**TAMIR GOREN**
*Politique et autorité municipale à l'époque du Mandat britannique*
Traduit de l'hébreu par Erez Lévy

**À l'époque du Mandat britannique, les villes bi-nationales[1] représentaient en fait le seul cadre politique officiel au sein duquel**

# Juifs et Arabes se trouvaient côte à côte.

Ce constat soulève la question de savoir jusqu'à quel point les représentants des deux communautés étaient capables de trouver la voie d'une vie commune au sein d'un même cadre politique, à travers une préoccupation partagée des différents besoins collectifs. Les liens qui se tissèrent entre Juifs et Arabes au sein du conseil municipal de Haïfa à l'époque mandataire sont sans aucun doute l'un des phénomènes les plus originaux et passionnants de cette période de l'histoire du conflit. Au sein de cette municipalité, à la différence des autres villes multi-nationales, se développa une forme de gestion communale fondée sur une certaine coopération entre Juifs et Arabes. Le développement de ces liens au sein du conseil municipal était perçu, dès cette époque, comme un phénomène d'exception au regard de ce qui se passait dans les autres villes, en particulier dans le contexte de l'escalade du conflit judéo-arabe, dont l'évolution retentissait le plus souvent sur l'action des municipalités à l'égard de leurs administrés et de leurs territoires. Compte tenu de leur rôle dans cette confrontation, ces institutions municipales virent leur importance politique s'accroître, faisant des municipalités bi-nationales des théâtres d'affrontements dont l'enjeu était le contrôle des villes. La raison en était le pouvoir des maires, susceptibles d'infléchir l'exercice de leurs fonctions au bénéfice des aspirations nationalistes de leur propre communauté, affectant ainsi les relations judéo-arabes dans la ville. À Haïfa, contrairement aux autres villes, se développa un modèle original de gestion municipale fondé sur

1. Le terme de ville bi-nationale ou multi-nationale désigne, dans le vocabulaire historique-politique israélien, les communes à population mixte, juive et arabe. Le terme de nationalité est en effet le plus couramment employé en Israël pour désigner les communautés ethnico-religieuses.

**HASSAN CHOUKRI**

la coopération. La Palestine mandataire ne fut pas toujours en proie à la violence et à l'hostilité, mais connut aussi des exemples de travail commun et de recherche de compréhension réciproque, le plus souvent au nom d'intérêts communs entre communautés. L'approche suivie dans son action par la mairie de Haïfa durant cette période en est une image. L'esprit de coopération qui s'est installé en son sein représentait une percée pionnière donnant l'exemple, à tous égards, qu'il était possible de gérer une ville multinationale dans un contexte de conflit entre nations. [...]

Après le décès de Hassan Shoukri qui, depuis 1927, avait conduit la municipalité dans un esprit de coopération étroite avec la communauté juive, en avril 1940, Shabtaï Lévi son ancien premier adjoint fut nommé maire de la ville par le haut-commissaire britannique. Il était le premier Juif à parvenir à cette fonction. Deux Arabes furent nommés adjoints, l'un musulman et l'autre chrétien. Leur désignation visait à donner une expression au poids démographique des musulmans et des chrétiens au sein de la mosaïque de la population urbaine. Il n'est pas exclu qu'elle ait eu aussi pour objet d'apaiser les esprits au sein de ces communautés après l'investiture d'un maire juif. Lévi ouvrit sa mandature en s'adressant aux membres de la commission administrative, lors de sa première séance, pour exprimer l'espoir de les voir remplir leur devoir dans un esprit d'entraide et de fraternité au service de tous les citoyens de la ville. Fort de sa longue activité auprès des Arabes, et de sa conviction qu'il était possible d'établir avec eux des relations pacifiques et amicales, il comprenait que la mairie remplirait au mieux ses missions s'il savait instaurer un esprit de solidarité et d'amitié entre conseillers. Il aspirait ainsi à faire vivre l'approche de Shoukri et à l'enraciner.

