



ADP – VILLES EN DEVELOPPEMENT
ASSOCIATION DE PROFESSIONNELS

DÎNER-DÉBAT DU 10 DECEMBRE 2014
PARIS
COMPTE RENDU

***Bâtir deux villes en une,
les cas de Jérusalem et de Beyrouth***

De nombreuses villes dans le monde sont des lieux de confrontation et de conflits. Ces situations interrogent les professionnels de la ville qui doivent adapter leurs pratiques pour y apporter des solutions appropriées. Tel est le cas de Jérusalem et Beyrouth où le partage de l'espace entre les communautés qui y résident est source de multiples tensions et où les enjeux de pouvoir et de souveraineté mettent à l'épreuve les équilibres urbains et économiques de la cité.

*À l'occasion de la sortie récente d'ouvrages sur Jérusalem et sur Beyrouth, "AdP-Villes en développement", association de professionnels de la ville a organisé le 10 décembre 2014 un dîner débat sous le titre "**Bâtir deux villes en une, les cas de Jérusalem et de Beyrouth**" avec :*

- **Irène Salenson** , géographe, chargée d'étude à l'Agence Française de Développement , auteur de "Jérusalem, bâtir deux villes en une",
- **Eric Bouvard** , architecte urbaniste, ancien représentant de la Région Île-de-France à Beyrouth, auteur de "Reconquérir les espaces publics de Beyrouth, vers une politique d'aménagement durable".

Marcel Belliot, président de “AdP - Villes en développement”, accueille les participants. Il rappelle que l’association rassemble un peu plus de 200 “professionnels de la ville” francophones exerçant leurs activités dans les pays émergents et en développement : urbanistes, économistes, ingénieurs, chercheurs, administrateurs... Espace d’échanges professionnels, AdP organise régulièrement des rencontres sur les grands thèmes de l’actualité urbaine internationale. Trois dîners débats sont ainsi prévus durant le prochain semestre

- celui d’aujourd’hui sur les problèmes posés par l’aménagement de villes politiquement, territorialement ou socialement divisées, à partir des situations de Jérusalem et de Beyrouth
- un dîner à Lyon, début mars 2015, sur l’accès à l’eau en Afrique
- un dîner à Paris, en avril ou mai, sur la préparation de la Conférence “Habitat III”

Marcel Belliot salue les conférenciers de la soirée, tous les deux membres de AdP et connaissant particulièrement bien le sujet traité, Irène Salenson pour avoir fait de Jérusalem le sujet de sa thèse, soutenue en 2007, et pour avoir suivi attentivement l’évolution de cette ville depuis lors, Éric Bouvard pour avoir monté de nombreux projets de développement urbain à Beyrouth pendant les cinq dernières années dans le cadre du programme de coopération décentralisée entre la ville Beyrouth et la Région Île de France.

Xavier Crépin, secrétaire général de AdP animera la soirée qui sera organisée en deux parties, la première consacrée à une présentation du contexte national et territorial de ces deux villes, la seconde consacrée aux enjeux et aux conditions de mise en œuvre des politiques de développement urbain qui y sont menées.

Jérusalem au cœur du conflit Israël/Palestine

Irène Salenson a vécu plusieurs années à Jérusalem pour préparer sa thèse dont elle a tiré l’ouvrage “Jérusalem, bâtir deux villes en une”, sorti en octobre 2014 aux Éditions de l’Aube (22 €). Elle a travaillé « des deux côtés », à la mairie israélienne d’une part et dans des ONG palestiniennes d’autre part. Jérusalem est une ville un peu plus grande que Paris intra muros (12 600 ha) mais beaucoup moins peuplée (800 000 à 900 000 habitants). Le périmètre de la ville a été très élargi à la suite de la guerre de 67. Il déborde largement de la vieille ville et il a annexé de nombreux villages palestiniens. Dix colonies juives de peuplement ont été implantées à l’intérieur de ce nouveau périmètre tandis qu’un certain nombre de Juifs religieux s’efforcent de prendre pied dans la vieille ville et les villages arabes. Dans ces nouvelles limites, Jérusalem est la capitale d’Israël, l’Autorité palestinienne revendiquant de son côté d’installer sa future capitale à Jérusalem-Est. La ville de Jérusalem dispose d’une municipalité élue et de services techniques et administratifs qui ont compétence sur l’urbanisme dans les 12 600 ha de son territoire. Les Arabes palestiniens, qui forment le tiers de la population, habitent surtout à l’Est de la ville.

