

Université de Montréal

La diminution des espaces ouverts en Israël depuis 1948

Exploration et discussion des facteurs contribuant à un problème de société

par

Étienne Gamache

Département de géographie

Faculté des Arts et Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des Arts et Sciences

en vue de l'obtention du grade de maîtrise

en géographie

Novembre, 2010

© Étienne Gamache, 2010

Université de Montréal

Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :

La diminution des espaces ouverts en Israël depuis 1948

Exploration et discussion des facteurs contribuant à un problème de société

Présenté par :

Étienne Gamache

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Thora Martina Herrmann, présidente-rapporteuse

Christopher R. Bryant, directeur de recherche

Nik Luka, membre du jury

Résumé

Le présent mémoire se penche sur la diminution des espaces ouverts en Israël, un problème environnemental considéré comme l'un des plus importants par les organisations environnementales de ce pays. La situation est particulièrement préoccupante depuis le début des années 1990 alors que la superficie occupée par ces espaces s'est réduite significativement. Les craintes liées à cette évolution se sont traduites par l'implantation de plans nationaux d'aménagement visant expressément à concentrer le développement futur du pays au sein des quatre principales régions métropolitaines (Tel-Aviv, Jérusalem, Haïfa, Beer-Sheva) de manière à préserver de façon optimale les espaces ouverts restants. Plusieurs facteurs sont responsables de cette perte d'espaces ouverts. Ainsi, l'un des objectifs cet ouvrage consiste à identifier ces facteurs de même qu'à analyser dans quelle mesure ils ont influé. Par ailleurs, ce mémoire fait le point sur l'évolution de la superficie des espaces ouverts au fil des années. Finalement, le dernier chapitre aborde les enjeux actuels quant à la conservation des espaces ouverts israéliens et souligne quelques solutions proposées afin d'accroître leur protection pour le futur. Afin de dresser un portrait complet de la situation, la période étudiée s'étend de 1948, année de fondation de l'État d'Israël, à 2010.

Mots-clés : Conservation des espaces ouverts, aménagement territorial, croissance démographique, géographie politique, Israël.

Abstract

This research examines the loss of open space in Israel, one of the most acute environmental problems facing this country, according to several Israeli environmental organizations. This situation is peculiarly ominous since the beginning of the 1990s while the area occupied by open space has decreased significantly. Fears linked to the proliferation of built area have led to the implementation of national outline plans (NOP 31, NOP 35) which aim specifically to concentrate future development into the main metropolitan regions (Tel Aviv, Jerusalem, Haifa, Beersheba) to ensure that the remaining open spaces will be protected optimally. Several factors are responsible for the loss of open space in Israel. Thus, one of the research objectives is to identify and analyze how these factors have influenced the extent of open spaces. Furthermore, this research provides an update of the open spaces' evolution over the years. Finally, the last chapter discusses the current issues regarding open space as well as some solutions to enhance its protection. In order to obtain a thorough picture of the situation, the temporal field of this study spans from 1948, founding year of the State of Israel, to 2010.

Keywords: Open space preservation, land use planning, population growth, political geography, Israel.

Table des matières

Introduction.....	1
Mise en contexte.....	1
Objectifs de recherche.....	4
Division du travail.....	5
Chapitre 1 - Méthodologie.....	6
1.1 - Échelle spatiale.....	6
1.2 - Échelle temporelle.....	6
1.3 - Provenance des données.....	8
1.4 - Entretiens.....	8
1.4.1 - Objectifs des entretiens.....	8
1.4.2 - Aperçu des résultats obtenus.....	9
1.5 - Limites de la recherche.....	10
Chapitre 2 - Estimation quantitative de l'évolution des espaces ouverts en Israël... 11	11
2.1 - Définition d'espace ouvert.....	11
2.2 - Évolution de la superficie d'espaces ouverts.....	13
Chapitre 3 - La multifonctionnalité des espaces ouverts..... 19	19
3.1 - Introduction au concept de multifonctionnalité.....	19
3.2 - Les espaces ouverts : d'un cadre bidimensionnel à multifonctionnel.....	19
3.3 - La hiérarchie des fonctions des espaces ouverts.....	20
3.4 - Les externalités positives associées aux espaces ouverts.....	21
3.5 - L'estimation de la valeur réelle des espaces ouverts.....	22
3.6 - Les fonctions marchandes des espaces ouverts.....	24
3.7 - L'importance associée aux espaces ouverts en Israël.....	25
Chapitre 4 - Les facteurs responsables de la pénurie d'espaces ouverts 27	27
4.1 - La croissance démographique.....	27
4.1.1 - Évolution de la croissance démographique.....	27
4.1.2 - Une diversité de profils démographiques.....	29
4.1.3 - La croissance démographique et le discours « sanctionné ».....	31
4.1.4 - Un leitmotiv idéologique.....	31
4.1.5 - Le rôle de l'État vis-à-vis l'accroissement démographique.....	32
4.1.5.1 - Vis-à-vis l'immigration.....	32
4.1.5.2 - Vis-à-vis l'accroissement naturel.....	34
4.1.6 - Critiques vis-à-vis les politiques natalistes israéliennes.....	34
4.2 - La politique de dispersion de la population juive.....	36
4.2.1 - Contexte et historique.....	37
4.2.1.1 - Du plan Peel (1937) à la guerre des Six-Jours (1967).....	37
4.2.1.1.1 - Les quatre volets de la politique de dispersion.....	38
4.2.1.2 - De la guerre des Six-Jours au début années 1990.....	43
4.2.1.2.1 - La « judaïsation » de la Galilée.....	45

4.2.1.3 - Du début des années 1990 à aujourd'hui.....	46
4.2.1.3.1 - Dispersion versus protection des espaces ouverts	47
4.2.1.3.2 – Le Néguev et la politique de dispersion.....	48
4.2.1.3.3 - Le problème bédouin	48
4.2.2 - Les répercussions de la politique de dispersion sur l'environnement	49
4.2.2.1 - Étude de cas : le village arabe de Majd-al-Krum	50
4.3 - Changements socio-économiques.....	52
4.3.1 - La diminution de l'importance de l'agriculture.....	52
4.3.1.1 - L'agriculture en tant que secteur économique.....	53
4.3.1.2 - Valeurs sionistes et agriculture.....	54
4.3.1.3 - L'espace rural israélien : structure et spécificités.....	55
4.3.1.4 - L'importance de l'agriculture en temps de guerre.....	56
4.3.1.5 - Le déclin de l'agriculture à partir des années 1980	57
4.3.1.6 - Le déclin des valeurs sionistes traditionnelles.....	58
4.3.1.7 - L'agriculture vis-à-vis la pénurie d'eau.....	59
4.3.1.8 - Agriculture et géopolitique	60
4.3.1.9 - Conséquences sur les espaces ouverts	60
4.3.2 - La hausse du niveau de vie	60
4.4 - Le problème de la gouvernance.....	63
4.4.1 - Les institutions responsables de l'aménagement territorial.....	63
4.4.1.1 - l'Administration foncière israélienne (ILA).....	63
4.4.1.2 - Le système de planification territoriale	65
4.4.2 - L'aménagement du territoire en temps de crise.....	67
4.4.3 - La réorientation des politiques d'aménagement par le gouvernement	68
4.4.4 - L'apogée du mouvement environnementaliste en Israël	70
4.4.4.1 - Le NOP 31	71
4.4.5 - L'aménagement territorial au tournant du 21 ^{ème} siècle.....	72
4.4.5.1 - Critiques du NOP 35.....	75
4.4.6 - Conclusion	77
4.5 - Retour sur les causes.....	78
Chapitre 5 - Résultats obtenus lors des entretiens.....	80
5.1 - L'accroissement démographique.....	81
5.2 - La politique de dispersion de la population.....	81
5.3 - Les bouleversements socio-économiques.....	83
5.4 - Le problème de la gouvernance.....	83
Chapitre 6 - Pistes de solutions concernant les enjeux actuels	85
6.1 - La planification accrue des espaces ouverts	85
6.2 - La réforme des institutions responsables de l'aménagement	86
6.2.1 - l'Administration foncière israélienne (ILA).....	86

