

BIBLIOTHÈQUE DES TERRITOIRES

Irène Salenson



Jérusalem

Bâtir deux villes en une

JÉRUSALEM : BÂTIR DEUX VILLES EN UNE

Collection *Bibliothèque des territoires*

Série *Essec Villes et territoires*
animée par Franck Vallérugo

Dans la même série :

Jean Haëntjens, *Urbatopies. Ces villes qui inventent l'urbanisme du XXI^e siècle*, 2010

Patrice Noisette et Franck Vallérugo, *Un monde de villes. Le marketing des territoires durables*, 2010

Julien Neutres, *Rome, ville ouverte au cinéma*, 2010

Michel Blondel, *Du pré carré à la compétence collective*, 2011

Pierre-Arnaud Barthel et Lamia Zaki, *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée*, 2011

Éric Ardouin et Jean-Christophe Baudouin, *Le management public des territoires*, 2012

Jean-Michel Guénod, *Desseins de villes : un retour de l'État aménageur ?*, 2012

Renaud George, *La croissance grise. Des seniors dans la ville*, 2013

Ouvrage publié avec le soutien
de l'Agence française de développement
et du Centre de recherche français à Jérusalem

© Éditions de l'Aube, 2014
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-1016-3

Irène Salenson

Jérusalem : bâtir deux villes en une

éditions de l'aube

Les villes et les territoires concentrent aujourd'hui les hommes et les activités, accumulent la valeur ajoutée et l'intelligence collective, régulent l'économie et les rapports sociaux. Mais ils peuvent aussi, partout dans le monde, amplifier la misère, être l'enjeu des plus extrêmes conflits. Ils seront le sujet majeur du XXI^e siècle.

Depuis plus de vingt ans la chaire d'économie urbaine de l'Essec, seul laboratoire de recherche et d'enseignement en management public au sein d'une grande école de gestion, accompagne les acteurs publics locaux et leurs entreprises partenaires à perfectionner leur management et l'efficacité de leurs relations contractuelles.

Les éditions de l'Aube, depuis leur création, offrent une tribune ouverte aux spécialistes du développement local dans toute leur diversité d'économistes, de géographes, de sociologues, de politologues, d'historiens... Il était donc naturel que l'Aube et l'Essec s'associent aujourd'hui pour promouvoir cette nouvelle collection dont l'ambition est triple :

- diffuser des connaissances et des pratiques au service des organisations publiques et des entreprises dont le métier est lié à la ville ;*
- proposer un espace de débat scientifique et politique sur les sujets contemporains qui interrogent l'univers commun des collectivités locales et des entreprises ;*
- offrir un lieu de mémoire à des aventures urbaines et aux hommes qui en furent les acteurs, en France et dans le monde.*

C'est la raison pour laquelle cette collection est plurielle et colorée, à l'image des villes et des territoires qu'elle entend servir. Elle alterne ouvrages scientifiques et plus appliqués, propos d'experts et expériences d'acteurs de terrain, témoignages historiques et essais de culture. Elle s'adresse à des universitaires et à des professionnels, à des élus et à des habitants, à des étudiants, à tous les amoureux des villes.

*Franck Vallérugo
Professeur titulaire de la chaire
d'économie urbaine de l'Essec*

*Jean Viard
Sociologue,
directeur des éditions de l'Aube*

À la mémoire de ma grand-mère Delphine.

Remerciements

Cet ouvrage constitue une synthèse de ma thèse de doctorat soutenue en décembre 2007 à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, enrichie d'enquêtes menées dans le cadre de l'ANR MOFIP (Mobilités, frontières et conflits dans les espaces israélo-palestiniens), coordonné par Cédric Parizot et Stéphanie Latte-Abdallah, chercheurs à l'IREMAM.

