 2007, pp. 32-56; et Yazid Sayigh, « Inducing a Failed State in Palestine », *Survival*, Vol. 49, N° 3, 2007, pp. 7-39.

⁵ Les Accords d'Oslo ont imposé un découpage des TPO selon trois statuts territoriaux : une zone A, sous entière responsabilité de l'AP pour les questions de sécurité, d'ordre public et pour les affaires intérieures ; une zone B, placée sous un régime mixte, avec une administration civile palestinienne et un contrôle militaire conjoint, l'armée israélienne y conservant la responsabilité des questions sécuritaires et un droit d'intervention militaire ; enfin, une zone C, sous contrôle exclusif des Israéliens, soit un peu plus de 70% de la superficie de la Cisjordanie.

l'administration civile israélienne en place depuis 1967, avec compétence administrative dans cinq domaines : éducation, santé, protection sociale, tourisme et impôts.⁶

8

Toutefois, et malgré les espoirs suscités par les perspectives de paix, les accords d'Oslo n'ont pas été l'aboutissement d'un processus ayant fortement impliqué les représentants des sociétés civiles concernées, mais le résultat de discussions secrètes menées entre négociateurs palestiniens et israéliens. La signature des Accords va entraîner une violente opposition chez les extrémistes des deux camps. Côté palestinien, ce sont les mouvements islamistes – le Hamas et le Djihad islamique en tête – mais aussi certaines organisations de l'OLP, le FDLP et FPLP notamment, qui rejettent les accords. Dès le début du processus, le Hamas mènera, à travers sa branche armée, une campagne d'attentats-suicides contre Israël⁷. Tout au long de la période intérimaire, le mouvement islamiste s'opposera de manière frontale à la nouvelle AP, qu'il considère comme illégitime, car elle a entériné le droit à l'existence d'Israël en consacrant le partage de la Palestine historique, et a fait l'impasse sur le Droit au retour des réfugiés. Côté israélien, les opposants à Oslo sont les colons juifs, les milieux de l'extrême-droite religieuse et la droite nationaliste du Likoud. Partisans résolu du «Grand Israël», ils appelleront à d'innombrables manifestations contre les négociations de paix et multiplieront les incitations à la haine et les attaques antipalestiniennes⁸.

Dès lors, une spirale de violence est enclenchée, où chaque attentat meurtrier commis d'un côté justifie des représailles de l'autre. Sur le terrain, les oppositions au processus de paix, largement sous-estimées, ont généré un climat d'instabilité générale. L'assassinat en novembre 1995 du premier ministre Yitzhak Rabin par un étudiant juif d'extrême-droite en est la parfaite illustration.

⁶ Jean-François Legrain, «Le Conseil législatif palestinien», *Maghreb-Machrek*, N° 161, 1998, pp. 8-17.

⁷ Leur impact très important sur l'opinion publique internationale vaudra au Hamas d'être placé sur la liste des organisations terroristes par les États-Unis (dès 1993) et par la plupart des pays européens.

⁸ Le 25 février 1994, le colon juif d'origine américaine Baruch Goldstein avait abattu au fusil d'assaut 29 Palestiniens devant le Caveau des Patriarches, à Hébron. En réponse, le Hamas avait organisé un attentat à Jérusalem faisant un nombre important de victimes parmi les civils israéliens.

À la situation de violence sur le terrain va faire écho le retard des négociations politiques, par rapport au calendrier prévu par les Accords d'Oslo. Les Israéliens, tout en maintenant leur occupation militaire, notamment par le bouclage systématique des Territoires et la colonisation, imposeront leur propre rythme à l'application des accords. De nombreux engagements ne seront pas respectés : la construction d'un passage sûr entre la Cisjordanie et Gaza, la libération de prisonniers politiques palestiniens, le règlement du droit au retour des personnes déplacées en 1967, etc. Les dates du redéploiement seront

sans cesse reportées, contribuant ainsi à exacerber les frustrations côté palestinien. Dès 1994, et en raison des bouclages fréquents imposés par l'armée israélienne pour des raisons de sécurité, la situation économique et sociale en Cisjordanie et à Gaza se détériore, les « dividendes de la paix » promis par les Accords d'Oslo deviennent un mirage.

Durant toute la période transitoire, les impératifs de sécurité de l'État israélien deviennent la base de toute tractation et quasiment l'unique objet des négociations. L'un des principes fondateurs des accords, « *Land for peace* » (en application des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité), se transforme vite en « *Security for peace* », en même temps que les gouvernements israéliens successifs poursuivent et intensifient la colonisation (confiscation des terres palestiniennes, construction d'infrastructures et de routes de contournements, etc.), faisant doubler le nombre de colons juifs en Cisjordanie et multipliant ainsi les faits accomplis sur le terrain⁹.

D'entrée de jeu, le processus de paix s'enlise. De surcroît, aucun mécanisme d'arbitrage n'avait été prévu à Oslo en cas de blocage des négociations. Comme le note Ilan Halevi, « il n'existe pas, incorporé dans cet accord, d'instance de recours pour faire face à la violation par une des parties de sa lettre ou de son esprit »¹⁰. Les États-Unis, « intermédiaires neutres » (*honest brokers*) dans les diverses étapes du processus de paix, semblent se rallier systématiquement aux positions de Tel-Aviv. En revanche, et sans contrepartie, on exige de la part de l'AP une attitude intransigeante, prête à la répression, à l'égard de l'opposition (islamiste ou nationaliste) au processus de paix¹¹.