Lévi percevait sa fonction non seulement comme un engagement profond envers la population de la ville, mais

aussi comme une mission : celle de prouver que la ville était l'institution la plus adaptée à un gouvernement partagé. À cette fin, il veilla à préserver la parité entre Juifs et Arabes au sein de l'appareil municipal. Du début des années 1940 à la fin du Mandat britannique, les présidences de commissions spécialisées furent attribuées à part égale entre Arabes et Juifs. Lorsqu'au début des années 1940, les employés et cadres municipaux commencèrent à s'organiser en vue de mettre en place des organes représentatifs, le conseil municipal favorisa ces démarches à la condition que ces organes soient paritaires. Lévi voyait dans ce type d'organisations un cadre susceptible de favoriser la coopération entre Arabes et Juifs et espérait qu'il pourrait endiguer les formes de militantisme à coloration politique. Suivant la propre appréciation de Lévi, la municipalité de Haïfa était « la seule instance au sein de laquelle la population du pays était parvenue à établir des relations harmonieuses entre Juifs, Musulmans et Chrétiens. » On y travaillait dans une atmosphère pacifique et la plupart des décisions prises par elle l'étaient à l'unanimité. Une preuve supplémentaire de cette coexistence bénéfique qui régnait entre membres du conseil municipal se manifestait, d'après Lévi, lors des visites des différentes commissions d'enquêtes dépêchées par l'ONU en Palestine mandataire, qui ne manquaient jamais de s'émerveiller de la qualité des relations établies au sein de ce conseil. À chaque fois qu'un débat s'engageait, avec les Britanniques ou les représentants d'autres puissances, au sujet des possibilités d'une coexistence harmonieuse en Terre sainte entre Juifs et Arabes, Haïfa était toujours citée en exemple. Toutefois, Lévi déclarait aussi dans un de ses écrits qu'« il ne fallait pas perdre de vue qu'on était en présence d'un phénomène parfaitement exceptionnel », si l'on considérait la situation des autres villes multi-nationales, et en particulier de Jérusalem.

Les dirigeants du Yishouv étaient heureux de la coopération qui avait été élaborée au sein du conseil municipal de Haïfa durant ces années-là. C'était à leurs yeux la preuve qu'il était possible d'instaurer une coopération inter-communautaire, et ils exprimaient l'espoir que les autres villes mixtes suivraient cette voie. Dans une interview au journal *Haboker*[2] datée du 30 avril 1942, maître Pin'has Margolin, avocat et conseiller municipal depuis 1934 explicitait ainsi le mode de gestion de la ville : « Nous fûmes amenés à constater qu'on ne pouvait mener aucune politique catégorielle qui ne

2. *Ha-boker* (*Le Matin*), quotidien lié au parti des Sionistes généraux, représentant la tendance libérale, bourgeoise et centriste du mouvement sioniste.

s'inscrive dans des objectifs municipaux généraux, dans l'intérêt de l'ensemble de la population ».

## DANS L'INTÉRÊT DE LA VILLE

En 1945, avec la fin de la Seconde Guerre mondiale et dans le contexte de l'escalade qui se dessinait dans le conflit judéo-arabe, Sh. Lévi se faisait remarquer par le nombre considérable de communications qu'il consacrait au phénomène de la coopération. Dans une lettre adressée à Its'hak Ben-Tsvi[3], président du Conseil national[4], il affirmait que les municipalités multi-nationales et les services publics restaient les rares lieux où il était possible d'entretenir des rapports plus ou moins civils entre Juifs et Arabes. Il insistait sur la nécessité d'éviter toute détérioration dans leur fonctionnement afin qu'ils puissent représenter l'exemple d'une possibilité de travail commun entre les deux populations. Dans ses discours devant les hauts-commissaires britanniques, Lévi revenait sur la spécificité de la coopération inter-communautaire. Il avait la conviction qu'il était toujours possible de trouver des solutions aux problèmes de la ville tant que le conseil municipal et la collectivité des habitants étaient disposés à s'unir autour des affaires de la ville en général, « sans distinction de conceptions politiques ou de race. » Ses collègues juifs au conseil municipal exprimaient des conceptions semblables. Ils considéraient que chaque conseiller municipal se devait d'être pénétré d'un esprit de dévouement envers les habitants de la ville, exempt de toute partialité. Selon David Hacohen, conseiller municipal depuis 1927, il était possible d'instaurer des relations loyales avec la partie adverse aussi longtemps où l'on était disposé au compromis. Pour D. Hacohen, la disposition au compromis était la base sur laquelle on pouvait garder de bonnes relations avec le camp d'en face. D'après lui, les représentants juifs devaient répondre à plusieurs conditions pour qu'un travail coopératif soit possible : 1° Œuvrer dans l'intérêt de toute la ville sans être obnubilés par les seuls besoins d'une communauté ; 2° Accorder son attention à toutes les affaires municipales, quand bien même cela impliquerait de répondre en priorité aux besoins de la partie arabe ; 3° Discerner les points sensibles pour les conseillers arabes,

