

Le statut d'Haïfa au sein de l'espace urbain israélien

et aux yeux de ses propres habitants est une question qui fait parfois l'objet d'un débat public, de polémiques à l'approche des élections municipales et, entre les décideurs, d'une discussion constante quant aux axes du développement futur de la ville, du point de vue géographique et économique. Récemment, *The Marker*, le supplément économique hebdomadaire du quotidien *Haaretz*, a présenté une grande enquête comparative sur les villes israéliennes, les classant selon différents indices de qualité de vie et de prestige. On eut la grande surprise de voir Haïfa placée au 7^e rang des quinze villes visées par l'étude, alors que de pures villes-dortoirs, dépourvues de tout charme ou de toute histoire telles que Ra'anana, se trouvaient en bien meilleure position. Les critères pris en compte étaient la gestion financière, la satisfaction des habitants, l'enseignement, l'environnement, les prix de l'immobilier, les équipements et infrastructures, la pyramide des âges et l'évolution démographique globale, ainsi que la qualité du lien social. Haïfa tenait un rang assez élevé au regard de tous ces critères, à l'exception d'un seul, cause de son large surclassement par les villes de la région centrale, celle de Tel Aviv : les prix de l'immobilier. C'est l'unique raison de son mauvais classement en milieu de tableau...

Sans même tenir compte de cette enquête ou d'autres études de ce genre, toutes ces questions sont apparues de manière récurrente dans la dernière campagne municipale de novembre 2008 où l'essentiel des différents candidats tournait autour de la situation économique calamiteuse de Haïfa, contrastant avec celle des villes du Goush Dan, et singulièrement de Tel Aviv, de

l'absence d'ouverture de nouveaux chantiers de construction, le niveau de l'éducation et l'« exode des jeunes ». Beaucoup déplorait la situation d'Haïfa en ces termes : « Il fut un temps où nous étions des compétiteurs de Tel Aviv ; aujourd'hui nous ne sommes qu'une périphérie, à l'instar des villes du Nord ou du Sud. »

Ce désir particulier de ressembler à « quelqu'un » d'autre rend à notre sens indispensable une réflexion en profondeur sur la question du statut de Haïfa au sein des villes d'Israël, tant du point de vue de son rôle spatial et régional que de celui de son ascension ou de sa chute dans l'opinion de ses habitants, et sur les causes de ce sentiment de « rang perdu », en particulier par rapport à ce qu'on considère comme le « Temps de la splendeur » de la ville : la période du Mandat britannique.

Prospective urbaine

Toute planification urbaine repose sur une vision, laquelle exige au préalable une réponse à cette question : quelle ville voulons-nous, et dans quelle mesure sommes-nous en mesure d'influer sur le processus de planification en vue d'atteindre l'objectif souhaité ? Souhaitons-nous être nous-mêmes ou quelqu'un d'autre ? Une ville a-t-elle sa spécificité, des possibilités de développement propres liées à son caractère, et à quel point voulons-nous préserver ce caractère et cette spécificité, découlant du lieu même et d'aucun autre facteur transposable. Les habitants d'Haïfa désireraient-ils, par exemple, que leur ville devienne Tel Aviv ? Ou encore Boston, ou Barcelone ? Ces questions en rappellent une autre : le corbeau peut-il devenir paon ? On peut en douter : les plumes ne masqueraient pas sa silhouette, ni sa voix, ni son caractère...

Qui va donc décider de « ce que nous voulons être ? » Les planificateurs en poste ? Les maires successifs ? L'expert venu de Barcelone ou de Brasilia ? Ou bien les habitants de la ville — et si c'est le cas, comment le feront-ils, et combien seront-ils ? Bien que cette question puisse difficilement trouver de réponse généralisable, force est de constater le désir croissant du public d'être impliqué dans les décisions qui engagent son avenir.

CE QUI REND HAÏFA PARTICULIÈRE

Les atouts évidents d'Haïfa tiennent d'une part à son site géographique et, d'autre part, à son développement au cours de la période contemporaine.