L'arrivée au pouvoir en 1996 de Benyamin Netanyahou et de la droite ultranationaliste, va contribuer au ralentissement du processus de paix : du côté israélien, la volonté politique d'appliquer les accords faiblira considérablement¹². Le nouveau gouvernement du Likoud, ouvertement hostile aux engagements d'Oslo, ne voulant rien concéder aux Palestiniens, refusera d'autres redéploiements et ordonnera même la poursuite de la colonisation en Cisjordanie et dans Jérusalem-Est¹³. Les violences du

⁹ Bien que l'article 31 des Accords d'Oslo spécifiait que « *Neither side shall initiate or take any step that will change the status of the West Bank and the Gaza Strip pending the outcome of the permanent status negotiations* » (Oslo II Accords, 1995), les négociateurs palestiniens acceptent qu'aucune clause explicite dans les différents accords n'interdise aux Israéliens de poursuivre leur politique de colonisation pendant la période intérimaire. Michel Warschawski, « Ce sera la paix ou les colonies », *Revue d'études palestiniennes*, N° 61, 1996, pp. 6-15.

¹⁰ Ilan Halevi, « Glossaire de la négociation israélo-palestinienne », *Revue d'études palestiniennes*, N° 50, 1994, p. 4.

¹¹ Mouin Rabbani, « Palestinian Authority, Israeli Rule: From Transitional to Permanent Arrangement », *Middle East Report*, N° 201, Fall 1996.

¹² Charles Enderlin, *Le rêve brisé*, Paris: Fayard, 2002.

¹³ Les accords de Wye Plantation d'octobre 1998, où Netanyahou, sous pression américaine, acceptera de rendre 13% de la Cisjordanie en échange d'importantes garanties de sécurité, sont l'exception confirmant la règle. Charles Enderlin, *op. cit.*

terrorisme palestinien et celles du terrorisme d'État israélien profitent, de part et d'autre, aux opposants du processus de paix. En 1999, l'élection au poste de premier ministre d'Ehoud Barak, chef du Parti travailliste, n'y changera rien. Le sommet de Camp David en juillet 2000, ultime tentative diplomatique visant à aboutir dans l'urgence à un accord définitif sur le statut final, se soldera par un échec cuisant. L'éclatement de la seconde Intifada en septembre 2000, l'arrivée au pouvoir d'Ariel Sharon en 2001 et la réoccupation dès 2002 par l'armée israélienne de la plupart des territoires restitués aux Palestiniens marquera la fin officielle des « années d'Oslo ».

L'aide dans une logique de développement (1993-2000)

10 C'est dans le contexte succinctement résumé ci-dessus que s'est inscrit l'aide au développement à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. Pour les bailleurs de fonds et les principaux acteurs politiques, les États-Unis en particulier, le volet économique s'avère déterminant dans le règlement du conflit israélo-arabe. En effet, l'hypothèse que sous-tend cette approche est fondée sur l'idée selon laquelle le développement socio-économique de la région constitue le moyen le plus efficace pour renforcer l'assise populaire du processus de paix et affaiblir les organisations extrémistes qui s'y opposent. En corollaire, si la paix promeut le développement, celui-ci est considéré comme un atout majeur de construction de la paix.

La communauté des bailleurs de fonds réunie à Washington en octobre 1993 avait conçu la phase transitoire comme une période devant permettre de poser les bases d'une économie palestinienne autonome et prospère. À cet effet, l'assistance financière aux TPO répondait à trois objectifs : cimenter un accord de paix juste et durable ; améliorer les conditions de vie de la population palestinienne vivant dans les TPO ; et contribuer à la construction et à la consolidation des nouvelles institutions palestiniennes.

Les donateurs prévoyaient ainsi d'octroyer une aide substantielle échelonnée sur cinq ans et de la réduire nettement par la suite, tout en espérant voir les négociations politiques progresser parallèlement. Aussi, entre 1994 et 1999, les bailleurs de fonds (l'UE, les États-Unis et le Japon en particulier) ont apporté une contribution à divers niveaux, dont la réhabilitation des infrastructures endommagées ; l'assistance technique et des appuis institutionnels dans la promotion de la société civile et de la démocratie ; des fonds et de l'aide en nature pour les forces de police nouvellement créées ; une aide budgétaire à la nouvelle administration palestinienne, etc.¹⁴ L'AP était alors conçue comme une « institution provisoire », censée

¹⁴ Rex Brynen, *A Very Political Economy: Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza*, Washington: United States Institute of Peace, 2000.

prendre progressivement le statut définitif d'État, dans le cadre d'un accord de paix négocié.¹⁵

Une économie palestinienne enclavée dans celle de l'État hébreu

Depuis la guerre de 1967, l'économie des TPO a été intégrée à celle de l'État hébreu et, dans les années 1990 encore, plus d'un tiers de la main-d'œuvre palestinienne était employée en Israël¹⁶. En effet, l'occupation a modelé une économie palestinienne « de sous-traitance israélienne, où 22% de la population active travaille en Israël et où 90% des échanges se font avec lui »¹⁷. Aussi, le principal défi posé à l'AP était la définition et l'application d'une politique économique et d'un programme de développement cohérents, lui permettant de réduire sa dépendance par rapport au marché israélien des biens et de l'emploi, mais également de favoriser l'amélioration des conditions de vie de sa population.

Il faut aussi souligner que la réalité économique des TPO après 1993 a été largement déterminée par les paramètres des Accords d'Oslo, dont le *Protocole de Paris*¹⁸, qui définit le cadre légal dans lequel s'inscrit l'économie palestinienne et ses relations avec Israël¹⁹. Le Protocole a été négocié et appliqué indépendamment du futur cadre relatif au statut politique final et aux frontières. La séparation délibérée de ces deux aspects dans les accords intérimaires reposait sur l'hypothèse que la coopération économique entre les deux parties pourrait progresser rapidement et ouvrir la voie au règlement des questions politiques.