3. Its'hak Ben-Tsvi (1884-1963), fondateur du parti ouvrier sioniste (socialiste), était un des principaux dirigeants politique du Yishouv. Il fut le deuxième président d'Israël (de 1952 à sa mort).

4. Au sein des institutions de la Palestine mandataire, le Conseil national (Va'ad Léoumi) était l'assemblée élective représentative de la population juive (le parlement du Yishouv).

à propos desquels ils pourraient être blessés ; 4° Maintenir des relations amicales avec les conseillers arabes, même en dehors du cadre des affaires municipales. De fait, on peut constater qu'au cours des années 1940, la mairie eut pour priorité le développement des quartiers arabes, en particulier dans les domaines de la voirie et de l'assainissement et de la propreté qui accusaient un retard certain par rapport aux quartiers juifs. Il en résulta une amélioration sensible de la qualité de vie dans ces quartiers.

Les conseillers arabes contribuèrent de manière notable à cette action municipale fondée sur le service des intérêts réciproques et conjoints, surtout par l'attitude modérée qu'ils avaient suivie depuis le début des années 1940, laquelle découlait notamment des relations cordiales établies avec leurs collègues juifs et avec le maire en particulier. Ils manifestaient une attitude constante et bien plus modérée que celle des conseillers arabes jusqu'en 1936, et cet état d'esprit s'exprimait par leur disposition à affirmer ouvertement leur volonté d'œuvrer dans le sens d'une coopération pour le bien de la collectivité. Dans un discours prononcé devant ses collègues du conseil municipal en août 1944, Me 'Hana Asfour, qui venait d'y être désigné, déclarait qu'il assumerait « sa charge sans partialité et sans hésitation dans l'intérêt de tous les habitants de la ville à titre égal. » Ali Al-Khalil, nommé au conseil au cours de l'année 1944, tint des propos similaires, affirmant son grand désir d'« apporter par tous moyens[s] on aide aux intérêts de la ville, qui appart[enait] à chacun d'entre nous. » Il exprimait l'espoir d'être porteur, au sein du conseil, d'actions fructueuses pour la ville. She'hâda Shalah', l'adjoint chrétien du maire qui assura son intérim par deux fois au cours des années 1945 et 1946, ne céda pas aux menaces qui lui étaient adressées pour qu'il cesse de collaborer avec les Juifs, et continua à exercer ses fonctions comme à l'accoutumée. Taher Karaman, le maire adjoint musulman, n'hésita pas à affirmer sa satisfaction du bon esprit qui régnait entre les membres du conseil et l'espoir de la voir durer pour le bien de la ville entière. Cette attitude positive des conseillers arabes les exposa à des critiques virulentes de la part de différentes organisations arabes qui ne voyaient pas sans hostilité leur activité sous l'autorité du maire juif. Le durcissement du conflit judéo-arabe au cours des années 1940 aggrava encore ces critiques et cela rendit très difficile l'action des conseillers arabes. En effet, alors que, d'une part, on attendait d'eux qu'ils soient plus attentifs aux élans du public arabe et de sa direction politique, d'autre part, leur aptitude à assumer leur charge dans le cadre de la municipalité et à y influer dépendait dans une large mesure de leur interaction

avec les Juifs. Cette position très inconfortable pesa beaucoup sur les conseillers arabes, qui furent plus d'une fois menacés de mort.