Je remercie mon directeur de recherches, monsieur Pierre Merlin, professeur émérite à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, qui m'a toujours encouragée durant ce long travail. Je remercie les membres de mon jury de thèse pour leurs remarques constructives : MM. Pierre Signoles, professeur émérite de géographie à l'université de Tours, Camille Mansour, directeur de la faculté de droit de l'université de Bir Zeit (Palestine), Haim Yacobi, architecte et maître de conférences à l'université Ben Gurion du Negev (Israël), Éric Verdeil, chargé de recherche CNRS à l'Institut d'urbanisme de Lyon et Jean-Pierre Barbier, directeur de la Direction Méditerranée à l'Agence Française de Développement.

À Jérusalem, j'ai une gratitude immense envers l'architecte Claude Rosenkovitch, le juriste Azem Bishara et les urbanistes Muhamad Kaimairi et Kobi Ariel, qui ont représenté des mines d'information pour mes recherches. Sans eux, ce travail ne serait pas.

Je suis très reconnaissante envers plusieurs institutions pour leur accueil et leur aide : le Centre de recherches français de

Jérusalem, l'Agence Française de Développement, les ONG Riwaq et Bimkom, le service des politiques urbaines de la municipalité israélienne de Jérusalem, le ministère palestinien de la Planification.

Mes séjours de terrain ont pu être réalisés grâce au soutien financier du Centre national de la recherche scientifique et du ministère des Affaires étrangères français. J'ai été très honorée de recevoir la bourse Lavoisier du MAE en 2003 et la bourse Michel Seurat du CNRS en 2004.

Mes remerciements s'adressent également aux collègues qui ont bien voulu relire une partie du texte, Aude Signoles, Catherine Rochant, William Berthomière, Élisabeth Marteu et Pierre-Arnaud Barthel. Les cartes présentées dans cet ouvrage, dessinées par Camille Pannequin, ont été réalisées grâce au soutien de l'Agence Française de Développement, ce dont je lui sais gré.

Enfin, je remercie infiniment mes parents et mon compagnon, pour leurs précieuses corrections et leur soutien, et mon fils, dont la venue au monde a permis à ce livre de voir le jour.

Préface

Jérusalem incarne par excellence la coexistence difficile des grandes trois religions monothéistes et leurs affirmations superposées et concurrentes sur un même espace. Mais elle est aussi un désespérant symbole du conflit israélo-palestinien et de ses impasses meurtrières. La ville est revendiquée par Israël comme sa capitale, au mépris du droit international qui condamne l'annexion de Jérusalem-Est. Al Quds est également la capitale dont les Palestiniens rêvent pour leur futur État. Depuis le début des années 2000, le mur de séparation et l'accélération de la colonisation à Jérusalem-Est comme en Cisjordanie illustrent les dimensions schizoéphrènes du projet israélien cherchant à étendre et à consolider le territoire annexé tout en refusant le contact avec les Palestiniens.

Sur un tel sujet, où les écrits antagonistes ne manquent pas, il est difficile de poser un regard équilibré qui, sans faire nécessairement droit à des revendications contradictoires et passionnelles, cherche du moins à les examiner avec distance critique. C'est cet objectif immensément ambitieux que s'est donné Irène Salenson. Il lui vaudra nécessairement quelques volées de bois vert. Ce petit livre courageux synthétise une thèse très dense, soutenue en 2007 au terme d'un travail de terrain long et méticuleux, et actualisée ici sur certains points. L'auteure fréquente Jérusalem depuis quinze ans. Elle a appris l'hébreu et l'arabe, a travaillé dans divers organismes israéliens et palestiniens en charge de projets d'aménagement, avec des ONG arabes et

israéliennes, en contact avec des habitants israéliens et palestiniens. S'il est toujours vain, comme elle l'indique, de revendiquer une quelconque « neutralité » et si, d'ailleurs, sa subjectivité d'urbaniste et d'observatrice engagée affleure dans ce livre, du moins dispose-t-elle comme peu de personnes du recul et de la connaissance nécessaires pour délivrer une analyse dépassionnée des politiques et des stratégies urbaines qui se déploient dans cette ville et qui la façonnent.