6.2.2 - Le système de planification territoriale	87
6.3 - Conclusion	88
Conclusion	89
Bibliographie	91
Annexe : liste des experts interviewés	97

Liste des figures

Figure 1 - Évolution de la population israélienne (1949-2009).....	1
Figure 2 - Répartition des espaces ouverts selon la catégorie, Israël, 1998.....	12
Figure 3 - Évolution de la proportion d'espaces ouverts (1948-1990)	17
Figure 4 - Évolution de la proportion d'espaces ouverts dans cinq districts	17
Figure 5 - Évolution du nombre annuel d'immigrants, Israël (1949-2009).....	28
Figure 6 - Évolution de la proportion de la population juive (1949-2008).....	33
Figure 7 - Consommation d'eau (en millions de m ³) selon le secteur	59
Figure 8 - Évolution du nombre moyen de chambres par personne (1980-2008)	61
Figure 9 - Évolution de la taille moyenne des ménages, Israël (1980-2008)	62
Figure 10 - Organigramme du système israélien de planification territoriale	66

Liste des cartes

Carte 1 - Comparaison de la superficie israélienne par rapport au Canada	2
Carte 2 - Le territoire israélien.....	7
Carte 3 - Carte des six districts et sous-districts israéliens, 2008.	14
Carte 4 - Évolution des zones développées, région de Tel-Aviv	16
Carte 5 - Localisation des vallées de Jezreel et de la Houla	23
Carte 6 - Densité de la population israélienne, 2008	30
Carte 7 - Plan de partition de la Palestine de la commission royale Peel (1937)	39
Carte 8 - Plan original de partage de la Palestine, 1947	40
Carte 9 - Carte des modifications territoriales entre 1947 et 1949	41
Carte 10 - Les quatre régions métropolitaines prioritaires par le NOP 35.....	74

Liste des tableaux

Tableau 1 - Réponses obtenues lors des interviews.....	51
Tableau 2 - L'orientation stratégique des quatre régions métropolitaines.....	73
Tableau 3 - Réponses obtenues lors des interviews.....	80

Remerciements

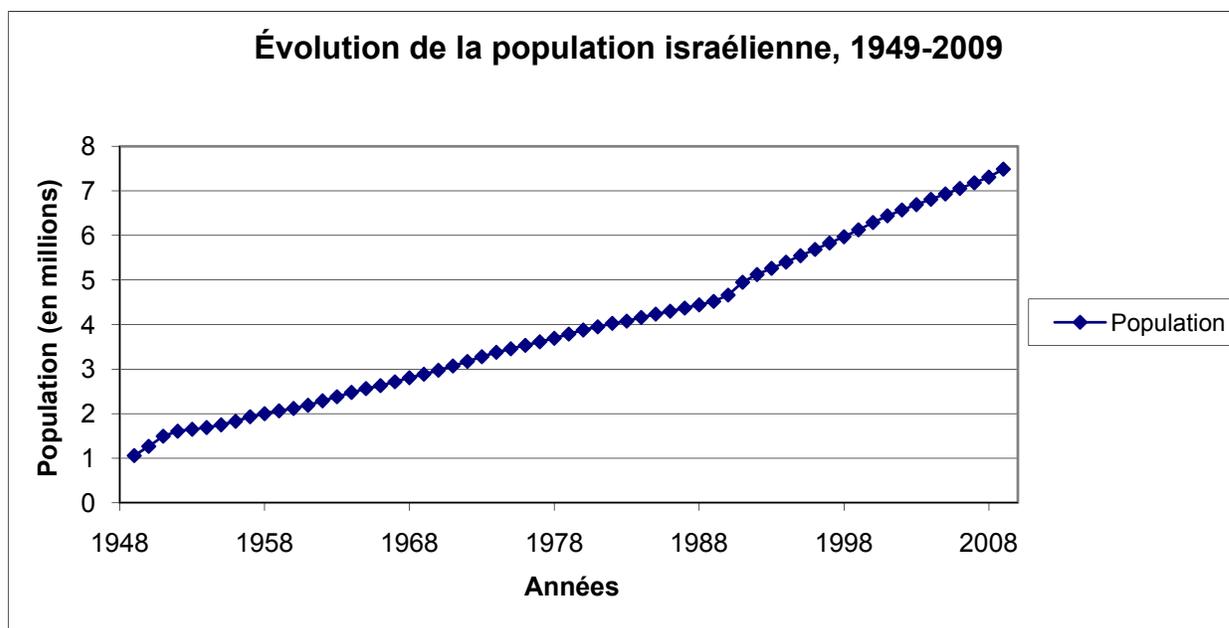
En préambule de ce mémoire, je tiens à remercier tous ceux qui m'ont apporté leur aide à l'élaboration de cet ouvrage. Tout d'abord, j'adresse mes plus sincères remerciements à Christopher Bryant, qui, en tant que directeur, s'est montré on ne peut plus disponible et à l'écoute tout au long de la réalisation de ce mémoire. Ses recommandations, de même que le temps qu'il a consacré à l'encadrement, ont assurément contribué à la bonification de ce mémoire. Mes remerciements s'adressent également à Irit Amit-Cohen pour avoir encadré mon séjour de recherche en Israël de même qu'à ceux qui ont accepté de contribuer au mémoire par le biais d'une interview : Tseira Maruani, Nurit Alfasi, Shaul Krakover, Amnon Frenkel, Daniel Orenstein, Yuval Peled, Rassem Khamaisi et Yoel Mansfeld. Les informations fournies par ces derniers se sont avérées cruciales à l'atteinte des objectifs de recherche. Enfin, j'exprime ma gratitude à ma famille et amis pour leur soutien intarissable tout au long de la réalisation de ce mémoire.