Montagne, mer, nature, cours d'eau, horizons

Haïfa est une ville tout en relief, posée sur les pentes des monts du Carmel, fendant la mer dans une ligne de fuite à la majesté « divine », qui frappait déjà le prophète Jérémie (46 : 18) : «... le Roi dont le Nom est Yahvé Sabaot, *il va venir, pareil au Tabor parmi les montagnes, au Carmel surplombant la mer.* » La chaîne du Carmel, qui s'abat en pentes abruptes vers le rivage de la mer, suit un axe nord-est sud-ouest et se distingue de toutes les autres montagnes de la Terre sainte par son altitude et son originalité naturelle. Ses versants sont ravinés par différents cours d'eau qui ont façonné une structure singulière d'embranchements, de chaînes secondaires et de môles entre lesquels ceux-ci creusent des lits d'oueds profonds débouchant sur la mer. Au nord, cette structure géologique a formé le golfe naturel le plus vaste de tout le littoral levantin, ce qui représente un atout majeur pour un développement portuaire moderne et pour le trafic maritime. Au sortir d'Haïfa s'ouvre le « corridor » de vallées qui conduit, par Meguido et Beit-Shéan, jusqu'à celle du Jourdain, en terrains plats assurant le passage le plus confortable entre la mer et le désert de toute la région du Levant. Tous ces atouts procurent à Haïfa des avantages géographiques rares et immuables, ainsi qu'un site urbain particulièrement remarquable avec ses larges horizons, ses panoramas, ses vallées d'oueds et ses crêtes, des plages de sables blonds et une végétation naturelle à la verdure permanente. À cet égard, aucune autre ville d'Israël ne peut se comparer à Haïfa – qui, alliant verdure et bleus marins et célestes, vastes perspectives et proximité des plages, offre à ses habitants un environnement rare, gage de qualité de vie et en prise directe avec un milieu naturel ouvert. Les urbanistes et les planificateurs d'autrefois se sont attachés à respecter ces traits essentiels, créant, des pentes du Carmel jusqu'à ses crêtes, un habitat d'une qualité qu'on ne retrouve dans aucune autre ville en Israël. Pour dire les choses en un mot, même si cela tient en partie du truisme : « Tel Aviv a la mer, Jérusalem la montagne ; seule Haïfa possède les deux à la fois... ».

Qualité de vie

Par son histoire Haïfa a vu se former en elle un nuancier humain et une mosaïque de nationalités et de communautés tout à fait particuliers. Haïfa est une ville relativement nouvelle, apparue dans la seconde moitié du XVIII^e siècle et qui, dès ses premiers pas, a attiré des populations conscientes de ses potentialités économiques et des atouts géographiques qui la distinguaient de villes anciennes, et notamment de Saint-Jean-d'Acre, laquelle commença justement

à décliner à mesure qu'Haïfa s'affirmait comme le meilleur site portuaire du nord du pays. Le Carmel lui-même était investi d'une haute signification religieuse par les trois fois monothéistes : christianisme, islam et judaïsme, en tant que théâtre des actes du Prophète Elie. La « Grotte du Prophète Elie » et la « Tête du Carmel » étaient des lieux de célébrations particulières et de pèlerinage depuis les époques les plus reculées. Haïfa abrita de nombreuses minorités religieuses et ethniques : Arabes musulmans, Arabes chrétiens issus d'une myriade de communautés et d'obédiences, Juifs, Européens impliqués dans le commerce international et le développement économique, fonctionnaires turcs, puis britanniques, tandis que la ville (le Carmel) devenait la métropole universelle de deux nouvelles religions : le bahaïsme et l'ahmadisme. Tous ces groupes établirent dans la ville une tradition de coexistence, de tolérance envers le voisin et envers l'autre, un esprit plus conciliant et mieux disposé à la cohabitation multi-ethnique et multi-culturelle dans le respect mutuel. Ce n'est pas sans raison qu'Haïfa fut et demeure le modèle et l'inspiration d'une coexistence judéo-arabe, surmontant l'épreuve des résurgences du conflit israélo-arabe, en Israël ou à ses frontières. Les rapports majorité/minorités, religieux/laïcs et l'accueil des vagues successives de l'immigration juive ont fait d'Haïfa une sorte d'« ailleurs », un lieu différent, où s'épanouit un type particulier d'« Israélien ». Quiconque arrive de la « folie » tel-avivienne ou de l'étouffement hiérosolymitain éprouve aussitôt cette sensation : on est ici dans un lieu « autre », différent, et il est difficile d'attribuer ce sentiment à un aspect spécifique.