La signature du Protocole de Paris a permis les échanges directs avec l'extérieur, tout en imposant une « quasi » union douanière avec l'État hébreu, et en contribuant à renforcer la dépendance de l'économie palestinienne vis-à-vis du marché israélien. En effet, seules les marchandises circulant entre Israël et les TPO sont exonérées de taxes douanières, et seul Israël a le droit de prélever des taxes. L'AP ne peut mener non plus une politique commerciale indépendante. D'une part, Israël limite les quotas de marchandises pouvant transiter par les frontières jordaniennes et égyptiennes; d'autre part, la plupart des points de passage avec l'Égypte et la Jordanie demeurent sous

¹⁵ Il faut préciser que la Déclaration de principes n'évoquait pas clairement la création d'un État palestinien. Anne Le More, « Foreign Aid Strategy », N. Kanafani & D. Cobham (éds), *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*, London: Routledge, 2004.

¹⁶ Entre 1976 et 1992, 35% de la main-d'œuvre palestinienne de Gaza travaillait en Israël contre 25% en Cisjordanie. Leïla Farsakh, « Une viabilité économique sans souveraineté territoriale? » in A. Gresh et D. Billon (dir.), *Actualités de l'État palestinien*, Bruxelles: Complexe, 2000, pp. 75-89.

¹⁷ Cécile Jolly, « Les difficultés d'émergence d'un État: la Palestine », *Annuaire français de relations internationales*, Vol. 2, 2001, pp. 78-96.

¹⁸ Signé le 29 avril 1994, le Protocole de Paris constitue l'annexe V de l'Accord intérimaire de Washington.

¹⁹ Sara Roy, « De-development Revisited: Palestinian Economy and Society since Oslo », *Journal of Palestine Studies*, Vol. 28, N° 3, 1999, pp. 64-82.

contrôle israélien et peuvent être fermés de manière unilatérale. Dans les faits, l'application des accords économiques a mis en exergue la profonde asymétrie qui caractérise les relations entre Israéliens et Palestiniens²⁰. Alors que pour les premiers, le Protocole de Paris offre un maximum de garanties, pour les seconds, il représente un mélange d'avantages et d'inconvénients qui influencent directement la croissance économique²¹. Israël continue d'exercer le contrôle sur tous les facteurs de production – la terre, l'eau, le travail et le capital – ainsi que sur les frontières et les périmètres des zones autonomes palestiniennes. Les éléments structurels inhérents à l'occupation et le manque de souveraineté ont ôté au Protocole de Paris toute possibilité de contribuer à la construction de la paix.

12

De nombreuses analyses macro-économiques ont démontré que la période intérimaire a peu bénéficié à l'économie palestinienne même si, selon la Banque mondiale, des évolutions positives sont intervenues depuis la création de l'AP²². Sara Roy affirme, au contraire, que les conditions économiques dans les TPO se sont profondément détériorées entre 1993 et 1998 et ont entraîné le déclin de l'économie palestinienne à un niveau bien inférieur de celui qui prévalait tout au long de la première Intifada (1987-1993), voire même depuis 1967²³.

²⁰ A. Arnon, J. Weinblatt, «Sovereignty and Economic development. The case of Israel and Palestine», *The Economic Journal*, Vol. 111, June 2001, pp. 291-308.

²¹ Parmi les inconvénients, on peut citer les tracasseries administratives auxquelles doivent faire face les importateurs et exportateurs palestiniens: obtention d'autorisations spéciales, attentes aux points de passage, mauvaise volonté des fonctionnaires israéliens, pratiques protectionnistes de la part des autorités israéliennes, obstacles aux investissements privés palestiniens, difficultés d'accès à la Bande de Gaza, etc. Franck Débié et Sylvie Fouet, *La paix en miettes. Israël et Palestine (1993-2000)*, Paris: PUF, 2001.

²² World Bank, *West Bank and Gaza: An Evaluation of Bank Assistance*, Jerusalem, March 2002.

²³ Sara Roy, *op. cit.*

En réalité, les causes du déclin économique palestinien sont nombreuses mais tournent autour d'un thème essentiel: la politique israélienne de bouclage. Le début du processus d'Oslo s'est accompagné d'une pratique intensive du bouclage des territoires pour répondre aux attaques anti-israéliennes²⁴. Les fermetures des frontières imposées par les Israéliens ont restreint les possibilités des travailleurs palestiniens d'accéder à un emploi en Israël, et les produits palestiniens d'avoir accès aux marchés et aux ports israéliens. Autrement dit, et compte tenu de l'enclavement de l'économie palestinienne, l'impact du régime de bouclage a affecté directement l'emploi et les salaires des travailleurs palestiniens en Israël, et réduit de moitié les échanges et le commerce entre les deux partenaires. De la même manière, la situation économique dans les TPO, elle-même liée au manque de stabilité politique, n'a pas permis d'attirer les investissements privés tant escomptés à Oslo.

Selon la Banque mondiale, les pertes directes et indirectes causées par les bouclages des territoires entre 1993 et 1996 s'élevaient à 2,8 milliards de dollars. Cette perte représentait l'équivalent d'une année du produit intérieur brut (PIB) palestinien, soit près du double du montant de l'aide fournie par les donateurs durant la même période, à savoir 1,5 milliard de dollars²⁵. En outre, le coût direct du bouclage israélien sur l'économie palestinienne aurait coûté plus de 5 millions de dollars par jour²⁶. Par ailleurs, entre 1993 et 1996, le taux de chômage dans les TPO a été multiplié par trois²⁷. Pendant les années d'Oslo, le taux de chômage se situait entre 20% et 25%, mais pouvait dépasser 40% pendant les périodes de bouclage prolongé – comme par exemple en mars-avril 1996, lorsque 66% de la force de travail palestinienne était au chômage. La croissance du chômage a souvent entraîné celle de la pauvreté : entre 1995 et 1997, le nombre de pauvres dans les TPO avait doublé²⁸.