D'autres témoignages de l'atmosphère de coopération qui s'était établie au sein du conseil municipal dans la première moitié des années 1940 se trouvent aussi auprès des principaux représentants britanniques. Alfred Lew, gouverneur de la province d'Haïfa, affirmait dans un discours prononcé devant le conseil être conscient de « l'esprit coopératif et de la bonne volonté » qui régnait entre ses membres. Lors d'une visite officielle en 1944, Harold MacMichael, le haut-commissaire en Palestine, dit toute l'estime qu'il portait aux réussites de la coopération que Sh. Lévi était parvenu à assurer « en ne mêlant pas la politique aux affaires municipales. » Il voyait dans cette coopération une voie majeure pour le progrès du développement de la ville et lui promettait un brillant avenir. En 1945 également, Harold Gort, nouveau haut-commissaire, faisait, lors d'une visite à Haïfa, l'éloge de cette réussite et appelait les membres du conseil à poursuivre la voie de la coopération dans l'intérêt de la ville et de ses habitants.

## TACT POLITIQUE

Les années 1946 et 1947 furent l'objet d'une escalade sensible du conflit judéo-arabe. Dans les villes bi-nationales, la tension était à son comble. Les coopérations qui y existaient en pâtirent. Dans le contexte des violences, l'influence politique des pouvoirs municipaux dans ces villes devint un enjeu de premier plan. La préparation des élections municipales convoquées par les autorités britanniques à la fin de la Guerre mondiale porta les tensions, des deux côtés, à un paroxysme. Face à la dégradation de la situation, Sh. Lévi ne fit qu'accroître ses efforts pour le maintien de la coopération. Durant l'année 1946, il appela plusieurs fois les conseillers municipaux à persévérer dans leur dévouement en faveur de la ville entière, sans distinction de communauté ni de religion. De fait, la coopération continua et l'action municipale se poursuivit sans dommage.

En 1946, à l'approche de l'arrivée prévue de la commission d'enquête anglo-américaine[5] chargée d'étudier les conditions politiques de la Palestine mandataire et les conséquences qu'elles pourraient avoir sur l'immigration et l'installation de Juifs, parut dans un journal hébraïque un article d'un auteur anonyme qui

5. Commission d'enquête mandatée par le gouvernement britannique Attlee, associant à part égale des représentants américains, pour étudier les possibilités d'installation d'immigrés juifs sur le territoire mandataire, suite notamment aux besoins résultant des déplacements massifs de Juifs au lendemain de la guerre et du génocide.

tenta pour la première fois de mettre en valeur les conditions particulières qui avaient permis la coopération constatée au sein du conseil municipal de Haïfa. C'était la première tentative du côté juif d'expliquer cette coopération. L'auteur de l'article avançait plusieurs hypothèses : 1- la pondération des positions et l'absence d'intervention en matières politiques et nationales ; 2- la volonté de l'ensemble des conseillers d'œuvrer pour la ville entière, sans discrimination d'un côté ou de l'autre : 3- l'attention accordée par les conseillers juifs aux besoins de développement des quartiers arabes ; 4- la non mise à profit par la partie juive de sa position pour imposer ses vues à la partie arabe, en considération du droit de chaque communauté au développement. Ce sont ces attitudes qui, pour l'auteur, avaient permis au conseil municipal de remplir sa charge même dans les périodes difficiles.