Si la ville attire quantité de géopolitologues obsédés par les dimensions ethniques et religieuses du conflit, il est beaucoup plus rare de lire cette lutte pour l'espace à partir de cette grille d'analyse, plus technocratique en apparence. Elle se révèle pourtant, à l'usage, très heuristique pour à la fois approfondir la compréhension des mécanismes à l'œuvre sur le terrain et dépasser certains clichés. Irène Salenson a bénéficié, durant son parcours, de la bourse Michel Seurat, octroyée chaque année par le CNRS à de jeunes chercheurs qui enquêtent sur des terrains du Moyen-Orient en souvenir de l'œuvre de ce sociologue mort en captivité pendant la guerre du Liban. Seurat est notamment connu pour ses travaux sur les politiques urbaines au Proche-Orient. Il y mettait en garde contre la pensée urbanistique et aménageuse, porteuse d'un risque de réification de l'urbain dans sa matérialité technique, « à l'aune du kilomètre de trottoir », écrivait-il. Le risque, pour lui, était de perdre de vue la réalité des pouvoirs et la dynamique des mobilisations sociales qui s'y inscrivent et qui font de la ville l'enjeu même des luttes. Dans cet ouvrage, Irène Salenson ne tombe pas dans cette ornière, même si elle étudie très sérieusement les instruments et les justifications des urbanistes, qu'elle a longuement côtoyés et interrogés, et les visions et les revendications des ONG et des habitants – palestiniens et israéliens – qui les contestent, les négocient, ou y résistent.

L'un de ses apports est de montrer la réalité du rapport de force très défavorable aux Palestiniens, mais aussi un ensemble d'autres déterminations et controverses secondaires, parfois orthogonales à cette ligne d'analyse majeure. Ainsi cette lecture urbanistique renvoie-t-elle à des enjeux rarement présentés dans

le cas de Jérusalem, qui rapprochent la situation de cette ville d'autres métropoles. La mise en évidence du manque d'attractivité, sur le plan démographique, de la métropole de l'intérieur par rapport à sa concurrente Tel Aviv, fait partie de ces éléments méconnus qui justifient certaines actions d'aménagement.

À un autre niveau, l'ouvrage retrouve également, dans ce contexte si particulier, les impasses d'un mode d'action publique naguère paré des vertus de la modernité et de la rationalité et aujourd'hui contesté pour son caractère hiérarchique et autoritaire, et critiqué pour les effets pervers qu'il génère sur le plan social et politique. La planification urbaine hiérosolimytaine, puisque c'est de cela qu'il s'agit, et ses schémas directeurs sont pris en défaut tant face aux revendications et critiques venant de la société civile israélienne – et sans doute aussi de pratiques spéculatives qui auraient pu être davantage éclairées dans l'ouvrage – que face aux besoins ignorés et niés des habitants palestiniens de la ville. De sorte que, comme dans de nombreux autres contextes, cet urbanisme officiel est pris de court, controversé et contourné par de multiples pratiques. Les unes, militaires et de type colonial, visent à étendre et à renforcer l'assise territoriale israélienne et enrôlent les instruments urbanistiques à leur service – en dehors d'une planification approuvée. Les autres relèvent de la dignité du fait accompli face au déni et à l'oubli, ou encore de microstratégies de résistance – parfois conçues et mises en œuvre par l'association d'habitants palestiniens et de professionnels israéliens.

Au total, le livre révèle une multiplicité de formes de mobilisations et d'interactions qui, dans le cadre d'un rapport de force – de plus en plus ? – déséquilibré, illustrent néanmoins l'existence et la conquête de marges d'action alternatives, autonomes ou semi-autonomes. À cet égard, le livre n'apporte pas seulement une connaissance plus fine des formes de production de la ville à Jérusalem, il illustre bien, plus largement, certaines des inflexions majeures de l'urbanisme contemporain, notamment en situation asymétrique. Irène Salenson, en urbaniste critique et engagée, offre ainsi aux professionnels de l'aménagement urbain des

éléments pour repenser leurs pratiques en lien avec les habitants et les ONG – qu'on pense aux bidonvilles des villes émergentes ou aux Roms en France.