Introduction

Mise en contexte

Les espaces ouverts, ou plutôt la pénurie de ceux-ci, constitue l'un des principaux problèmes environnementaux auxquels la société israélienne doit faire face actuellement. Moins médiatisé que la pénurie d'eau, notamment car il revêt moins la dimension géopolitique associée au conflit israélo-arabe, l'enjeu de la conservation des espaces ouverts est aussi important, sinon plus, aux yeux des principales organisations environnementales israéliennes. Ce problème nous apparaît manifeste lorsqu'on considère simplement le contexte démographique et la taille du territoire israélien. En 2010, Israël compte désormais 7,1 millions d'habitants (7,4 millions en comptabilisant les colons établis en Cisjordanie), soit sensiblement la population du Québec, tandis que la superficie d'Israël n'est que de 20 770 km²¹ (voir figure 1).

Figure 1



Source : Graphique construit à partir des données du *Statistical Abstract of Israel 2009*, Bureau israélien de la Statistique.

¹ Superficie internationalement reconnue. Selon l'État d'Israël, la superficie est de 22 072 km². Cela inclut le plateau du Golan et Jérusalem-Est, mais exclut les colonies israéliennes en Cisjordanie.

Superposé au Canada, le territoire israélien ne correspond qu'à la superficie cumulée de l'Estrie et de la Montérégie, soit 21 306 km² (voir carte 1). De plus, il faut tenir compte du fait que les deux tiers du territoire sont représentés par le désert du Néguev et sont donc pratiquement inhabités. Ainsi, la pénurie d'espaces ouverts est d'autant plus aiguë dans la partie septentrionale du pays.

Carte 1 – Comparaison de la superficie israélienne par rapport au Canada



Source : Ministère israélien des Affaires étrangères

La question des espaces ouverts en Israël mérite d'être étudiée pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le cas israélien est unique dans le sens où ce manque d'espace pose problème à l'échelle nationale. Normalement, ce problème est restreint, du moins dans les pays occidentaux, à l'échelle urbaine ou régionale. Si l'on ne tient pas compte du désert du Néguev qui est pratiquement inhabité, Israël est de loin le plus densément peuplé des pays de l'OCDE avec 720 habitants au kilomètre carré (Bureau israélien de la Statistique, (CBS)). À ce sujet, il est possible que le contexte israélien puisse correspondre à la situation future de certains pays, qu'ils soient développés ou émergents, d'où

l'importance de prêter une attention particulière à la gestion de ce problème (Orenstein et Hamburg 2010). Par ailleurs, cette pénurie risque de devenir de plus en plus aiguë si l'on se fie à la croissance démographique qui demeure soutenue, de même qu'aux préférences des Israéliens pour les maisons isolées. Finalement, étant donné le haut niveau de biodiversité que l'on retrouve en Israël, les impacts négatifs sur l'environnement se voient accentués à cause de la diminution de la superficie occupée par les espaces ouverts (Orenstein et Hamburg 2010).

Les inquiétudes liées à la diminution de l'espace disponible sont relativement récentes, depuis le début des années 1990. En Israël, ces années ont été marquées par un développement sans précédent lié à une immigration massive et imprévue en provenance d'URSS et à son lot de conséquences économiques². Ainsi, la prompte hausse de la demande en faveur du développement résidentiel, commercial et industriel a fait en sorte qu'une superficie significative de terres agricoles et d'autres espaces ouverts a été convertie pour le développement (résidentiel, commercial, industriel). De fait, la pénurie des espaces ouverts est devenue un thème de plus en plus récurrent parmi les priorités des organisations environnementales israéliennes. Selon la Société pour la Protection de la Nature en Israël (SPNI), la pénurie des espaces ouverts représente à l'heure actuelle, le plus préoccupant des problèmes environnementaux en Israël étant donné son acuité et son caractère irréversible (Tal 2008). Une fois l'espace développé, il est très coûteux, voire carrément impossible dans la plupart des situations, de reconverter la zone développée en un espace ouvert.

En outre, les années 1990 en Israël ont également été caractérisées par une kyrielle de politiques d'aménagement mettant l'accent sur la protection des espaces ouverts (Orenstein et Hamburg 2010). Ces politiques ont un impact direct étant donné que l'État est propriétaire de 93% de la superficie territoriale (Maruani et Amit-Cohen 2010). Malgré tout, les espaces ouverts n'en demeurent pas moins une ressource menacée. Les experts qui se sont penchés sur cette question attribuent plusieurs causes à cette pénurie. Évidemment, certaines causes avancées sont notoires comme la croissance démographique israélienne qui est très soutenue depuis 1948, année de fondation de

² On entend par « développement », la transformation d'un espace ouvert en une zone bâtie par l'Homme. Une fois développé, l'espace peut avoir une fonction résidentielle, industrielle ou commerciale (Orenstein et Hamburg 2010).

l'État. Or, les autres facteurs cités sont loin de faire l'unanimité. En ce sens, plusieurs spécialistes des espaces ouverts ont été interrogés à ce sujet dans le cadre d'un séjour de recherche en Israël en 2010 et les réponses varient d'un répondant à l'autre.

Selon Alfasi et Maruani, par exemple, il faut surtout blâmer le système d'aménagement territorial qui ne détient pas les outils nécessaires afin de réellement protéger les espaces ouverts vis-à-vis les pressions exercées par les promoteurs. Mansfeld, quant à lui, soutient que ce n'est pas le système d'aménagement territorial qui est le problème en tant que tel, mais plutôt le manque de mesures coercitives visant à faire appliquer les plans approuvés par les commissions (locale, districale, nationale) du système d'aménagement territorial. Par ailleurs, Orenstein et Khamaisi affirment que la politique visant à disperser la population juive en région périphérique a eu d'importantes répercussions environnementales sur les espaces ouverts. De son côté, Krakover minimise l'impact de cette politique de dispersion de la population. Bref, face à la complexité que représente le problème des espaces ouverts, de nombreux désaccords subsistent quant à l'identification des facteurs aggravant cette crise.

Objectifs de recherche

Le présent mémoire tentera de contribuer au développement des connaissances vis-à-vis la pénurie d'espaces ouverts en Israël. Plus spécifiquement, il tentera de répondre à trois objectifs globaux. Tout d'abord, on tentera d'estimer quantitativement l'ampleur de la pénurie des espaces ouverts. Ensuite, on fera le point sur les multiples causes responsables de la perte de ces espaces, après quoi on évaluera dans quelle mesure ces facteurs ont eu un impact. En dernier lieu, on tentera de déterminer quels sont les défis actuels à l'égard de la conservation des espaces ouverts, puis on dressera un bilan des politiques d'aménagement qui, à ce jour, ont été implantées à ce sujet.

Ainsi, ce projet de recherche aborde le problème des espaces ouverts israéliens dans une perspective holistique. Malgré la reconnaissance de ce problème, très peu d'ouvrages l'ont étudié avec une telle perspective globale, la plupart des chercheurs s'étant penchés ou spécialisés sur un seul des facteurs qui seront mentionnés dans ce mémoire. De fait, non seulement ce présent ouvrage permettra-t-il de dresser un portrait

global de la crise des espaces ouverts, mais il permettra également de hiérarchiser les différents facteurs à l'origine du problème.