Jérusalem est plutôt “répulsive” pour les Israéliens et elle a du mal à attirer des habitants, à la différence de Tel Aviv et de la bande côtière qui sont très attractives. Pour les Palestiniens, les relations entre Jérusalem, dans son périmètre actuel, et le reste de la Cisjordanie sont très difficiles, du fait, notamment, de la construction du mur de séparation, qui suit à peu près la frontière municipale. Les habitants arabes de Jérusalem-Est ont en revanche accès à Jérusalem Ouest et au reste d’Israël...

Le Grand Beyrouth au sein du Liban

Éric Bouvard a représenté pendant près de cinq ans (2009-2013) la Région Île-de-France auprès de la municipalité de Beyrouth pour assurer la maîtrise d’ouvrage de projets de coopération notamment sur les espaces publics de la ville (cf plaquette distribuée en séance). Il présente la situation de Beyrouth, capitale du Liban, petit pays (200 km x 80 km) peuplé d’environ 4 millions d’habitants mais abritant de très nombreux réfugiés (500 000 palestiniens et plus de un million de syriens). Du fait des nombreux conflits connus par le Liban durant les cinquante dernières années, la diaspora libanaise dans le monde est très nombreuse. L’État libanais fonctionne sur un partage du pouvoir entre les différentes confessions (18). Il a connu une longue guerre civile de 1975 à 1990 et ses relations avec Israël sont très conflictuelles : invasion en 1982, guerre en 2006 ... Ses ressources sont faibles et l’essentiel de la fortune du pays est entre des mains privés.

Le Grand Beyrouth accueille environ 2 millions d’habitants, soit la moitié de la population du pays, la municipalité de Beyrouth en abritant pour sa part environ 500 000... Il n’y pas de décentralisation au Liban mais Beyrouth Municipale bénéficie d’un statut particulier avec un pouvoir bicéphale constitué d’une part par un Conseil Municipal de 24 membres dont un Président qui assurent le pouvoir législatif, et d’autre part par un haut fonctionnaire du Ministère de l’Intérieur à la fois administrateur de la municipalité détenant le pouvoir exécutif, et gouverneur assurant la tutelle de l’État. La municipalité est riche d’un “trésor de guerre” d’environ 1 milliard US \$ provenant de taxes restées sans emploi... Si la ville n’est pas divisée physiquement par un mur, comme à Jérusalem, elle est cependant traversée par des frontières religieuses et communautaires très liées aux pratiques confessionnelles et aux conflits passés.

L’urbanisme à Jérusalem

Irène Salenson dresse un rapide historique des plans d’urbanisme de la ville de Jérusalem. Avant 1967, des plans d’urbanisme régissaient la partie Ouest (israélienne) et la partie Est (contrôlée par la Jordanie). Après 1967 et l’annexion par Israël de Jérusalem-Est, plusieurs plans ont été préparés par les autorités israéliennes mais jamais approuvés. Dans les dernières années du XXe siècle, un schéma d’urbanisme municipal (SUM) couvrant l’ensemble de la ville a été mis en chantier. Intitulé “Jérusalem 2000”, ce schéma a été approuvé par les autorités municipales en 2004 mais il n’a toujours pas fait l’objet d’une approbation nationale. En l’état actuel, le seul document légalement applicable, pour la partie

ouest de la ville, est le plan israélien de 1959 qui a bien sûr fait l'objet de multiples dérogations pour s'adapter aux évolutions urbaines. Que retenir du SUM?