PERSPECTIVE SPATIALE

Beaucoup de ceux qui prennent part aux débats et échanges sur l'avenir et le rang d'Haïfa s'empressent d'oublier deux perspectives majeures qui jouèrent pourtant hier un rôle central dans son affirmation en tant que troisième ville d'Israël et qui sont toujours porteuses de potentialités immenses pour demain.

La métropole du Nord

Si Haïfa fut reconnue, dès 1961, comme métropole régionale et comme centre de l'agglomération urbaine d'Haïfa, la législation israélienne sur les autorités locales n'attache à ces qualifications aucune compétence prospective ni décisionnelle. Israël ne possède pas de cadre institutionnel organisant les liens entre territoires et agglomérations, bien que la réalité du terrain ait dès longtemps défini des zones d'influence pour chaque métropole.

très influentes dans la vie quotidienne. Les responsables d'Haïfa et ses planificateurs n'ont jusqu'ici que rarement pris en compte l'agglomération d'Haïfa et le Nord du pays en général comme véritable orbite d'influence de la ville. Tous leurs efforts et leurs perspectives étaient orientés vers la ville elle-même, l'extension requise des zones d'habitat, d'activité et destinées à d'autres usages, sans se confronter à la question du rôle d'Haïfa en tant que capitale économique et culturelle du Nord d'Israël. Or le rôle de l'agglomération du point de vue de la planification du développement de la ville-centre est multiple. Le cœur de l'agglomération peut en effet renoncer à créer de nouveaux quartiers d'habitation et dégager ainsi des espaces pour l'amélioration de l'accessibilité de services communs à l'agglomération, en termes de trafic ou de stationnement. Il s'agit en particulier de centres d'affaires d'envergure, de services publics ou privés régionaux et surtout d'établissements d'enseignement, culturels ou de santé et de tous types de services dont une agglomération a besoin et dont l'ouverture représente un « coût d'entrée » élevé. Mieux vaut, très certainement, renoncer à la création d'une zone résidentielle, qui alourdirait les charges de la municipalité en accroissant ses charges de services et de prestations et représenterait un manque à gagner en terme d'impôts locaux, pour favoriser une forte fréquentation journalière, source de revenus et peu coûteuse en charges de voirie et de maintenance. À cet égard, ce qui est déterminant apparaît être, non pas l'importance de la population du cœur d'agglomération, mais la qualité et la particularité des fonctions centrales mises en œuvre par cette ville-centre elle-même. Cette question a des implications sur la planification spatiale et les critères d'allocation des terrains de prix entre les différents usages possibles.

Haïfa dans l'espace levantin

Là tout majeur de Haïfa vis-à-vis des autres grandes villes d'Israël réside dans sa situation géographique au sein de l'espace du Levant historique, du Sud du Liban vers le Sud syrien et le Nord jordanien, puis le désert syrien et jusqu'à l'Iraq. Le grand golfe où se tient Haïfa abrite le port de Saint-Jean-d'Acre qui, durant plus de mille ans, constituait le port naturel de tout cet espace, avant de céder la place au port moderne d'Haïfa, aménagé par les autorités britanniques, dont la vision ne limitait pas l'*Hinterland* du port à la seule Terre sainte, mais englobait l'ensemble du Proche-Orient. Le « Corridor des vallées » permet en effet de relier ce golfe par des routes terrestres d'usage facile à la vallée du Jourdain d'où l'accès aux plateaux de Galaad et du Golan est relativement aisé. Ces