13

Face à cette situation, et afin d'absorber le chômage, l'AP a souvent augmenté le nombre de ses employés. Entre 1993 et 1997, elle a créé pas moins de 60 000 emplois, ce qui a en même temps sensiblement accru ses dépenses constantes. Les pays donateurs avaient consenti à intensifier leurs efforts et à apporter un soutien additionnel au financement des dépenses récurrentes et de démarrage du budget de l'AP, en dépit du fait que les négociations stagnaient.²⁹

En définitive, le processus de paix engagé à Oslo n'a pas réussi à améliorer de façon crédible les conditions de vie de la population palestinienne, et encore moins à mettre un terme aux facteurs conditionnant le déclin économique³⁰. Le manque de souveraineté étatique, l'occupation et la dépendance à l'égard de l'État hébreu ont représenté, pendant la période intérimaire, les principaux obstacles au développement d'une économie palestinienne viable.

En ce sens, Sara Roy a forgé le terme de *dé-développement* pour décrire les relations qui caractérisent les TPO et Israël depuis 1967, et que les Accords d'Oslo ont fini par exacerber. Par dé-développement, il faut comprendre la destruction délibérée et systématique d'une « économie

²⁴ (Note de la p. 12.) Par « bouclage » il faut comprendre l'ensemble des mesures de restriction qui s'étendent à la fois aux mouvements des travailleurs, des biens et des facteurs de production entre les TPO et Israël, entre la Bande de Gaza et la Cisjordanie, entre le nord et le sud de la Cisjordanie et enfin entre la Cisjordanie et Jérusalem. Sara Roy, *ibidem*.

²⁵ Policy Research Institute (MAS), *Development under Adversity? The Palestinian Economy in Transition*, Jerusalem, October 1997, Executive Summary, p. 6.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ The World Bank Group, *West Bank and Gaza Update*, A Quarterly Publication of the West Bank and Gaza Resident Mission, September 1997, p. 4.

²⁸ Sara Roy, *op. cit.*

²⁹ Barbara Balaj, Ishac Diwan, Bernard Philippe, Mercedes Neal « L'aide extérieure aux Palestiniens : ce qui n'a pas fonctionné », *Politique étrangère*, Vol. 60, N° 3, 1995, pp. 753-767.

³⁰ Sara Roy, *op. cit.*

indigène» par une puissance dominante dans un contexte de colonisation. Dans le cas palestinien, l'impératif d'extension de la souveraineté israélienne a entraîné une politique économique privilégiant l'intégration à la séparation, et la dépossession à l'exploitation. Contrairement aux pays sous-développés, le retard du développement des TPO est moins le résultat de relations économiques internationales asymétriques – de type *centre* exploitant ses colonies ou *périphéries* – que celui de l'imposition du «pouvoir» et de la «force» d'Israël. L'objectif n'est pas tant la volonté de dominer la population indigène que de l'exproprier de ses ressources politiques et économiques, et de l'arracher *in fine* à sa terre. Comme l'a souligné Sara Roy, «*a de-developed economy is deprived of its capacity for production, rational structural transformation, and meaningful reform, making it incapable even of distorted development*»³¹. Dans ces conditions, il n'existerait, selon elle, aucune perspective pour un développement durable de la société palestinienne tant que l'occupation militaire israélienne et le contrôle à tous les niveaux qu'elle entraîne persistera.

Si l'aide extérieure dans les premières années d'Oslo a permis sans conteste la mise en place d'une administration palestinienne fonctionnelle, notamment dans la fourniture des prestations de base à une large partie de sa population, cette aide a été, en revanche, incapable de promouvoir le développement d'une économie palestinienne autonome et génératrice de revenus, en raison de l'environnement dysfonctionnel dans laquelle celle-ci a évolué.

Le processus de dé-démocratisation induit par les Accords de paix

La construction d'institutions palestiniennes efficaces et responsables représentait aussi un enjeu majeur pour les bailleurs de fonds. Dans cette perspective, dès 1993, la communauté internationale a porté une attention toute particulière au développement d'une société civile démocratique, supposée garantir la crédibilité d'un État palestinien souverain et indépendant. Or, selon Karma Nabulsi, loin de pousser dans cette direction, le cadre institutionnel mis en place par les Accords d'Oslo a entraîné un processus inverse de «dé-démocratisation» à divers niveaux du corps politique palestinien en particulier, et de la société palestinienne en général³². D'après elle, une des raisons

³¹ *Ibidem*, p. 65.

³² Nabulsi Karma, «The state-building project: What went wrong», in M. Keating, A. Le More, R. Lowe (éds), *Aid, diplomacy and facts on the ground. The Case of Palestine*, London: Chatham House, 2005, pp. 117-128.

qui expliquent une telle évolution se trouve dans l'affaiblissement progressif de l'OLP résultant de la création de l'AP. À la suite des accords d'Oslo, l'OLP – l'organisation qui avait représenté depuis plus de trente ans les Palestiniens à travers le monde – a été en quelque sorte remplacée par l'AP, laquelle s'est trouvée en même temps responsable des affaires palestiniennes à l'intérieur des

TPO et des décisions qui affectaient le futur de l'État palestinien en gestation. Véritable enjeu de représentativité, cette évolution a exacerbé la séparation croissante entre Palestiniens de «l'intérieur» et de «l'extérieur», dont les réfugiés vivant en dehors des TPO notamment.