- Une forte influence des modèles d'urbanisme occidentaux et la reprise de tous les grands thèmes qui les fondent : transports en commun, environnement...
- L'utilisation des outils et des méthodes de la planification internationale : enquêtes publiques, déclinaison locale du schéma général, réglementation et prescriptions
- Une moindre attention aux quartiers palestiniens de la ville où l'objectif semble être davantage celui du "containment" que celui du "développement"

Comment réagissent les Palestiniens par rapport à ces démarches municipales d'urbanisme planifié ? On peut distinguer trois réponses :

- Un *urbanisme alternatif*, passant par les ONG locales, mené sans le concours des services de ville mais en coopération avec eux afin notamment d'éviter des démolitions ultérieures,
- Un *urbanisme semi-autonome*, mené avec le soutien des autorités palestiniennes (théoriquement interdites de représentation à Jérusalem) mais sous le couvert d'ONG qui leur sont liées et qui se plient à des demandes d'autorisation auprès des autorités municipales,
- Un *urbanisme autonome*, mené avec le soutien de l'ONG "Welfare Association" qui bénéficie d'un large soutien dans la diaspora palestinienne. Cette action a conduit à la production de plans d'urbanisme locaux et de programmes de réhabilitation immobilière dans la vieille ville. Ces interventions sont menées sans y associer les autorités municipales israéliennes.

Le tramway de Jérusalem

Le tramway de Jérusalem est une opération intéressante car il mobilise les principaux enjeux urbains et politiques de la ville. Lancé en 2004 à l'initiative du ministère israélien des transports, il s'inspire beaucoup des modèles français : Strasbourg, Montpellier... Deux entreprises françaises ont été impliquées dans ce projet : Alstom et Veolia Transport. Selon le modèle classique occidental, des opérations de renouvellement urbain ont été prévues le long du tracé. La ligne dessert les quartiers palestiniens mais son terminus est situé dans une colonie israélienne de Jérusalem. Les autorités palestiniennes ont protesté contre cette extension et l'association "France Palestine" a déposé plainte auprès d'un tribunal français contre les entreprises françaises concernées et contre l'État français. La plainte contre les entreprises a été rejetée en 2011. Longtemps préservée de la violence, cette ligne et ses équipements ont fait l'objet d'attaques et de dégradations durant la période récente de tension israélo-palestinienne.

La coopération internationale à Jérusalem

Les agences de coopération internationale sont peu présentes à Jérusalem à cause des interdictions israéliennes limitant leurs interventions dans la ville. ONU-Habitat et le PNUD ont cependant réussi à convaincre un certain nombre d'entre elles de s'impliquer dans le "secteur urbain" à Jérusalem. Les actions menées dans ce cadre concernent plutôt la planification stratégique que des programmes opérationnels. Elles visent à nourrir les propositions palestiniennes sur l'évolution territoriale future de la ville. En 2011, plusieurs agences de coopération ont décidé d'adopter une position commune au sujet de Jérusalem-Est et des zones C : soumettre leurs programmes d'équipement ou de logement à l'approbation des autorités israéliennes, mais commencer à construire au bout d'un délai de 6 mois si les permis n'étaient pas accordés. Une résolution a été prise en mai 2012 par la Commission européenne pour encourager l'intervention des États de l'Union à Jérusalem. Celle-ci a toutefois du mal à se concrétiser et on sent de la frilosité chez certains États membres à s'engager davantage.

La coopération décentralisée Beyrouth/ Île de France

Éric Bouvard présente la coopération décentralisée menée par la Région Île-de-France à Beyrouth dans différents domaines : environnement (charte de territoire durable, qualité de l'air et aménagement du Bois des Pins), culture avec entre autres la création d'un Festival gratuit, et aménagement des espaces publics...

Le dernier plan d'urbanisme de Beyrouth a été réalisé en 1942 par Écochard, sous le mandat français. La ville est très marquée par les appartenances confessionnelles et les différentes communautés vivent largement entre elles. Les quartiers de la Banlieue Sud, habités par des chiites, sont ainsi directement administrés par le Hezbollah. Le centre ville de Beyrouth a fait l'objet, à partir de 1990, d'un programme spécial de reconstruction mené à l'initiative de l'ancien Premier Ministre Rafic Hariri et conduit avec des fonds privés (opération Solidere) dont le succès est très relatif.