Division du travail

Le mémoire sera divisé en six parties, après avoir présenté la méthodologie dans le premier chapitre. Dans le chapitre suivant, nous ferons le point sur l'ampleur de la pénurie d'espaces ouverts à l'aide de cartes, de données quantitatives provenant du Bureau israélien de la statistique et d'autres sources secondaires. Le troisième chapitre abordera la multifonctionnalité des espaces ouverts israéliens, de même que les externalités positives qui leur sont associées (fonctions de conservation de la nature, fonctions de loisirs). Bref, nous découvrirons à travers leur caractère multifonctionnel, toute l'importance des espaces ouverts en Israël. Dans le quatrième chapitre, le plus étoffé du mémoire, une analyse des principaux facteurs responsables de la pénurie d'espaces ouverts sera effectuée afin de déterminer dans quelle mesure ces derniers ont-ils contribué à réduire l'étendue des espaces ouverts. Ces facteurs auront été choisis au préalable parmi ceux qui sont omniprésents dans la littérature, de même que ceux mentionnés lors des entretiens semi-directifs qui ont été menés dans le cadre d'un séjour de recherche en Israël. Nous verrons en ce sens l'impact des facteurs suivants : l'accroissement démographique, la politique de dispersion de la population, les bouleversements socio-économiques et la gouvernance. Par ailleurs, nous aurons l'occasion d'évaluer les mesures qui ont été implantées depuis une vingtaine d'années afin de protéger les espaces ouverts israéliens, puis de déterminer si ces dernières sont suffisantes afin d'assurer à ces espaces un futur viable. Dans le cinquième chapitre, il sera question des résultats obtenus dans le cadre des entretiens effectués en Israël. Nous constaterons que les facteurs responsables de la perte d'espaces ouverts varient d'un répondant à l'autre. Finalement, le dernier chapitre mettra l'emphase sur les défis actuels en ce qui a trait à la conservation de ces espaces et quelques solutions seront proposées. L'information recueillie pour ce dernier chapitre provient également en grande partie des entretiens effectués en Israël en 2010.

Chapitre 1 – Méthodologie

1.1 - Échelle spatiale

La pénurie des espaces ouverts affecte essentiellement les régions peuplées d'Israël, donc, surtout la moitié septentrionale du pays. De plus, cette situation problématique d'envergure nationale transcende les limites de la région métropolitaine de Tel-Aviv. Ainsi, le territoire étudié dans cet ouvrage sera l'entièreté du territoire israélien. Étant donné la confusion qui règne quant au tracé des frontières, quelques précisions s'imposent quant à l'étendue du territoire à l'étude.

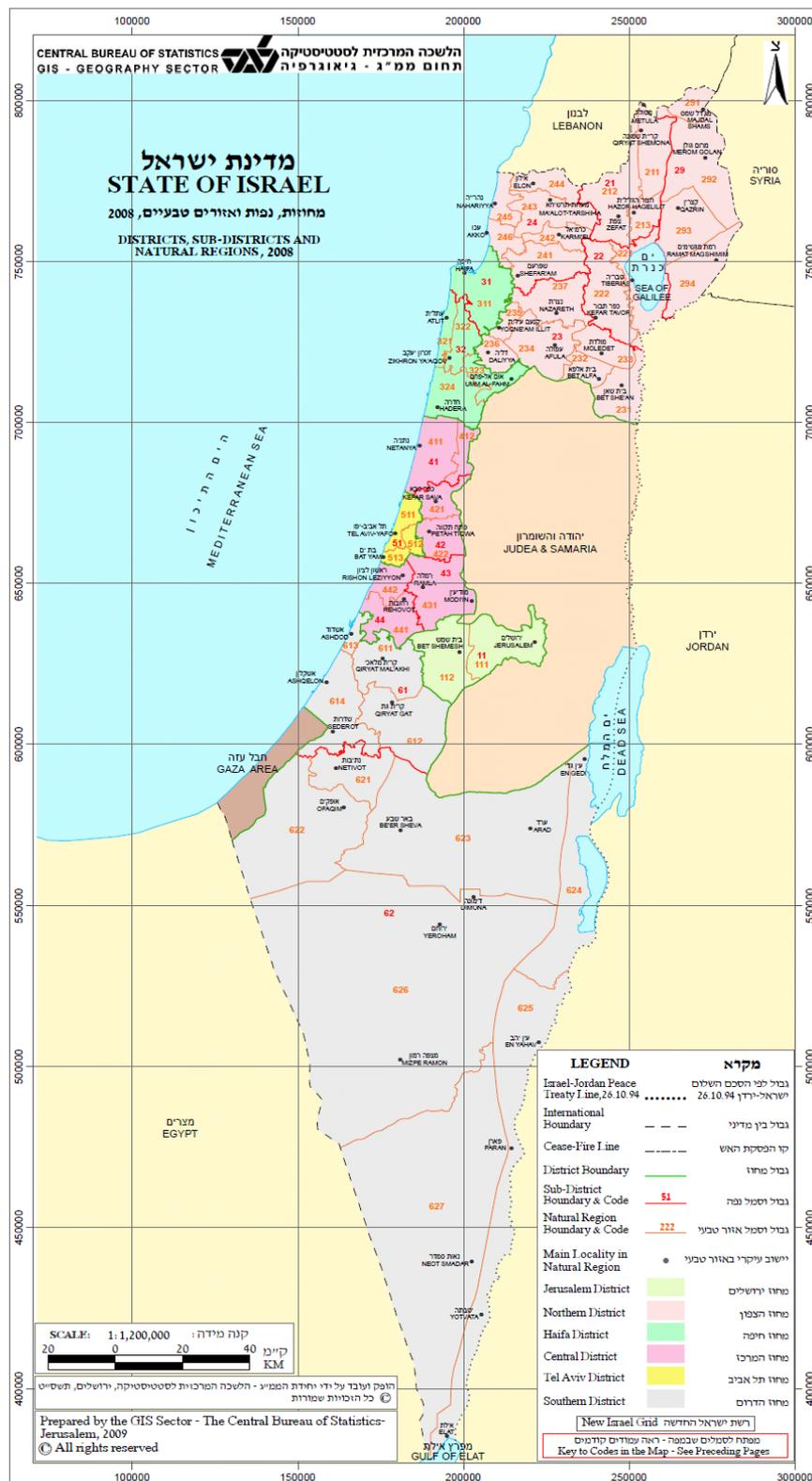
La superficie israélienne internationalement reconnue est de 20 770 km². Or, le gouvernement israélien stipule que la superficie réelle est de 22 072 km² (voir carte 2). L'estimation de l'État israélien inclut le plateau du Golan (1 154 km²) de même que Jérusalem-Est. Or, Israël ne comptabilise pas dans la superficie le territoire occupé par ses colonies en Cisjordanie (excluant Jérusalem-Est), bien que les 301 000 colons qui y habitent soient comptabilisés dans la population israélienne (CBS).

Pour les fins de cette étude, les chiffres de l'État israélien (22 072 km²) seront considérés et ce, pour une raison simple : la plupart des données provenant du Bureau israélien de la Statistique, de même que de nombreuses autres sources secondaires, tiennent compte de cette superficie. Ainsi, il est beaucoup plus facile d'utiliser les chiffres de l'État israélien. Cela évite d'avoir à retrancher les valeurs associées au plateau du Golan ou à Jérusalem-Est, malgré le fait que l'annexion de ces deux territoires ne soit pas reconnue par la communauté internationale. D'ailleurs, dans le cas de Jérusalem-Est, il est carrément impossible de ventiler les données : celles qui sont disponibles concernent Jérusalem uniquement que dans sa totalité.