Alors que l'avenir de Jérusalem et de l'ensemble Israël/Territoires palestiniens est essentiellement envisagé à travers le prisme de la géopolitique, la prise en compte de ces pratiques et fabriques territoriales fines est essentielle. Car ces expériences, pour ténues, fragiles et limitées qu'elles soient, inscrivent modestement sur le terrain d'autres modalités possibles de coexistence, ou du moins d'interactions, qui compteront dans le futur peut-être plus qu'on n'ose l'espérer en regardant les choses d'en haut.

Éric Verdeil
Chercheur, CNRS, Lyon

Introduction

On imagine souvent Jérusalem comme une ville unique où les populations israélienne et palestinienne seraient géographiquement « imbriquées ». À partir de cette représentation spatiale se dessinent des réflexions sur les techniques de gouvernement et les options de partage territorial envisageables pour les deux nations. Ainsi, l'imbrication physique imposerait un système fédéral et une collaboration nécessaire entre les parties, ce qui peut être discuté : les populations locales peuvent éventuellement préférer la séparation et l'autonomisation (deux villes) à la coexistence et à la coopération (une seule ville).

La question de départ est simple : est-il possible de créer deux capitales dans une même ville, alors que celle-ci est relativement petite (900 000 habitants), et comment les deux nations peuvent-elles se partager cet espace, qui est à peine plus étendu que Paris *intra-muros* ?

Pour comprendre les stratégies qu'Israéliens et Palestiniens déploient pour occuper la terre à Jérusalem, l'ouvrage s'intéresse aux politiques d'aménagement urbain, à la construction des logements, à l'urbanisme. Aujourd'hui, à Jérusalem, officiellement, la planification urbaine relève uniquement du ressort des autorités israéliennes, car en 1967 l'État d'Israël a annexé Jérusalem-Est, puis, en 1993-1995, les accords d'Oslo ont exclu la ville du champ de compétence de l'Autorité palestinienne, en l'attente des négociations finales. Or, depuis 1967, on constate que les politiques urbaines israéliennes traitent les quartiers israéliens et

palestiniens de façon inégale, ce qui semble refléter un dessein politique. Pourtant, les projets urbains ne sont pas tous commandés par la compétition entre les deux peuples pour la souveraineté territoriale, ils découlent aussi d'autres motifs et d'autres influences.

Le conflit israélo-palestinien n'explique pas tout

Lorsqu'on pense à la rencontre entre Israéliens et Palestiniens au sujet de la terre, de l'occupation de l'espace, de la construction, on imagine que les actes sont de part et d'autre avant tout guidés par le conflit (colonies, mur de séparation, etc.).

Les travaux de recherche menés pour ma thèse de doctorat, dont l'ouvrage est une synthèse, sont ainsi partis de l'hypothèse que les enjeux politiques inter-nationaux étaient prédominants parmi le spectre de tous les facteurs qui pèsent habituellement, dans d'autres pays, sur l'urbanisme. Cette hypothèse s'appuyait sur le travail de nombreux chercheurs qui avaient souligné les liens étroits entre les politiques d'aménagement israéliennes et le conflit israélo-palestinien, notamment le politologue Alain Dieckhoff: « Si l'organisation de l'espace urbain est toujours façonnée par des objectifs politiques, cette nature politique de la planification spatiale apparaît avec encore plus d'éclat dans le cas israélien » (DIECKHOFF, 1989).

Or, lors de mes recherches de terrain, je me suis rendu compte que la grille explicative du conflit ne pouvait pas être appliquée de façon simple aux politiques urbaines israéliennes et palestiniennes à Jérusalem. Les enjeux internes, notamment les luttes politiques internes – entre Fatah et Hamas, entre Israéliens laïcs et ultra-orthodoxes –, mais aussi les enjeux économiques dans les deux camps, sont au moins aussi importants que les enjeux liés au conflit.