Lorsque les dirigeants du Yishouv furent appelés à exprimer leurs positions devant la commission anglo-américaine, ils saisirent l'occasion pour attirer son attention sur la coopération qui se maintenait à Haïfa en dépit de la situation. Moshé Sharett, invité à s'exprimer, fit un éloge sans faille de la municipalité d'Haïfa, affirmant que « la coopération avait été un succès incontestable dans le domaine de la gestion municipale, aussi bien sous la direction d'un maire arabe que, de nos jours, sous celle d'un maire juif. »
La même année parut dans la revue Baayot un article anonyme consacré à l'analyse de la coopération au sein du conseil municipal de Haïfa. L'auteur entrait en matière en exprimant le doute qu'une coopération entre Arabes et Juifs pour le développement du pays soit possible dans les circonstances existantes. Tous les signes, pour lui, témoignaient du contraire. Toutefois, ce constat général étant posé, il se tournait vers l'exemple de Haïfa qui prouvait, selon lui, que Juifs et Arabes pouvaient s'asseoir autour d'une même table et débattre de questions importantes d'intérêt commun tels que le développement urbain. Il attribuait le mérite principal de cette coopération à la politique des conseillers juifs. À ses dires, c'est leur faculté à œuvrer aux côtés de leurs collègues arabes sans les considérer comme des forces hostiles, en recherchant le bien de la ville, qui fut à la base de cette coopération. D'autres vertus, telles que le sens du compromis et le tact politique, y avaient aussi contribué. Il écrivait ainsi : « La municipalité de Haïfa vient nous prouver que des Juifs et des Arabes peuvent s'asseoir autour d'une même table et débattre de questions importantes d'intérêt commun tels que le développement de la ville [...] Le sens du compromis, le tact politique, l'indifférence résolue à

toute publicité, rendent possible l'élaboration de la voie modeste de la coopération judéo-arabe au sein de la municipalité de Haïfa. »

## UN EXEMPLE DE COOPÉRATION JUDÉO-ARABE

À l'été 1947, l'UNSCOP[6] arriva sur le territoire mandataire. Le comité spécial avait pour mission d'étudier de la manière la plus approfondie les problèmes de la Palestine mandataire et de présenter des solutions conciliant les différentes parties. Le Haut Comité arabe[7] appela à boycotter la commission d'enquête et à refuser toute coopération avec elle, à ne participer à aucune réunion et n'entretenir aucun contact – ni officiel ni officieux – avec aucun de ses membres. Il diffusa même un mot d'ordre de grève générale pour le 16 juin, date prévue du début des travaux de la commission. Haïfa fut la première étape de l'UNSCOP en Terre sainte. Avant l'arrivée de la délégation, les conseillers municipaux arabes, à l'exception de Shé'hâda Shalah', avaient décidé de ne pas prendre part à sa réception officielle. La délégation se réunit avec les conseillers participants dans la salle du conseil. Sh. Lévi, qui ouvrit la séance, retraça devant les délégués l'historique du développement de la ville, en insistant sur la coopération particulière dans laquelle avaient œuvré des conseillers juifs et arabes. Il regretta l'absence d'une partie des représentants arabes, due aux circonstances. Sh. Lévi exposa le fait que le conseil municipal prenait dans la plupart des cas ses décisions en recherchant un arbitrage et un consensus entre ses membres, et ajouta qu'à son sens, les résultats portés par cette coopération à Haïfa prouvaient qu'elle était indispensable aux deux peuples. Il affirmait que ce fait était une indication supplémentaire prouvant que dans le cadre d'institutions réellement démocratiques les Juifs et les Arabes étaient capables de coopérer au-delà du niveau municipal.

La presse hébraïque, rapportant la rencontre avec la mairie de Haïfa, se fit fortement l'écho des propos de Sh. Lévi. Le quotidien *Haaretz* du 22 juin 1947 soulignait l'évocation faite par Lévi de la coopération harmonieuse à Haïfa qui décrivait la réalité telle

6. United Nations Special Committee on Palestine, comité de 11 membres désigné en avril 1947 à la suite de la décision du gouvernement britannique de déférer la question de l'avenir du territoire sous mandat à la décision de l'ONU.

7. Formé en 1946, le Haut Comité arabe comprenait 7 membres, représentant les principales forces politiques arabes du pays. Il était présidé par le grand Mufti de Jérusalem, Amine al-Husseini. Contrairement aux organes représentatifs de la communauté juive, il ne participa pas aux institutions mandataires voulues par la charte du Mandat. Il fut interdit en 1947 par les autorités mandataires, dans le contexte de la révolte arabe de Palestine, mais continua à diffuser des mots d'ordre.

qu'elle était. Le journal *Kol Ha'am*[8] du 1er juillet 1947 publia un article intitulé « Coopération judéo-arabe à la municipalité de Haïfa » qui débutait en affirmant que « les membres de la commission avaient eu l'exemple vivant qu'une coopération judéo - arabe était possible. » Ces descriptions étaient corroborées par les témoignages de l'Agence juive et des autorités britanniques. Le rapport présenté par l'Agence juive à la commission d'enquête attirait son attention, notamment, sur les réussites du conseil municipal de Haïfa. En juin 1947, les autorités avaient publié un mémorandum général portant sur « l'administration en Palestine sous le régime mandataire ». Il y était noté que les autorités n'étaient pas parvenues, en général, à favoriser la coopération entre Juifs et Arabes, y compris dans les communes mixtes. Les rédacteurs du mémorandum opéraient cependant des distinctions entre les différentes communes et citaient en exemple la coopération poursuivie à Haïfa.