Historiquement, les décisions de l'OLP tiraient leur légitimité du Conseil national palestinien (CNP), le Parlement palestinien en exil. Celui-ci, représentatif des Palestiniens vivant sous l'occupation et de ceux vivant en exil, a été marginalisé au profit du nouveau Conseil législatif palestinien (CLP), élu en 1996 par les habitants des TPO. Création des Accords d'Oslo, le nouveau CLP serait le symbole même d'un processus de dé-démocratisation, de l'éparpillement du corps politique, les Palestiniens de l'extérieur étant désormais exclus de la participation aux processus décisionnels importants affectant le futur de l'État et de la nation.

Une autre dimension du processus de dé-démocratisation signalé par Karma Nabulsi est le rôle de la société civile. Après Oslo, les donateurs internationaux ont privilégié les ONG soutenant explicitement le processus de paix ainsi que celles encourageant le dialogue israélo-palestinien. À l'inverse, les structures locales enracinées dans la société palestinienne, en place depuis longtemps et qui ont rempli un rôle crucial de préservation du tissu social, furent progressivement marginalisées³³. Or, les années d'Oslo et le nouvel agenda politique de la communauté internationale ont contribué à affaiblir le mouvement associatif qui résistait contre l'occupation, d'une part, et à accroître la compétition entre les ONG, d'autre part. En effet, le besoin de financements a parfois obligé les ONG à adapter leurs projets en fonction des demandes des donateurs, souvent déconnectés des réalités locales³⁴.

Enfin, la nouvelle réalité résultant des Accords d'Oslo n'a pas été sans conséquences non plus pour les réfugiés palestiniens. Selon Karma Nabulsi, «*the enhancing of civil society structures and the funding of civic and human rights NGOs inside the West Bank and Gaza further intensified this divide between Palestinians inside and outside: those inside received considerable international funding and the NGOs were constructed on models that encourage them to exclude the outside, whilst the political and civil participation of those refugees outside the Palestinian Territories in building a common future were ignored, neglected and even rejected*»³⁵.

³³ La création de l'AP a entraîné une diminution des subventions octroyées aux ONG. Brigitte Curmi, «Les enjeux de l'après-*Oslo*. Le mouvement associatif dans les territoires palestiniens», in S. Ben Néfissa et al. (dir.), *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris: CNRS Éditions, 2002, pp. 95-123.

³⁴ Voir Sari Hanafi, «Les ONG palestiniennes et les bailleurs de fonds: quelques éléments sur la formation d'un agenda», in S. Ben Néfissa et al. (dir.), *op. cit.*

³⁵ Karma Nabulsi, *Participatory Models of Democracy and the Refugee issue*, IDRC Stocktaking Conference on Palestinian Refugees, Ottawa, 18-20 June 2003, p. 8.

Finalement, la création de l'AP a induit une rupture importante au sein du mouvement national palestinien. Absorbée par la nouvelle gestion territoriale d'une partie des TPO, la centrale palestinienne s'est plutôt désengagée vis-à-vis des communautés de la diaspora, perdant à la fois son caractère démocratique et sa vocation à représenter la nation palestinienne dans son ensemble.

L'aide dans une logique d'assistance (2000-2006) : les territoires sous perfusion

16 Le déclenchement de la seconde Intifada en septembre 2000 est un facteur déterminant dans l'évolution et la transformation de la nature de l'assistance fournie par les pays donateurs et dans la réorientation de ses objectifs. L'explosion de la violence et la réaction militaire israélienne plongent assez vite les TPO dans une grave crise humanitaire mais, pour nombreux décideurs de la communauté internationale, le soulèvement palestinien n'est pas assimilable à une véritable situation de conflit : on préfère parler de « crise », dont il faut contenir les répercussions. Aussi, dans un premier temps, pour les bailleurs de fonds, il s'agit essentiellement de rester dans une logique d'aide au développement, tout en apportant une aide humanitaire d'urgence à la population palestinienne subissant les retombées des opérations militaires israéliennes.

Mais la dégradation rapide de la situation sur le terrain, l'augmentation des besoins humanitaires et les multiples impasses des négociations politiques finissent par installer définitivement les donateurs dans une logique d'assistance. En effet, l'ensemble des bailleurs de fonds a répondu à la crise humanitaire en doublant le montant de leur aide, jusqu'à atteindre 1 milliard de dollars par année³⁶. D'une aide régulière principalement orientée vers des programmes de développement sur le long terme, l'assistance est progressivement réorientée vers une aide d'urgence répondant aux besoins de première nécessité. Selon un rapport des Nations Unies, le ratio entre l'aide d'urgence et l'aide au développement s'est inversé, passant d'un rapport de 1 à 7 en 2000, à 5 à 1 en 2002, la plupart des donateurs ayant augmenté leurs contributions pour les opérations d'urgence³⁷. Celles-ci sont prises en charge par les agences onusiennes et les ONG, locales et internationales, travaillant sur place. Il s'agit notamment d'activités en

³⁶ David Shearer, Anuschka Meyer, « The dilemma of aid under occupation », M. Keating *et al.*, *Aid, diplomacy and facts on the ground*, 2005, *op. cit.*, pp. 165-176.

³⁷ Cité dans : World Bank, *Twenty-Seven Months- Intifada, Closures and Palestinian Economics Crisis*, May 2003, p. 63.

faveur de l'emploi, de l'octroi d'une assistance en espèces et en nature (principalement via l'UNRWA pour les populations réfugiées), d'une aide alimentaire (à travers le Programme alimentaire mondial et le CICR), de la reconstruction et remise en état des infrastructures endommagées par le conflit, d'une aide médicale d'urgence, etc.