1.2 - Échelle temporelle

La période étudiée dans ce mémoire s'étend de 1948, année de fondation d'Israël jusqu'à 2010. Bien que la pénurie d'espaces ouverts soit considérée comme un problème environnemental relativement récent (depuis le début des années 1990), plusieurs facteurs

Carte 2 – Le territoire israélien



Source : Bureau israélien de la Statistique, 2008

qui en sont à l'origine remontent à beaucoup plus loin dans le temps. La politique de dispersion de la population, qui est reconnue comme étant l'un des facteurs responsables, est en vigueur depuis la fondation d'Israël, par exemple. Par ailleurs, une telle amplitude temporelle permettra d'examiner l'évolution de la superficie d'espaces ouverts au fil des années et de cibler quelles ont été les causes responsables selon la période. Malgré le fait que l'implantation sioniste date de bien avant 1948, l'étude des espaces ouverts israéliens avant cette année n'est toutefois pas nécessaire étant donné la faible population qui habitait cette région à l'époque.

1.3 - Provenance des données

Les données utilisées dans le cadre de cette recherche proviennent de deux types de sources : secondaires et primaires. Les données secondaires proviennent du Bureau israélien de la Statistique et les données primaires proviennent d'entretiens qui ont été effectués en Israël auprès de spécialistes du dossier des espaces ouverts au cours de l'été 2010. L'information recueillie dans le cadre de ces entretiens s'est révélée particulièrement enrichissante dans le sens où elle a permis de dresser un portrait très actuel de la situation préoccupante des espaces ouverts israéliens. Ces entretiens ont, par exemple, permis de faire le point sur la réforme des institutions responsables de l'aménagement territorial, qui est actuellement en cours. Par ailleurs, de nombreuses données proviennent aussi d'autres sources secondaires. Donc, plusieurs études faisant état de l'évolution des espaces ouverts israéliens ont été utilisées. Celles d'Orenstein et Hamburg (2010) et Shoshany et Goldsheleger (2002) furent particulièrement utiles en raison de la longue période (1948-1990) sur laquelle elles basent leur analyse.

1.4 - Entretiens

1.4.1 - Objectifs des entretiens

Le but principal du séjour de recherche en Israël était d'effectuer des entretiens semi-directifs auprès de spécialistes étudiant le sujet de ce mémoire : les causes responsables de la perte d'espaces ouverts en Israël ainsi que les défis actuels liés à leur

conservation. Le séjour de recherche a été encadré par Irit Amit-Cohen, professeure à l'Université Bar-Ilan. Cette dernière a grandement facilité la prise de contact avec les personnes interviewées. Au total, huit entretiens ont été effectués, d'une durée moyenne de 30 à 45 minutes.

Pour chaque entretien, une série de questions spécifiques a été élaborée selon le sujet interrogé. Le choix des participants a été fait en fonction de leur domaine de spécialisation de manière à bien couvrir l'un des principaux objectifs de recherche : identifier et analyser les principales causes responsables de la perte d'espaces ouverts en Israël. Ainsi, les entretiens ont été effectués auprès de spécialistes pour qui les causes responsables de ce problème diffèrent. Par exemple, dans leurs recherches respectives Nurit Alfasi examine ce problème sous l'angle de la gouvernance, Daniel Orenstein affirme que la politique de dispersion de la population juive a également aggravé le problème, et Shaul Krakover soutient, quant à lui, que l'expansion territoriale des Bédouins joue aussi un rôle important.

1.4.2 - Aperçu des résultats obtenus

D'entrée de jeu, deux questions étaient posées aux participants lors de l'entretien, à savoir :

- Quelles sont les causes principales de la perte d'espaces ouverts depuis 1948?
- Quels sont les défis actuels quant à la conservation de ces espaces?

Inévitablement, la forte croissance démographique israélienne a été désignée par la plupart des participants comme la principale cause responsable de la diminution des espaces ouverts. Néanmoins, les autres causes avancées par les participants ne font pas l'unanimité parmi ces derniers. Selon Nurit Alfasi et Tseira Maruani, par exemple, il faut surtout blâmer le système d'aménagement territorial qui ne détient pas les outils nécessaires afin de réellement protéger les espaces ouverts vis-à-vis les pressions exercées par les promoteurs. Mansfeld, quant à lui, soutient que ce n'est pas le système d'aménagement territorial qui est le problème en tant que tel, mais plutôt le manque de mesures coercitives visant à faire appliquer les plans approuvés par les commissions

(locale, districale, nationale) du système d'aménagement territorial. Par ailleurs, Orenstein et Khamaisi affirment que la politique visant à disperser la population juive en région périphérique a eu d'importantes répercussions environnementales sur les espaces ouverts. De son côté, Shaul Krakover minimise l'impact de cette politique de dispersion de la population.

Ces entretiens furent particulièrement bénéfiques car ils ont permis d'avoir accès à certaines informations très récentes et parfois même non publiées telles qu'un plan d'orientation stratégique de l'Autorité Israélienne des Parcs et Réserves naturelles qui concerne les mesures de protection à implanter afin de protéger les espaces ouverts.

1.5 - Limites de la recherche

Le présent mémoire tente, entre autres, d'identifier et analyser les causes responsables de la pénurie d'espaces ouverts en Israël. Pour ce faire, quatre principaux facteurs ont été répertoriés : l'accroissement démographique, la politique de dispersion, les bouleversements socio-économiques et la gouvernance. Malgré le fait que l'on reconnaisse l'influence de ces facteurs, il est cependant très difficile d'évaluer l'impact de chaque facteur pris individuellement sachant que chacun de ceux-ci évolue en combinaison avec d'autres variables. Le but n'est donc pas ici de chiffrer l'impact de chacun des facteurs. Toutefois, l'analyse effectuée permettra de comparer l'impact de chacun de ceux-ci selon la période et donc de déterminer quels sont les facteurs qui contribuent encore aujourd'hui à aggraver la situation.

Chapitre 2 - Estimation quantitative de l'évolution des espaces ouverts en Israël

Au fil des années, les espaces ouverts sont devenus une richesse inestimable en Israël. Le réaménagement de ces espaces pour le développement a profondément altéré les paysages nationaux (Orenstein et Hamburg 2010). Selon le Ministère israélien de l'Environnement, ces espaces représentent la ressource la plus menacée au pays. La préservation des espaces ouverts est essentielle afin de combler les besoins de la population actuelle de même que ceux des générations futures via ses fonctions de conservation de la nature, de loisirs et de protection du patrimoine culturel (Israel Nature and Parks Authority 2003).