## UNE TRADITION BÉNÉFIQUE DE COOPÉRATION

C'est l'action de Shoukri et Lévi, qui tinrent durant leurs mandats respectifs une attitude semblable, qui permit à la municipalité d'assumer ses missions conformément à la ligne qu'ils avaient définie, de la fin des années 1920 jusqu'aux derniers jours de la présence britannique. Tous deux se sont acharnés à tenir la municipalité, au nom de la noblesse de sa mission et de ses fonctions, à l'abri du conflit national, et n'eurent de cesse d'éviter qu'elle ne devienne l'arène de polémiques politiques. Les questions nationales furent tenues à l'écart, au consentement des deux parties, pour éviter que les troubles et les tensions ne portent préjudice au développement de la ville. Leurs personnalités imprimèrent leurs marques sur le mode de gestion de la municipalité. Tous deux instaurèrent un esprit de compréhension et de tolérance qui s'exprima dans leurs actions de maires, et qui réussirent surtout à bâtir Haïfa comme une ville au caractère foncièrement mixte.

La contribution décisive de Shoukri dans l'apparition de cette coopération au cours des treize années de son mandat ne fait pas le moindre doute. La qualité des relations qu'il établit avec ses collègues juifs au sein du conseil municipal n'eut aucun équivalent dans les autres villes multi-nationales. Petit à petit, il parvint à établir des relations correctes avec ses collègues arabes. Conformément à sa vision, la municipalité s'attacha au bien de l'ensemble de la population, sans favoriser les uns ni les autres. Les

8. Quotidien de langue hébraïque du Parti communiste.

priorités étaient posées en fonction de l'importance accordée par la municipalité aux besoins des administrés. Shoukri était convaincu des bienfaits dont était porteuse la coopération entre Juifs et Arabes pour la gestion de la ville et ne ménagea rien pour parvenir à l'établir, en instaurant une barrière radicale entre ses fonctions de maire et les questions politiques liées au conflit judéo-arabe. Rien n'était plus contraire à la perception de son rôle qu'une politisation de la mairie. L'association des Juifs à l'action municipale et l'effort constant visant à établir la compréhension mutuelle entre les membres du conseil furent ses contributions les plus éminentes à l'instauration de l'esprit de coopération. La période de la Révolte arabe[9] rendit particulièrement saillant le caractère exceptionnel de cette attitude, au regard de ce qui était pratiqué dans les autres villes multi-nationales. Ce fut même durant cette période périlleuse que Shoukri était parvenu à mener la ville à de remarquables réussites qui furent à cette époque l'apanage exclusif de Haïfa.

Durant les années 1940, cette coopération fut non seulement préservée, mais encore renforcée. Shabtaï Lévi poursuivit la voie de Shoukri en œuvrant pour tous les habitants de la ville. Lévi montra une détermination sans faille à faire obstacle à toute tentative de mêler la politique aux affaires de la ville et fit tout ce qui était en son pouvoir pour renforcer la coopération entre les membres du conseil municipal. En tant que maire juif, il voyait dans ce mandat le lieu idéal pour établir une coopération rapprochée avec la partie arabe. Sh. Lévi, comme une partie des dirigeants du Yishouv, croyait en la possibilité d'une compréhension et d'une coopération avec l'autre partie. Il revint avec insistance sur cette conviction dans son discours d'adieu au conseil municipal, à la fin de 1950. Il rappela que pour les dirigeants des institutions du Yishouv, les relations fondées sur le respect et la compréhension qui régnaient entre Juifs et Arabes au sein du conseil municipal sous le Mandat britannique représentaient des exemples éprouvés pour l'instauration de rapports loyaux entre Juifs et Arabes. Dans ses mémoires, Sh. Lévi écrivit que cette coopération avait pu s'établir dans une large mesure grâce à la souplesse dont avaient fait preuve les conseillers juifs, à la bonne volonté dont ils avaient fait preuve vis-à-vis de la partie adverse et à la considération qu'ils lui avaient témoignée. Les conseillers juifs, d'après lui, n'avaient jamais dévié de la ligne tracée