Par ailleurs, et plus significatif encore, l'aide prend rapidement la forme d'un soutien direct au budget de l'AP³⁸. En effet, le démantèlement de l'AP n'étant pas souhaitable pour des raisons politiques, les bailleurs de fonds ont, entre 2000 et 2004, injecté dans le budget déficitaire de l'AP près de 1,7 milliard de dollars pour éviter qu'elle ne s'effondre³⁹. À peine deux ans après le début de l'Intifada et la contraction de l'économie palestinienne, la Banque mondiale avait estimé que, sans ce soutien direct, les institutions de l'AP se seraient littéralement écroulées, une situation qui aurait remis en cause les efforts financiers des bailleurs de fonds en termes de « *capacity building* »⁴⁰. Jusqu'en 2006 en tout cas, la survie de l'AP (contrôlée par le Fatah) a été garantie par les fonds internationaux, qui lui ont permis de continuer à fournir des services de base à sa population, mais aussi de payer les salaires de plus de 160 000 Palestiniens travaillant dans le secteur public et dont dépend environ 25% de la population. Cette situation illustre bien la dépendance croissante de l'AP à l'égard des fonds extérieurs.

17

Dans ces conditions et en l'absence de percées diplomatiques permettant le retour à la table des négociations, l'aide internationale, loin de contribuer à soutenir un processus de paix (quasi inexistant), a paradoxalement et indirectement permis de prolonger l'occupation, voire de la financer. En effet, l'injection massive de fonds dans les TPO relève l'État hébreu de ses responsabilités en tant que puissance occupante⁴¹, et lui permet de continuer sa politique de colonisation et d'asphyxie des TPO sans avoir à en supporter le coût économique et social.

Les données montrent qu'entre 1994 et 2005, l'aide internationale aux Palestiniens a joué un rôle relativement limité au regard des objectifs initialement assignés par les Accords d'Oslo, c'est-à-dire promouvoir le développement socio-économique palestinien et soutenir le processus de paix⁴². Or, à la fin de l'année 2005, la situation politique et matérielle des Palestiniens était plus que désastreuse : près de deux tiers des

³⁸ En grande partie assumé par les États de la Ligue arabe et l'UE. À la mi-2001, la Ligue arabe contribuait à hauteur de 45 millions de dollars par mois au budget de l'AP et à l'aide d'urgence, l'UE versant mensuellement 9 millions de dollars. Le financement de projets d'infrastructures ou d'amélioration de la productivité est par contre passé de 400 millions en 1999 à 175 millions en 2001. World Bank, 2001, *ibid.*

³⁹ Rex Brynen, « The Experience of the Palestinian «Proto-State», J. K. Boyce, M. O'Donnell (éds), *Peace and the Public Purse. Economic Policies for Postwar State-building*, Boulder, Lynne Rienner, 2007, pp. 185-212.

⁴⁰ World Bank, *Fifteen months. Intifada, closures and Palestinian economics crisis. An assessment*, March 2002.

⁴¹ Conformément à la IV^e Convention de Genève et dont

Israël est signataire, celui-ci reste responsable pour garantir l'ordre public, la santé et le bien-être de la population qu'il contrôle. *The Geneva Convention of August 12, 1949* (Section III, art. 55, 56, 59).

⁴² De 1994 jusqu'à la fin de l'année 2005, les engagements des donateurs se sont élevés, au total, à plus de 6 milliards de dollars. N. Roberts, « Hard Lessons from Oslo: Foreign Aid and the Mistakes of the 1990s », in M. Keating et al. (éds), *op. cit.*, p. 25.

Palestiniens (77% parmi les réfugiés) vivaient dans la pauvreté, tandis que 35% se trouvaient dans une situation d'extrême pauvreté. En effet, si le taux de chômage se situait autour de 10% juste avant le début de la seconde Intifada, il atteignait 21% en novembre 2004 pour culminer à 38% dans l'ensemble des TPO en juillet 2005.⁴³

La détérioration continue des conditions de vie des Palestiniens s'explique en grande partie par les restrictions de mouvement imposées par l'armée israélienne et l'impossibilité pour les ouvriers palestiniens d'accéder au marché du travail israélien. De plus, dans les zones rurales, la construction de la barrière de sécurité a privé les populations de Cisjordanie de larges étendues de terres cultivables et de sources d'eau, qui se trouvent désormais du côté israélien du mur. Cette situation a eu de lourdes répercussions sur l'emploi et les moyens de subsistance de la population locale⁴⁴.

18

Dans ces conditions, le rôle limité joué par l'aide internationale peut s'expliquer au moins par deux raisons. Premièrement, il faut souligner que, depuis le déclenchement de la seconde Intifada, l'aide pour les TPO s'est trouvée en porte-à-faux avec les politiques sécuritaires et expansionnistes du Gouvernement israélien (bouclages, colonisation, confiscation de terres, mur de séparation)⁴⁵, qui empêchent le fonctionnement normal de l'économie palestinienne et annihilent les efforts de développement entrepris à la fois par l'AP et les donateurs. À ce propos, les analyses prospectives produites en 2003 par la Banque mondiale étaient éloquentes : elles indiquaient que si les donateurs augmentaient leur aide à hauteur de 2 milliards de dollars en 2003 et 2004, la pauvreté n'aurait diminué que de 7%. En revanche, si les bouclages israéliens étaient « allégés » et les exportations facilitées, le PNB palestinien aurait pu atteindre 21% en 2003 et la pauvreté baisser de 15% en 2004⁴⁶. Autrement dit, si l'aide demeure nécessaire, celle-

⁴³ Riccardo Bocco *et al.*, *Palestinian Public Perceptions*, Report VIII, IUED, Geneva, November 2006.