Bien qu'il tienne compte du contexte politique et idéologique, l'ouvrage cherche donc aussi à déconstruire quelques idées reçues sur la chaîne de causalité et à mettre en lumière certains enjeux méconnus du grand public.

Jérusalem est une ville répulsive, contrairement aux discours

L'ouvrage décrit un processus peu révélé jusqu'alors dans la littérature, qui illustre le décalage chronique entre les discours et les pratiques au sujet de la « Ville sainte ». Dans les deux camps, israélien et palestinien, y compris à l'occasion des récentes déclarations officielles, les discours ont très peu changé. Le discours politique israélien dominant exprime la volonté de conserver une souveraineté israélienne sur le plus grand périmètre possible à Jérusalem, tandis que le discours palestinien demande un retrait israélien à l'ouest de la Ligne verte (ligne de cessez-le-feu de 1949, qui sépare l'État d'Israël des Territoires palestiniens) et veut établir la capitale palestinienne au cœur de Jérusalem.

Or, dans la réalité des pratiques, la majorité de la population israélienne, mais parfois également des élus et des dirigeants, ne connaît pas précisément les limites municipales de Jérusalem établies par le gouvernement en 1967 et les Israéliens ne se rendent jamais à Jérusalem-Est. De plus, le solde migratoire de Jérusalem est négatif pour la population israélienne depuis plusieurs décennies. La ville, donc, est répulsive, contrairement aux discours. En outre, les urbanistes israéliens s'occupent davantage de questions internes à Jérusalem-Ouest et ils sont par ailleurs très soucieux de la concurrence avec Tel Aviv : leurs préoccupations sont dirigées vers Israël plus que vers les Territoires palestiniens (mais pas uniquement).

Du côté palestinien, l'élite a fui Jérusalem, vers des pays étrangers ou vers Ramallah, qui est devenue la capitale *de facto*. Certains commentateurs ont reproché à l'Autorité palestinienne d'avoir abandonné Jérusalem. Il existe en effet peu d'investissements concrets de l'Autorité palestinienne à Jérusalem-Est – mais cette faiblesse est en partie due à l'interdiction israélienne. Le relais est pris par des ONG et des organisations internationales.

Complexité des modes de dialogue et d'affrontement entre les deux sociétés

Les deux camps ne sont pas des blocs homogènes : il n'existe pas une opinion commune quant à la « stratégie » à adopter mais plusieurs, qui diffèrent sensiblement suivant les groupes politiques ou socio-économiques dont elles émanent. Les attitudes les plus radicales (la résistance, l'affrontement) sont celles qui ont été le plus analysées et documentées car elles sont les plus visibles, les plus tranchées, et peut-être les plus facilement explicables. Or les attitudes passives existent également dans les deux camps, notamment le délaissement israélien des quartiers palestiniens et le « laisser-faire ». Du côté palestinien, on observe parfois un refus de choisir, qui se traduit par un fort taux d'absentéisme aux élections israéliennes et aux élections palestiniennes, et par un repli sur la cellule microlocale et familiale. De plus, la cohabitation des deux nations dans la même ville conduit à des moments de rencontre plus fréquents et souvent plus « banals » qu'on ne pourrait le penser.

L'ouvrage analyse les différents modes de dialogue, d'affrontement et parfois de distanciation entre les deux communautés au sujet de l'aménagement urbain « quotidien ». Un gradient de confrontation se dessine. Au plus bas degré de confrontation, chacun des deux camps choisit d'ignorer l'autre partie, ce qui conduit les politiques urbaines israéliennes à délaisser les quartiers de Jérusalem-Est et les stratégies palestiniennes à rejeter tout urbanisme : l'urbanisme est alors *absent*. Au plus haut degré, les deux parties se livrent à une compétition qui s'exprime par la construction de colonies israéliennes au détriment du développement urbain palestinien : l'urbanisme est *subi* par la population palestinienne. Dans les degrés intermédiaires s'inscrivent les différentes possibilités de rencontre des politiques urbaines, qui consistent en un urbanisme *alternatif* ou *semi-autonome*. Enfin, une dernière forme de confrontation (ou de résistance) consiste, pour le camp palestinien, à tenter d'élaborer une politique urbaine *indépendante*, en s'affranchissant du contrôle israélien.