9 .Période marquée, à partir de 1936, de plusieurs phases insurrectionnelles déclenchées au sein de la population arabe de Palestine par des mots d'ordre du Haut Comité arabe, et notamment de son chef le mufti Amine al-Husseini. Visant autant les institutions britanniques que la population juive, elle vit s'accroître la présence militaire britannique et l'envergure opérationnelle des forces juives. Elle ne prit fin qu'en 1939.

par le principe d'égalité des droits et avaient veillé à ce qu'aucune action municipale ne soit menée dans un esprit unilatéral.

Les conseillers juifs, à l'instar de Shoukri et Lévi, considéraient la mairie comme une institution dont la mission était de répondre aux besoins de la ville dans son ensemble. David Hacohen l'expliquait dans un article paru en 1949 : « Il nous est apparu que pour la réussite de notre tâche, la raison commandait d'éloigner de toutes nos forces de la mairie et des débats qui s'y tenaient toute question liée aux problèmes nationaux du pays, qui risquaient de détruire l'harmonie de notre travail commun. » Auprès des conseillers arabes, une même attitude était perceptible, en particulier à partir de 1936. Ceux qui siégèrent à partir de cette date furent perçus comme plus modérés et moins impliqués dans la politique du conflit judéo-arabe que leurs prédécesseurs. Ce qui les distingua dans leur approche fut leur préoccupation envers la ville tout entière, en tant que priorité centrale de leur fonction. Ils furent disposés à adopter la ligne définie par Shoukri et par la suite même à la poursuivre sans états d'âme sous la direction d'un maire juif. C'est leur perception de leur mandat comme celui de serviteurs de la collectivité des administrés qui pava la voie à leur travail commun avec leurs collègues juifs. De cette attitude, il ressortait que le traitement des besoins de la ville était la valeur suprême et elle permit aux membres du conseil de remplir leur charge, même durant les moments de crise, et d'apaiser autant que possible l'atmosphère tendue qui pouvait peser sur eux. Lorsqu'il fit le bilan de son action au conseil municipal sous le Mandat britannique, Avraham Kalfon déclara qu'une tradition bienfaisante de coopération y avait été créée, grâce à laquelle, même lorsque des désaccords surgissaient entre conseillers, chacun d'entre eux avait pour seul objectif en vue l'intérêt de la ville et de ses habitants.

Parmi les particularités qui, au sein du conseil, avaient favorisé la coopération, il en était certaines qui tenaient au caractère singulier de Haïfa. La ville possédait une originalité qui provenait de sa composition humaine, de la palette des rôles socio-économiques qu'elle jouait et de ses particularités géographiques et naturelles. Du fait de l'essor impressionnant que connut Haïfa durant la période mandataire, qui lui valut d'accéder au rang de centre économique du pays, il était dans l'intérêt de toutes les parties en présence – les Arabes, les Juifs, les Européens et bien sûr les autorités britanniques – d'y inscrire toutes sortes d'initiatives de développement. Là où, dans d'autres villes, les autorités britanniques, les Juifs et les Arabes agissaient dans une atmosphère d'hostilité, de suspicion et de rivalité

réciproques, une ambiance toute différente s'était créée à Haïfa, plus pragmatique, dans laquelle chaque partie contribuait au développement de la cité. Cette atmosphère cosmopolite fournissait l'occasion à de nouvelles idées de voir le jour, tandis que le pragmatisme et la modération offraient à la ville des périodes de tranquillité durable.