caractéristiques géographiques expliquent le développement d'un réseau de routes internationales qui rendaient Haïfa et son port mieux accessibles. Les autorités ottomanes parvinrent à établir, aux dernières années de leur présence dans le pays, une liaison ferroviaire importante entre Haïfa et la Syrie méridionale où elle était connectée au chemin de fer du Hidjaz reliant lui-même l'Anatolie à la Syrie, puis aux villes saintes de l'islam de cette région de la péninsule Arabique. Haïfa bénéficiait ainsi d'une liaison régulière avec Damas et, de là, avec toutes les régions desservies par la ligne du Hidjaz, et pouvait ainsi drainer les flux de marchandises en provenance d'une zone très vaste, leur dispenser des services et leur assurer un accès facile à l'Europe. En 1919, les Britanniques prolongèrent jusqu'à Haïfa la liaison ferroviaire entre l'Égypte et Jaffa, la connectant ainsi avec la ligne du Hidjaz ce qui établissait une liaison directe entre Le Caire et Damas, dont Haïfa était le passage obligé. En effet, alors que les chemins de fer britanniques étaient aux normes internationales d'écartement des rails, ceux mis en place sous régime ottoman étaient d'écartement plus étroit, de sorte qu'Haïfa devint le nœud ferroviaire de ces lignes et le centre d'entretien des équipements. La ville s'affirma ainsi comme le pôle du réseau ferroviaire de l'ensemble de la Palestine mandataire et attira à elle une forte population ouvrière. Un trafic assez significatif existait entre Haïfa et Bagdad (Iraq) grâce à une ligne régulière d'autobus, et entre Haïfa et Beyrouth du fait de liaisons automobiles quotidiennes. La ligne ferroviaire entre Beyrouth et Haïfa fut établie dans les années 1930.

En 1938 furent inaugurées les raffineries d'Haïfa qui traitaient le pétrole acheminé par oléoduc depuis les puits du Nord de l'Iraq à travers les zones désertiques et la vallée du Jourdain. Les autorités britanniques mirent aussi en service un aéroport qui jouait un rôle majeur dans les liaisons entre l'Europe et l'Extrême-Orient et qui fut en réalité le principal aéroport international du pays jusqu'aux années 1940, où cette fonction fut transférée vers la région de Lod. Il est essentiel de rappeler le rôle de ce réseau d'infrastructures dans l'ascension d'Haïfa au sein des villes d'Israël, et dans l'absorption massive d'immigrants en provenance de l'ensemble du Levant et de l'Europe : en trente ans, la ville vit sa population quintupler, passant de 24 000 habitants en 1922 à 130 000 en 1947. Haïfa devint ainsi une ville-creuset, bi-nationale et même multi-nationale, foisonnant d'entreprises diverses et avide de développement et de prospérité économique.

Il apparaît ainsi que l'*Hinterland* naturel d'Haïfa s'étend à l'ensemble du Levant, mais force est de constater que la ville en

fut séparée par la guerre de 1948 et le conflit israélo-arabe, qui tranchèrent mécaniquement les liens réciproques qu'elle entretenait avec tout cet arrière-pays. C'est dire que l'avenir d'Haïfa dépend dans une large mesure de la situation politique régionale, et qu'aucune autre ville ne pâtit comme elle de la persistance du conflit et de tout ce qui fait obstacle à l'épanouissement de ces échanges.

Principes d'une planification future

Il importe de tirer les conséquences de l'examen de ces faits majeurs, géographiques et humains, et de les prendre largement en compte dans la planification spatiale et économique de la ville. Ces conséquences s'inspirent d'une vision tendant à :

- mettre en valeur des spécificités d'Haïfa et non pas les obérer en tentant d'imiter d'autres villes ;
- exploiter les atouts de la ville, sans rechercher à transposer des modèles tirés de villes aux caractéristiques différentes ;
- définir des objectifs de planification à l'échelle des différentes sphères d'influence de la ville : l'agglomération, le Nord d'Israël et le Levant.

Planification spatiale et population

Le chiffre de la population n'est pas le paramètre essentiel de la question de la planification : ce sont la tenue de la ville et la qualité de vie de ses habitants, la mise en valeur de ses spécificités et l'épanouissement de son influence métropolitaine qui détermineront son rang, sa vigueur et son dynamisme économique. Il convient donc de définir les objectifs de planification et les perspectives de la ville, non pas d'après une évaluation arithmétique de la population – avec le chiffrage d'unités de logement qui y correspondrait – mais dans le cadre d'une vision métropolitaine, permettant l'allocation d'espaces en faveur de pôles d'attraction régionaux susceptibles d'affirmer son statut pour longtemps.