Peu de particularisme : Jérusalem subit une forte influence internationale

Un autre processus révélé par l'ouvrage est l'importance des caractéristiques transnationales dans les dynamiques et les politiques urbaines israéliennes et palestiniennes.

L'influence de modèles étrangers ou transnationaux est tout d'abord perceptible dans les plans d'aménagement, depuis les plans britanniques au début du ^{xx}e siècle, qui s'inspirent du *town planning* anglais, aux plans israéliens et jordaniens de l'époque de la partition, marqués par l'esprit du mouvement moderne, jusqu'aux plans les plus récents.

Elle est perceptible ensuite dans les thématiques abordées par les politiques urbaines israéliennes et palestiniennes, tels la préservation des espaces verts ou le développement des transports en commun. Enfin, elle peut être décelée dans les méthodes adoptées dans le champ de l'urbanisme (études d'impact, enquête publique, etc.)

Ces différentes caractéristiques prouvent que les politiques urbaines à Jérusalem prennent part à la globalisation de la pensée urbaine. Cette analyse rejoint celles réalisées par Éric Verdeil et Taoufik Souami dans un ouvrage sur les urbanistes du sud de la Méditerranée (SOUAMI, VERDEIL, 2006), qui témoigne d'une intense circulation des idées entre Orient et Occident de nos jours.

La participation aux évolutions globales s'illustre par ailleurs dans les dynamiques urbaines à l'œuvre à Jérusalem aujourd'hui : on rencontre des processus de ségrégation socio-économique et ethnique, de fragmentation, de déclin du centre-ville, de gentrification, de développement de la construction non-réglementaire, qui sont des processus qui ont été observés dans d'autres pays.

Enfin, plusieurs aspects des dynamiques urbaines s'expliquent par la rencontre entre une société post-industrielle (Israël) et une société en développement (la Palestine). Les facteurs économiques jouent ainsi un rôle parfois aussi important que les facteurs politiques.