Or, le problème n'est pas nécessairement la perte d'espaces en tant que telle, mais plutôt la perte d'occasions pour le futur que cette dernière engendre. C'est dans ce contexte que les responsables de l'aménagement territorial doivent s'interroger afin de déterminer quelles sont les étendues d'espaces ouverts qui doivent être préservées, puis sur lesquelles doit-on autoriser un certain développement (Ministère israélien de l'Environnement 2005). Bien que jugée nécessaire, la conservation des espaces ouverts ne doit pas constituer un obstacle au développement économique israélien. Néanmoins, l'espace, contrairement aux autres ressources, est irremplaçable et ne peut faire l'objet de commerce international. En dépit qu'on en ait, la demande en ce sens excédera toujours l'offre.

Afin de mieux saisir l'ampleur de la crise israélienne des espaces ouverts, il est essentiel d'examiner l'évolution spatiale de ces derniers sur une longue période. Or, avant toute chose, il faut définir ce qu'est un espace ouvert.

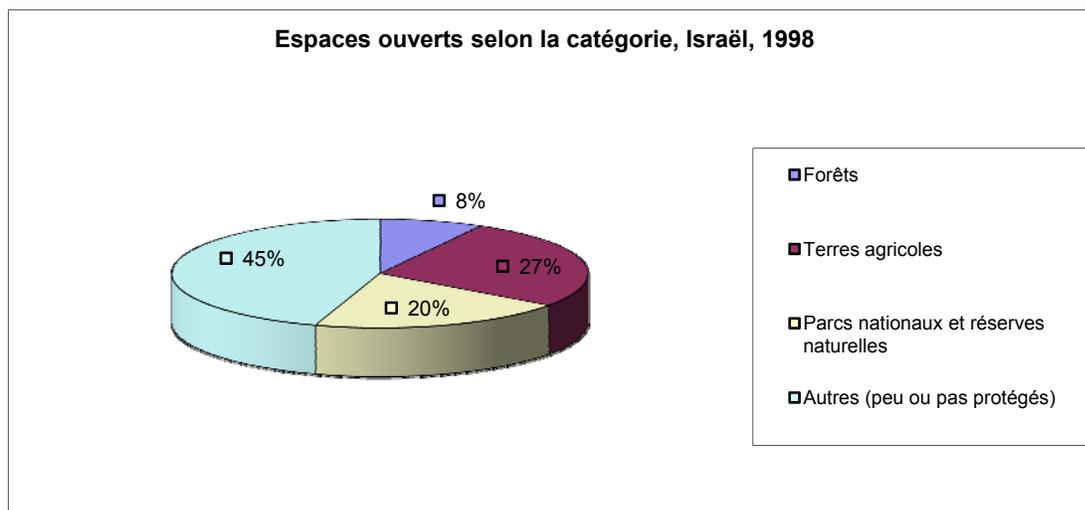
2.1 - Définition d'espace ouvert

La définition la plus répandue d'espace ouvert est laconique : il s'agit d'un espace où l'on ne retrouve aucune structure bâtie par l'Homme (Israel Nature and Parks Authority 2003 ; Tal 2008). Selon Maruani et Amit-Cohen (2007, p. 2) :

«Les espaces ouverts sont également caractérisés par un faible niveau d'intervention humaine, ce qui n'altère en rien leur valeur naturelle intrinsèque permettant ainsi le fonctionnement normal des écosystèmes de même que le maintien de leurs fonctions de loisirs et de conservation de la nature.»

En Israël, on peut classer les espaces ouverts en deux catégories : ceux qui sont protégés et ceux qui ne le sont pas. Parmi ceux qui le sont, on retrouve : les réserves naturelles, les parcs nationaux, la majorité des terres agricoles, puis les forêts. Cumulés, ces derniers constituent environ 55% des espaces ouverts israéliens (Ministère israélien de l'Environnement 2005). D'autre part, le restant des espaces (45%) ouverts ne sont que peu ou pas protégés, ce qui fait en sorte qu'ils sont exposés à de constantes pressions de la part de promoteurs qui souhaitent les aménager différemment.

Figure 2 – Répartition des espaces ouverts selon la catégorie, Israël, 1998



Source : Ministère israélien de l'Environnement (1998)

Les espaces ouverts non protégés se sont faits conférer un statut légal dans le cadre du Plan directeur 31 pour la Construction, le Développement et l'Immigration (en anglais : *National Outline Plan 31 for Building, Development and Immigration Absorption* (NOP 31)), un plan d'aménagement d'envergure nationale qui a été ratifié en 1993. Ce nouveau statut permet désormais aux citoyens de contester en cour tout

développement sur ces espaces (Tal 2008). Or, à ce sujet, les recherches de Maruani et Amit-Cohen (2010) ont montré que la création de ce nouveau statut « d'espace ouvert public » n'a pratiquement pas restreint le développement sur les territoires en question, du moins dans la région métropolitaine de Tel-Aviv, là où la pénurie d'espaces ouverts est la plus aiguë. Cette mesure sera traitée plus longuement plus bas, dans la partie abordant la gouvernance des espaces ouverts.

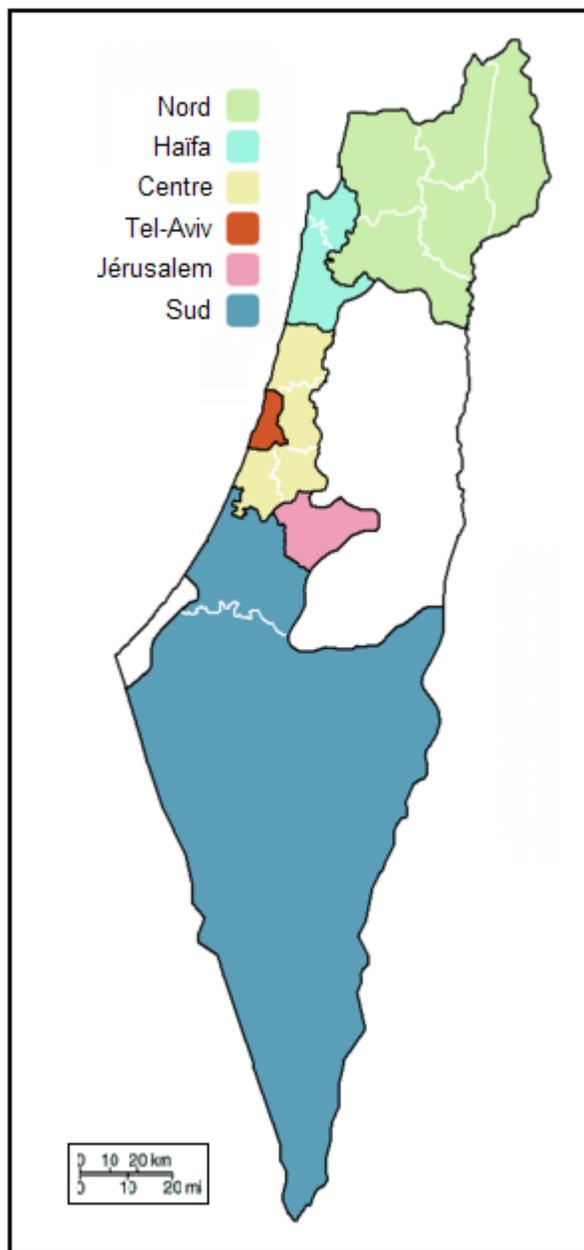
2.2 - Évolution de la superficie d'espaces ouverts