⁴⁴ UNSCO, *Economic Fragmentation and Adaptation in the Rural West Bank*, Jerusalem, May 2005.

⁴⁵ John Dugard, *Report of the Special Rapporteur on the situation of Human Rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, Geneva, UNOHCHR, January 2007.

⁴⁶ World Bank, 2003, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁷ World Bank, *Disengagement, the Palestinian Economy and the Settlements*, June 2004, p. 1.

ci ne peut atteindre ses objectifs que si le contexte politique évolue profondément : « *Any sustained Palestinian economic recovery will ultimately require the dismantling of the closure system.* »⁴⁷

L'autre raison qui permet de rendre compte des difficultés de l'aide à atteindre ses objectifs repose sur la vision d'une partie des donateurs qui ont cru que le développement économique et institutionnel en Palestine pouvait procéder indépendamment de toute évolution significative sur le plan politique. Comme le résume Anne Le More, « *there has been a fundamental contradiction between the aid enterprise's ambitious political raison d'être (to resolve a conflict between two parties) and a minimalist technical*

interpretation of the role and mandate of the aid community [...] as if these could be insulated from the broader trilateral diplomatic setting underpinning the conflict and what has actually been happening on the ground. At a deeper level, the failure of the donor strategy also reflects the limitations of the incrementalist approach underpinning the Oslo process which did not tackle the main political issues to the conflict directly and did not link the 'peace process' to a clear set of political objectives.»⁴⁸

Or, l'intensité du conflit et son installation dans la durée ont fini par mettre en exergue les contradictions d'une telle approche. Avant 2000, et aussi longtemps que le processus d'Oslo «était sur les rails» et que l'aide était principalement orientée vers des projets de développement, les bailleurs de fonds ont largement fait abstraction des problèmes politiques, ils ont préféré fermer les yeux sur l'occupation plutôt que d'embarrasser Israël, sous prétexte de ne pas faire capoter le processus de paix. Mais, en l'absence de règlement politique, la communauté internationale a trouvé difficile de continuer à ignorer les effets socio-économiques résultant de la politique israélienne (dégradation de la situation humanitaire, intensification des activités de colonisation, construction du mur de séparation), cela d'autant plus que les pays donateurs en supportent la quasi-totalité des coûts financiers⁴⁹.

Une «state-building approach» qui évacue les dynamiques du conflit

Si l'aide n'a eu qu'un impact limité en termes de stratégie de promotion de la paix, elle n'a pas eu non plus des effets positifs sur le processus de construction étatique palestinien. Il faut rappeler que l'évolution du conflit depuis 1993 a entraîné de profondes modifications territoriales. En remettant en cause le statu quo des territoires palestiniens, l'occupation militaire israélienne a réussi à nier toute continuité territoriale entre la bande de Gaza et la Cisjordanie, et à annexer une partie substantielle des TPO. En effet, la politique israélienne de séparation unilatérale conduit à la mise en place de «bantoustans» palestiniens. De cette façon, le confinement des Palestiniens dans des espaces réduits assure l'expansion et la continuité géographique du développement urbain israélien au détriment de la continuité territorial d'un futur État palestinien⁵⁰.

La nouvelle réalité territoriale résultant de la politique sécuritaire et expansionniste israélienne a miné de manière durable le développement de la population palestinienne et remis en cause le rôle de l'aide pendant plus de dix ans. Quatre processus, se renforçant mutuellement depuis la signature des Accords d'Oslo, contribuent à

⁴⁸ Anne Le More, «Killing with kindness: funding the demise of a Palestinian state», *International Affairs*, N° 81, 2005, p. 998.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Leila Farsakh, «Independence, Cantons, or Bantustans: whither the Palestinian State», *The Middle East Journal*, Spring 2005, N° 2, pp. 230-245.

créer de manière irréversible des faits accomplis sur le terrain et hypothèquent sérieusement la création d'un État palestinien viable.

Premièrement, le bouclage des territoires reste la caractéristique dominante de la vie quotidienne des Palestiniens. Ceux-ci se sont renforcés tout au long de la phase intérimaire, puis institutionnalisés dès la seconde Intifada. Ils sont assurés par un réseau serré de postes de contrôle tenus par les forces de défense israéliennes et une série d'obstacles physiques (barrages routiers, portails, fermeture de routes) visant à contrôler les déplacements des Palestiniens à l'intérieur de la Cisjordanie. Il en résulte l'éclatement de

l'espace palestinien en une multitude d'enclaves disjointes sans aucune profondeur territoriale empêchant *de facto* le fonctionnement normal de l'économie palestinienne⁵¹.

Deuxièmement, les implantations israéliennes continuent de s'agrandir en violation des Accords d'Oslo et de la IV^e Convention de Genève. La confiscation de terres pour la construction de nouvelles colonies ainsi que de routes de contournement, qui les relient entre elles et à Israël, porte une atteinte flagrante à la continuité du territoire palestinien. Par ailleurs, la présence et l'extension des colonies a de lourdes répercussions sur l'emploi et les moyens de subsistance de la population locale dont les terres ont été confisquées⁵².

Troisièmement, comme l'explique Jeff Halper, le principe directeur de l'occupation israélienne est une «matrice de contrôle»⁵³ – constituée par un labyrinthe de lois, d'ordres militaires, de restrictions de circulation, de colonies et d'infrastructures – qui opère à trois niveaux, liés les uns aux autres : frappes militaires, création de faits accomplis et utilisation d'une bureaucratie, de lois et procédures comme outils d'occupation et de contrôle.