Cette atmosphère relativement pacifique était favorisée par la présence de sites d'emploi où travaillaient côte à côte de nombreux ouvriers et employés juifs et arabes. Haïfa revêtait, pour la communauté arabe, une importance économique majeure et employait des milliers de travailleurs. L'élite arabe de la ville manifestait un intérêt majeur pour le développement de Haïfa, en ce qu'elle aspirait à adopter le mode de vie occidental qui était celui des Britanniques et des Juifs. Cette classe supérieure s'intéressait davantage à l'économie et moins à la politique. Des propriétaires arabes appréciaient, en plus grand nombre, de pouvoir louer leurs logements à des Juifs ; d'autres aspiraient à investir leurs richesses dans la construction de magnifiques immeubles dans les quartiers juifs et d'atteindre ainsi à une plus haute qualité de vie. Certains conseillers municipaux arabes faisaient partie des premiers et des seconds. Cet état d'esprit pragmatique était cependant particulièrement caractéristique des dirigeants de la communauté juive de la ville, marquant tant leurs initiatives politiques que leur comportement quotidien dans cette ville mélangée. La spécificité de la ville les obligeait à dialoguer au-delà de leurs divisions internes et à adopter des modes d'action loyaux et même amicaux vis-à-vis de leurs concitoyens arabes.

Les activités industrielles et portuaires jouèrent un rôle dans la prise de conscience d'une classe ouvrière juive nombreuse, désireuse d'accroître sa force et d'influer sur les ouvriers arabes. La population bourgeoise qui trouvait ses revenus dans l'économie de la ville représentait un facteur modérateur et contribua à l'émergence d'une atmosphère paisible entre les habitants. En dehors des quartiers ethniquement homogènes apparurent également des quartiers où Juifs et Arabes vivaient dans un voisinage immédiat, et souvent pacifique. La diversité culturelle portée par ces différentes populations, et leur implication commune dans le développement économique de la ville et dans l'ensemble des aspects de la vie urbaine marquèrent Haïfa, plus que tout, d'un fond de tolérance et de douceur de vivre qui la distinguait des autres villes mixtes.

Un autre facteur était aussi le fait que Haïfa, à la différence de Jérusalem, était une ville pratiquement nouvelle, dénuée de charge symbolique, historique ou religieuse. Elle n'était pas un centre spirituel, n'était pas le siège de conférences politiques décisives et se

tenait à l'écart des centres politiques. On n'y assistait pas à des luttes de notables comme c'était le cas à Jérusalem, et la ville était en elle-même d'esprit plus laïc, moins impliquée dans les événements qui se produisaient au-dehors, vierge des ferments de discorde du présent et du passé. C'est pourquoi sa part relative dans l'enchaînement des hostilités fut si petite au regard de celle d'autres villes. Toutes ces singularités représentaient un substrat adapté à cette coopération originale qui avait caractérisé Haïfa.

Aux yeux des dirigeants du Yishuv, comme à ceux des autorités britanniques, le fonctionnement de la municipalité de Haïfa fournissait la preuve qu'il était possible, malgré le conflit, de forger des liens de compréhension entre Juifs et Arabes au niveau municipal, et de les traduire sous la forme d'une coopération profitable aux deux parties. Le mode d'action de la mairie, ses initiatives, sa constance dans les périodes de détresse et la conscience d'un travail sérieux au profit d'un seul objectif général – le développement de la ville, sa promotion et son épanouissement – furent toutes des choses qui valurent à la ville le soutien et les encouragements des autorités britanniques, sous la forme notamment de dotations budgétaires croissantes. Cette politique lui permit d'élargir son champ d'action, de réaliser les initiatives décidées et de maintenir de la sorte un cadre d'action commune. Les fruits de cette action apparurent parfaitement, à travers l'épanouissement remarquable que connut la ville à l'époque du Mandat britannique. De ce point de vue, Haïfa fut un modèle qui fit ses preuves.

**TAMIR GOREN** est maître de conférence au département d'études de la terre d'Israël et d'archéologie à l'université de Bar-Ilan. Il enseigne aussi au département d'histoire du Moyen Orient à l'université de Haifa.

**EREZ LÉVY** est traducteur, enseignant d'hébreu et de yiddish et responsable culturel associatif (Centre Medem et association Parler en Paix).