Les données les plus récentes faisant état de la superficie d'espaces ouverts datent du début des années 1990, dans le cadre d'*Israël 2020*, la plus grande enquête sur l'aménagement du territoire jamais réalisée en Israël jusqu'à ce temps (Mazor 1993). Ainsi, les plus récentes recherches concernant les espaces ouverts israéliens utilisent encore ces données de référence (Orenstein et Hamburg 2010 ; Shoshany et Goldshleger 2002). Par ailleurs, ces données sont longitudinales : elles permettent ainsi d'analyser l'évolution des utilisations du sol depuis 1948 à l'échelle nationale ainsi que pour chacun des six districts (voir carte 3). Pour la présente étude, nous utiliserons les estimations qui ont été faites depuis 1990 en ce qui a trait à cette évolution, dans le cadre d'autres études afin de déterminer quelle a été l'étendue supplémentaire d'espaces ouverts qui a été retranchée depuis vingt ans.

A priori, on ne peut se douter que les espaces ouverts fassent l'objet de vives inquiétudes lorsqu'on analyse sommairement les données. En effet, au début des années 1990, les espaces ouverts occupaient environ 90% du territoire israélien (Mazor 1993 ; Orenstein et Hamburg 2010 ; Shoshany et Goldshleger 2002 ; Tal 2008). Or, en examinant de plus près, on constate que la situation est loin d'être aussi positive, que l'on doit apporter quelques nuances, et ce, pour trois raisons.

Premièrement, la répartition géographique des espaces ouverts est très inégale selon le district. En effet, le district Sud concentre à lui seul 70% des espaces ouverts totaux du pays (Tal 2008). Ces 70% représentent en grande partie le désert du Néguev, territoire qui est évidemment plus inhospitalier à la présence humaine que les autres régions.

Carte 3 – Carte des six districts et sous-districts israéliens, 2008.



Source : Conception par l'auteur à partir de la carte muette des districts et sous-districts israéliens

Malgré le fait que le district Sud soit constitué presque entièrement d'espaces ouverts, 85% de la superficie de celui-ci est utilisée par l'armée israélienne à des fins d'entraînement. À ce sujet, Tsahal n'est pas soumis aux lois de protection des espaces ouverts (Tal 2008). Bref, en ne tenant pas compte du Néguev, les espaces ouverts occupaient en 1990 environ 80% du territoire israélien (Shoshany et Goldshleger 2002).

Toujours au début des années 1990, la situation était particulièrement préoccupante dans le district central et celui de Tel-Aviv où l'espace non développé ne représentait plus que 65% et 20% du territoire respectivement (Shoshany et Goldshleger 2002). La progression phénoménale de l'espace bâti dans ces deux districts est illustrée par Benguigui, Blumenfeld-Lieberthal et Czamanski (2006) (voir carte 4).

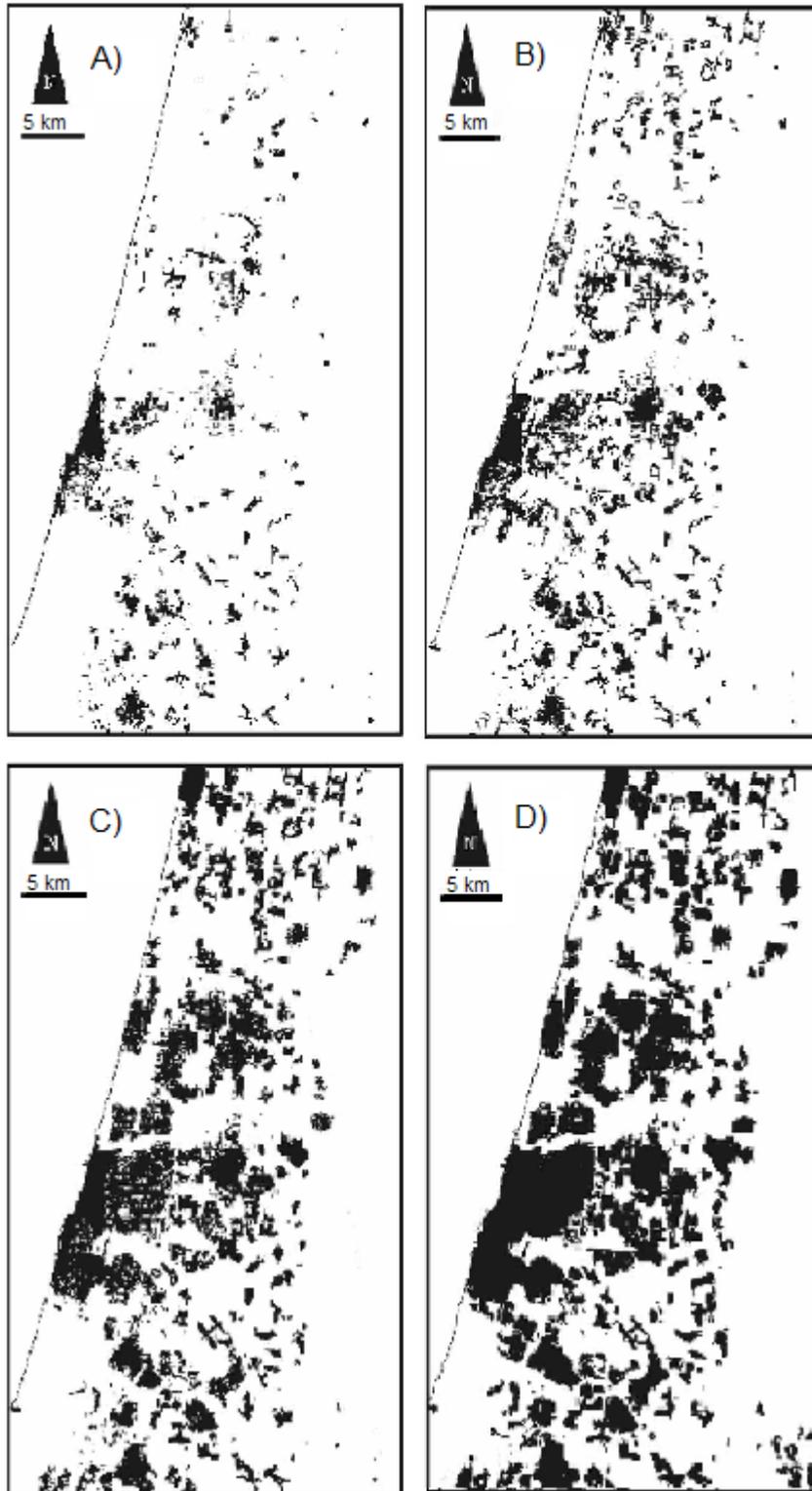
Deuxièmement, comme le souligne Tal (2008), la superficie des espaces ouverts a tendance à être largement exagérée. En ce sens, ce dernier estime que les statistiques officielles à ce propos devraient également tenir compte de la « qualité » des espaces ouverts. Une grande proportion de ces derniers est située de manière contiguë aux zones développées. En effet, seulement 36% des espaces ouverts en Israël sont localisés à plus de 5 kilomètres d'une construction humaine (Tal 2008). Évidemment, la majeure partie se situe dans le désert du Néguev. Bref, en dépit de l'importante proportion d'espaces ouverts sur le territoire israélien, le terme de « région sauvage » se révèle inapproprié pour les désigner.