L'approche statistique fondée sur les chiffres de la population urbaine stricto sensu conduit à des choix tournés vers la réduction de l'espace habitable par habitant, les constructions en saturation et en extension verticale, le rétrécissement continu des espaces libres restant, y compris sur la ligne de crête et le littoral. Une telle approche arithmétique ne prendrait pas en compte les populations des localités de la périphérie et du golfe qui, si leur développement n'était pas bien orienté, pourraient cesser de voir dans la ville-centre le prestataire des services métropolitains – et le

destinataire des dépenses afférentes – et lui créeront des substituts, diminuant ainsi l'assiette économique de la commune centrale, inaugurant une spirale dommageable pour l'ensemble. Dans le cas de Haïfa, la population métropolitaine est de l'ordre de 750 000 âmes et rien ne justifierait, par exemple, de fixer un objectif de population pour la ville-centre supérieur à 300 000 habitants. Le véritable enjeu est celui du niveau et de la qualité de vie des habitants, et non quelques points de croissance de leur nombre, acquis au détriment de la préservation du milieu de vie et de l'originalité du lieu. On peut même supposer que le cœur de l'agglomération – Haïfa – perdrait de son attractivité s'il venait à perdre de son originalité naturelle par suite d'options de planification sacrifiant ses ressources écologiques et paysagères.

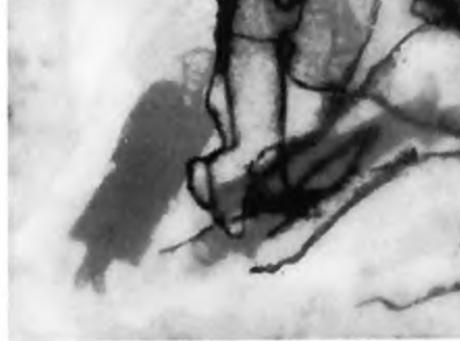
Or il apparaît que jusqu'à présent, les planificateurs et les responsables de la ville se sont déterminés en fonction de critères mécaniques de croissance quantitative de la population, attitude qui a causé à la ville de lourds dommages environnementaux, tels que la construction excessive en hauteur et dans les zones sensibles ; la réduction continue des zones vertes ; la destruction des vallées d'oueds, des pentes et de sites naturels pour la construction de quartiers en altitude ; la destruction du tissu de la ville historique ; l'empiétement agressif et disgracieux sur la zone littorale et la mer.

Résultat : au cours des dernières années, Haïfa a perdu de son charme écologique et de l'originalité qui faisait son attrait, et l'on a assisté à un mouvement d'émigration, notamment au profit de localités offrant précisément ce qu'Haïfa procurait naguère – comme celles de Galilée... Des dizaines de nouvelles localités de la montagne galiléenne ne sont rien d'autre que des « quartiers villageois » ou des banlieues vertes d'Haïfa, dont la plupart des habitants se rendent à Haïfa pour l'essentiel de leurs besoins et activités, mais préfèrent, quant à l'habitat, s'éloigner d'un centre qui a perdu son originalité.

Aussi bien, ce n'est pas au nom de quelque intérêt politique écologiste qu'il faut concevoir la planification urbaine d'Haïfa, mais bien au nom de l'intérêt supérieur que revêt l'attractivité de la ville auprès d'un public aspirant à une proximité immédiate de la nature et des paysages, agrément qu'Haïfa peut offrir en abondance par rapport aux autres villes. Un quartier de plus à Haïfa n'attirera pas de jeunes et de populations avancées – il risquerait plutôt de les dissuader d'y venir.

Haïfa dans la sphère nord-israélienne

Haïfa est présentée comme l'agglomération métropolitaine du Nord d'Israël – c'est même la définition officielle qu'en fait le gouvernement israélien. Son avenir doit donc se fonder sur le



GILLON. *Hasia (chuki)*. 2002-2003.

renforcement du pouvoir d'attraction de ce cœur métropolitain, et non nécessairement sur sa croissance démographique interne ou sur une concurrence avec ses périphéries proches et distantes. Par conséquent la construction de logements ou de nouveaux quartiers au sein de l'agglomération métropolitaine n'est pas un impératif à satisfaire à tout prix ; ce cœur métropolitain doit s'attacher à se spécialiser en tant que pôle d'attraction de journaliers (commuters) et non de résidents ou d'habitants, avec une périphérie tournée vers les fonctions de « dortoir » ; la planification se doit de permettre le développement d'activités attractives dans le Nord d'Israël, avant que ses forces vives ne soient entièrement drainées vers le centre du pays par le biais de l'autoroute n° 6 et des routes de contournement d'Haïfa.