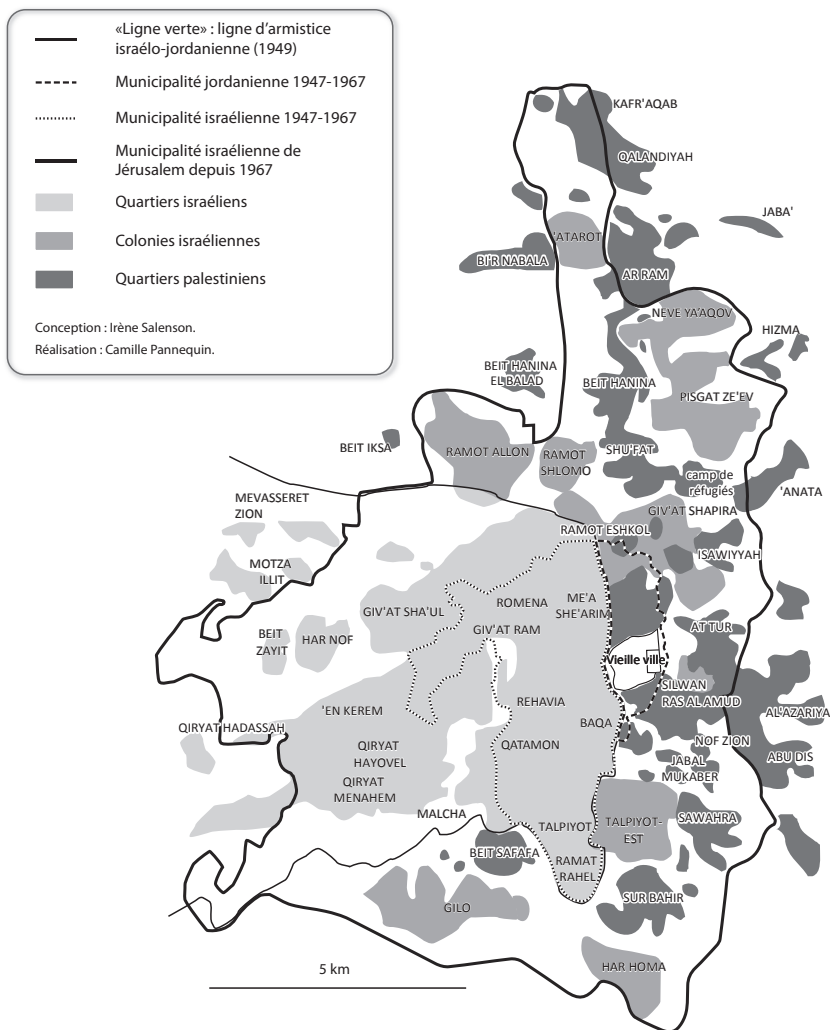
Méthodologies et sources

Cet ouvrage est la synthèse d'un long travail de recherche, qui s'appuie sur des enquêtes de terrain menées entre 1998 et 2011. Celles-ci ont consisté en la réalisation de très nombreux entretiens individuels et la participation à de multiples réunions avec des habitants et des professionnels israéliens et palestiniens, mais également en une phase plus intensive d'observation participante. Entre 2003 et 2006, j'ai en effet travaillé en tant chargée de mission au sein de structures responsables des questions d'aménagement du côté israélien et du côté palestinien.

Cette démarche bilatérale ne me permet pas de prétendre à une quelconque neutralité ou objectivité. D'une part, la subjectivité affecte la perception de la réalité sur le terrain, ainsi que l'expérimentent tous les chercheurs. Ce biais est probablement plus fort dans un contexte de conflit politique et idéologique, ce qui pose des problèmes particuliers pour la production intellectuelle. Par ailleurs, un biais peut également apparaître lors de la réalisation de travaux sur des terrains non européens par des chercheurs européens qui appliquent parfois une grille de lecture « occidentale » ou « européocentrée » sur l'objet de leurs recherches. Enfin, les informations récoltées de façon empirique restent nécessairement partielles et incomplètes. Ces informations ne sont ni objectives, ni exhaustives, ni représentatives quantitativement. Néanmoins, elles apportent un type d'information unique, que l'exploitation exclusive de sources écrites ne permet pas d'atteindre.

Le travail s'est également appuyé sur d'importantes recherches documentaires, à la fois dans la littérature scientifique et dans la littérature « grise ». Enfin, il s'est nourri de la participation à de nombreux colloques internationaux et séminaires. Les échanges avec l'équipe des chercheurs du Centre de recherches français de Jérusalem entre 2003 et 2008 et les échanges au sein de l'équipe du projet ANR MOFIP (Mobilités, frontières et mécanismes de pouvoir dans les espaces israélo-palestiniens) entre 2009 et 2011, notamment, ont enrichi ma réflexion de façon substantielle.

Carte 1. Quartiers et colonies à Jérusalem



Le premier chapitre de cet ouvrage s'intéresse aux politiques urbaines israéliennes pour Jérusalem au début du ^{xxi}^e siècle, en se demandant si elles peuvent être qualifiées d'autoritaires et en dévoilant les modèles externes qui ont pu les influencer. Le second chapitre analyse l'urbanisme subi par les Palestiniens à Jérusalem, en abordant les questions de la construction des colonies, du mur de séparation, des démolitions de maisons et des réquisitions foncières. Le troisième chapitre présente les divers modes de confrontation et de négociation entre Israéliens et Palestiniens au sujet de l'aménagement de la ville. Enfin, le quatrième chapitre étudie les stratégies et les politiques urbaines palestiniennes qui s'affranchissent du contrôle israélien et mettent en place un urbanisme autonome, parfois avec l'appui des agences de coopération internationale et des ONG.

Carte 2. Limites administratives israélienne et palestinienne pour Jérusalem