Quatrièmement, enfin, la barrière de sécurité que le Gouvernement israélien construit depuis l'été 2002 procède de la même logique et constitue l'expression la plus aboutie de la politique de fragmentation des territoires et de ségrégation actuellement en cours.⁵⁴

20

⁵¹ À l'automne 2007, OCHA, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, recensait 561 points de contrôle et autres obstacles. Voir OCHA, *Closure Update*, October 2007, www.ochaopt.org

⁵² B'Tselem, *Land grab: Israeli's Settlement Policy in the West Bank*, Jerusalem, May 2002.

⁵³ Il compare la matrice au jeu de go, originaire d'Extrême-Orient, où le but est de vaincre son adversaire en l'immobilisant par le contrôle de points clés. Jeff Halper, *Obstacles to peace: a critical tour of the Jerusalem*, Bethlehem: PalMap, 2003.

⁵⁴ Le mur de séparation construit en partie à l'intérieur de la Cisjordanie – et non sur la ligne verte – a été estimé contraire au droit international dans un avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice le 9 juillet 2004. Voir, sur le site web de cette dernière, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les Territoire palestiniens occupés*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1670.pdf> Voir aussi Pascal de Crousaz, «Le facteur démographique dans la détermination par Israël de ses frontières avec les Palestiniens», in R. Bocco et D. Meier (dir.), «Les frontières au Moyen-Orient», *A contrario*, Vol. 3, N° 2, 2005, pp. 66-98.

Ces quatre processus ont également remis en question l'efficacité de l'aide aux TPO. En effet, les « paramètres israéliens » n'ont jamais été suffisamment pris en compte dans les visions stratégiques des pays donateurs engagés dans le processus de paix. Bien au contraire, tout se passe comme si les acteurs de l'aide internationale s'adaptent constamment à la logique de l'occupant et finissent, faute de solution politique, par l'intégrer à leur stratégie⁵⁵.

Ainsi, comme le fait remarquer le politologue palestinien Yazid Sayigh, il est regrettable de constater qu'à aucun moment l'aide des donateurs n'a été utilisée pour faire pression sur Israël, afin que celui-ci mette un terme à son occupation persistante, sinon à la colonisation continue des TPO: «*By using aid as a mean of skirting problematic realities on the ground, the international community has contributed to establishing an inherently degenerative status quo that it cannot maintain, let alone reverse.*»⁵⁶ Les donateurs, indépendamment de toute perspective politique, continuent d'allouer des montants exceptionnels dans un territoire, qui au fil des années, est devenu sous leurs yeux, géographiquement, économiquement et politiquement de moins en moins viable, pour ne pas dire « visible ».

21

Conclusion

Malgré le consensus international sur la nécessité d'établir un État palestinien souverain dans les frontières de 1967 et les discours officiels – des États-Unis, de l'ONU ou de l'UE – exhortant Israéliens et Palestiniens à accepter les principes de la Feuille de route, la réalité sur le terrain semble hypothéquer la solution des deux États. L'état de fait créé par Israël, et le refus de la communauté internationale de prendre des mesures à son encontre, ont progressivement détourné les finalités de l'aide. Dès lors, se pose avec acuité le débat non pas tant sur l'efficacité de l'aide que sur sa réelle capacité à ramener la paix dans une situation de conflit. La communauté internationale a consenti dans les TPO à un effort financier considérable pour poser les fondations d'un État autonome, et il n'y a aujourd'hui pas plus d'État palestinien que d'économie palestinienne viable.


Si l'aide d'urgence internationale permet incontestablement d'éviter une catastrophe humanitaire et allège l'étendue des souffrances du peuple palestinien, paradoxalement, l'augmentation de l'aide internationale n'a pu enrayer l'augmentation des besoins. En outre, les nouvelles conditionnalités politiques à l'octroi de l'aide posées par les bailleurs de fonds après la victoire du Hamas aux

⁵⁵ Comme, par exemple, reconstruire des maisons détruites par l'armée israélienne ou financer des routes alternatives pour les Palestiniens de Cisjordanie, ce qui constitue une reconnaissance *de facto* du processus de colonisation des TPO et de ségrégation, parfaitement illégales au regard du droit international.

⁵⁶ Yazid Sayigh, *op. cit.*, p. 21.

législatives de 2006, ainsi que la rupture de l'unité nationale consommée en juin 2007 à la suite des confrontations armées entre le Fatah et le mouvement islamique semblent rendre encore plus improbable la reprise du dialogue pour la paix dans un futur proche.

22

Les perspectives d'un développement autonome et de croissance, largement annihilées par le processus israélien de colonisation des terres palestiniennes et d'expropriation des ressources, s'est traduit concrètement dans le *dé-développement* de la société palestinienne. D'une part, le caractère non viable des TPO comme futur État doit être principalement compris comme le résultat des politiques israéliennes d'expansion territoriale, officiellement justifiées par des impératifs de sécurité. D'autre part, cette politique sécuritaire et les conséquences qu'elle entraîne a conduit à transformer l'aide sous toutes ses formes en simple ballon d'oxygène pour les Palestiniens. Comme l'a affirmé en 2004 Nigel Roberts, ancien responsable de la Banque mondiale à Jérusalem, au sujet de la politique internationale d'assistance aux TPO : «*After eleven years and over US\$ 6 billions spent on assistance to the Palestinians since 1993, it is time for a more forthright donor approach to the conflict [...]. The large and complex aid effort already in place is unable to halt Palestinian economic and social decline, and only makes strategic sense if seen as a bridge to a period of serious change.*»⁵⁷ 

⁵⁷ Nigel Roberts, *op. cit.*, p. 26.