Haïfa doit donc s'efforcer de créer certaines conditions permettant son évolution en tant que pôle d'attraction de forces économiques à l'échelle régionale, en suivant différentes priorités :

Renforcer les services publics d'intérêt régional (santé, enseignement, culture et spectacle) ; renforcer le développement des infrastructures hospitalières et améliorer leur accessibilité et le stationnement rattaché ; renforcer les pôles d'enseignement de haut niveau : le Technion, l'université et les instituts universitaires spécialisés, et l'octroi de conditions favorables aux étudiants, par le biais de réductions de taxes locatives, de tarifs spéciaux dans les centres commerciaux et les transports publics ; investir dans les institutions culturelles populaires : le théâtre municipal, les orchestres, les musées ; redonner aux besoins propres à la ville leur influence dans la planification du développement du port ; agrandir l'aéroport urbain ou un aéroport voisin susceptible de desservir les régions voisines, voire l'Europe ; maîtriser le développement des raffineries et de la zone industrielle au regard des impératifs écologiques ; appuyer et accélérer la dépollution du fleuve Kishon et créer à ses abords un « parc métropolitain » ; créer une « rivière » et/ou une avenue littorale urbaine depuis la Colonie allemande jusqu'à Atlit ; favoriser l'activité de l'industrie de pointe par le biais d'allègements fiscaux à long terme, tant pour les entreprises que pour leurs employés.

Il importe que ces objectifs de plan soient atteints à un horizon assez rapproché, car le danger qu'Haïfa perde son statut de métropole n'est pas théorique. Réalisés conjointement, ces objectifs sont de nature à renforcer à la fois le lien de la ville avec les habitants de l'agglomération et du Nord et la solidarité entre les différentes parties de l'agglomération, qui, de par sa définition même, représente un seul et même espace économique. Considérer, par exemple, les Krayot comme rivales entre elles du point de vue du

logement ou des activités économiques, est un non-sens. Le nouveau Schéma d'aménagement régional (SAR 6) reconnaît à Haïfa une importance prioritaire. La ville doit impérativement en tirer parti pour promouvoir son rang de métropole du Nord d'Israël.

Haïfa et le Levant

Il y a soixante ans, des lignes d'autobus reliaient Haïfa à Bagdad, des chemins de fer à Damas et des taxis à Beyrouth. Des oléoducs y convoiaient du pétrole d'Iraq et son port desservait tout l'espace situé entre Amman, Damas et Beyrouth. Son aéroport assurait des liaisons rapides avec le golfe Persique/Arabique et Haïfa représentait un carrefour stratégique d'envergure internationale – et, *a fortiori*, un pôle de cette région du monde.

La perte de son *Hinterland* fait de l'aboutissement du processus de paix et de l'ouverture des frontières avec la Syrie et le Liban une préoccupation vitale. L'intérêt supérieur d'Haïfa et de ses habitants n'est autre que celui de la paix. Vision candide ? Peut-être, mais réalisable. Naïveté ? Mais alors, au regard des événements de l'été 2006, quelle alternative ?

Nous savons que cette paix est possible, nous savons qu'elle s'est trouvée à portée de main, et nous connaissons certes le prix – mais nous voyons aussi l'ampleur des possibilités qu'elle ouvrirait à Haïfa et au pays entier. La paix avec la Syrie requerrait peut-être le retrait du plateau du Golan, mais elle ouvrirait les portes de Damas et de Beyrouth et permettrait à Haïfa d'exploiter les atouts de sa géographie. Ses regards se tourneraient vers le nord-est, et non plus vers le sud, vers Tel Aviv et le centre du pays, auxquels elle ne peut se mesurer du point de vue du potentiel économique. Le destin et l'avenir d'Haïfa apparaissent donc liés à des conditions existentielles qui ne sont pas celles que nous connaissons aujourd'hui, mais il ne serait que naturel que ses habitants et ceux du Nord d'Israël prennent la tête d'un mouvement au sein de l'opinion israélienne qui conduirait les hommes d'État à prendre des décisions, difficiles et lourdes d'implications, mais porteuses, très vraisemblablement, de vastes perspectives de développement pour le Nord du pays.

YOSSI BEN ARTZI est professeur, spécialiste de l'histoire moderne d'Israël et d'Haïfa. En parallèle de ses activités académiques, il est aussi président du Comité de dénomination des rues, et représentant du public au Comité de conservation des sites naturels. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages.

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