Le projet de la "rue de Damas"

Autrefois "ville horizontale", Beyrouth est devenue en 20 ans une "ville verticale" où la question des transports est source de grandes difficultés. L'amélioration du système de transports et la rénovation du réseau d'autobus sont apparus comme un champ intéressant de coopération entre la Région Île-de-France et la ville de Beyrouth. Ce projet a été combiné avec un programme de réhabilitation des espaces publics et il a trouvé un terrain d'application privilégié rue de Damas, sur l'ancienne ligne de démarcation. De nombreux bâtiments en ruine subsistent le long de cette ancienne "ligne de front", entre le centre ville reconstruit et le Bois des Pins, réhabilité dans les années 90 avec l'aide de la Région Île-de-France mais fermé au public depuis la fin des travaux.. Le projet prévoit la création d'une ligne d'autobus rue de Damas avec une emprise pouvant ultérieurement évoluer vers

un “site propre“. Les études sont en phase finale et les travaux devraient pouvoir démarrer dans la foulée d’après des informations récentes.

Parmi les rares outils de planification existants sur le territoire libanais, on peut citer également le Schéma directeur d’aménagement du territoire libanais (SDATL), réalisé par le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) avec l’assistance de l’IAURIF.

On assiste depuis quelques années à un réveil de la société civile qui intervient de plus en plus sur les questions d’urbanisme et d’aménagement. Ces manifestations mobilisent une partie de l’élite intellectuelle du pays et leur poids grandit.

Échanges avec la salle

En réponse aux questions soulevées par les participants, Irène Salenson apporte les précisions suivantes :

- Des opérations de rénovation urbaine sont menées à Jérusalem dans les quartiers d’habitat social israélien de Jérusalem Ouest ainsi que le long du tramway (« renouvellement urbain » dans ce dernier cas)
- La contribution des résidents palestiniens de Jérusalem au budget de la ville via les taxes est largement supérieure aux investissements publics dont bénéficient leurs quartiers
- Des Palestiniens travaillent dans les services techniques de Jérusalem mais leur influence est réduite et ils jouent davantage le rôle de médiateurs que d’acteurs
- Le tracé du tramway a été choisi pour desservir les quartiers les plus peuplés de la ville, dont les colonies font partie... mais aussi pour affirmer l’unité de la nouvelle Jérusalem
- Beaucoup d’urbanistes israéliens et palestiniens sont formés en Europe et aux USA et cela explique la force des modèles occidentaux dans les processus et les méthodes de planification

Métropolisation

S’agissant de la “métropolisation“ de Jérusalem, Irène Salenson présente les différentes visions en concurrence :

- Celle du gouvernement israélien qui a créé de nombreuses colonies autour et à l’intérieur des limites municipales de Jérusalem pour renforcer son territoire,
- Celle des dynamiques naturelles qui font se ressentir jusque dans les banlieues occidentales de Jérusalem l’attractivité de la bande côtière
- Celles des Palestiniens qui envisagent Jérusalem en continuité entre Ramallah et Bethléem et y voient le grand pôle urbain de la future Palestine indépendante

À Beyrouth, la “métropolisation“ se heurte, selon Éric Bouvard, à plusieurs obstacles

- Le manque de culture urbaine des élus municipaux qui représentent davantage la société civile que les milieux professionnels de l'aménagement urbain
- Le "localisme" des élus municipaux qui ont du mal à appréhender la vraie dimension de région métropolitaine de Beyrouth, notamment en matière de transports ;
- Les conflits politico-confessionnels, véritables freins pour faire émerger un consensus autour d'enjeux communs.

En dépit de ces difficultés, un comité de pilotage a été créé et une "Charte" proposée par Beyrouth aux autres municipalités pourrait concrétiser une 1^{ère} étape vers le développement futur de l'agglomération beyrouthine.

En conclusion, Xavier Crépin souligne l'intérêt de croiser les approches professionnelles pour mieux appréhender les réalités urbaines et il note que ce sont souvent grâce aux ONG ou aux bailleurs extérieurs que naissent les innovations urbaines.

Marcel Belliot