En troisième lieu, l'étude de Shoshany et Goldshleger (2002) a montré que la superficie occupée par les espaces ouverts a rapidement reculé de 1948 à 1990 (voir figures 3 et 4).

Malgré l'absence de données postérieures à 1990, de nombreuses publications ont montré que ce processus spatial s'est poursuivi. Ces études fournissent des estimations quant à la superficie totale d'espaces ouverts qui a été convertie depuis 1990. Cependant, ces estimations ne sont fournies qu'à l'échelle nationale. Selon l'étude de Shoshany et Goldshleger (2002), les espaces ouverts représentaient 81% de la superficie israélienne en 1990 si l'on ne tient pas compte du Néguev, qui à lui seul constitue 58% du territoire israélien. En chiffres, la superficie d'espaces ouverts sur ce territoire est donc de 7 414 km² sur une possibilité de 9 154 km². Rappelons ici que la superficie totale d'Israël, en comptant le Néguev, est de 22 072 km².

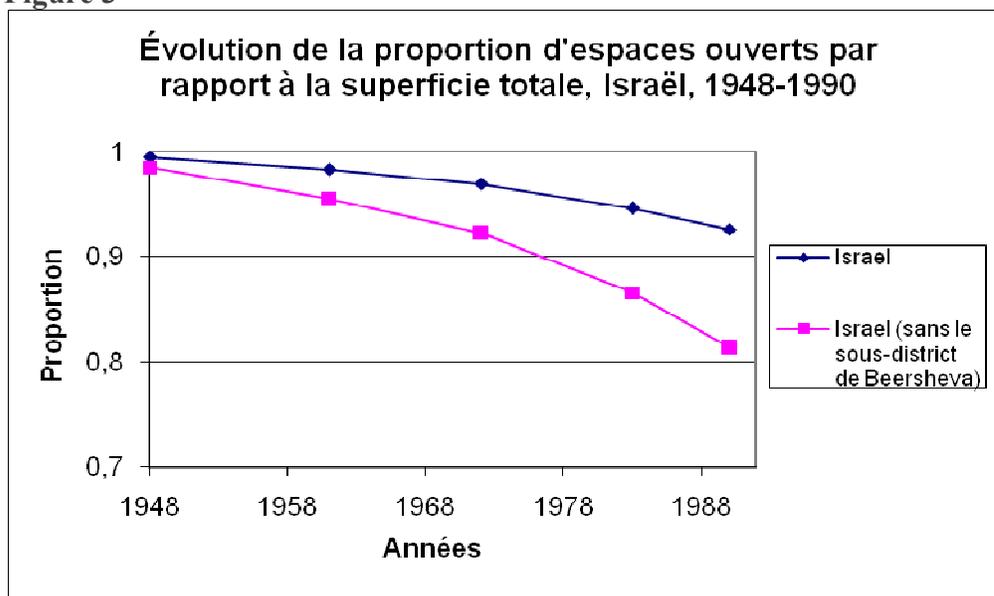
Malgré l'absence de données postérieures à 1990, de nombreuses publications ont montré que cette dynamique spatiale s'est poursuivie. Ces études fournissent des estimations quant à la superficie totale d'espaces ouverts qui a été convertie depuis 1990.

Carte 4 – Évolution des zones développées, région métropolitaine de Tel-Aviv, 1953 (A), 1964 (B), 1985 (C), 2000 (D)



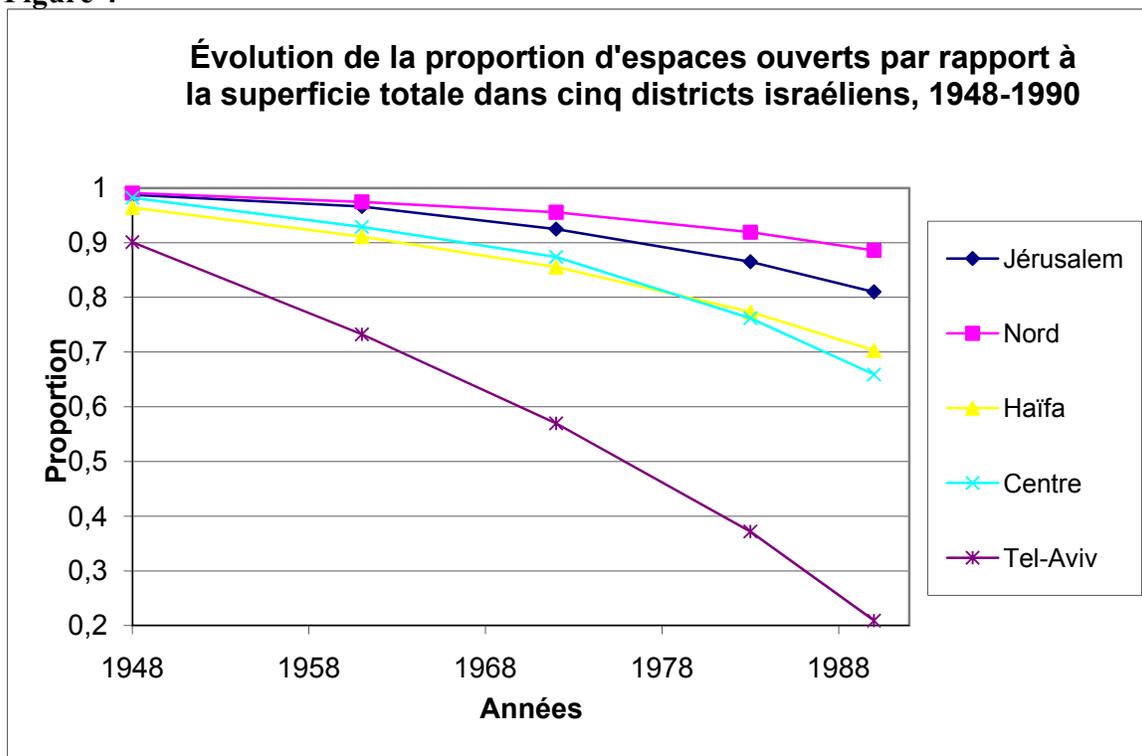
Source : cartes de Benguigui, Blumenfeld-Lieberthal et Czamanski (2006)

Figure 3



Source: Conception à partir des données de Shoshany et Goldshleger (2002)

Figure 4



Source : Conception à partir des données de Shoshany et Goldshleger (2002)

Cependant, ces estimations ne sont fournies qu'à l'échelle nationale.

Or, l'étude de Maruani et Amit-Cohen montre qu'une superficie supplémentaire de 230 km² a été convertie de 1990 à 1995. Par ailleurs, l'Autorité Israélienne des Parcs et des Réserves Naturelles indique, quant à elle, qu'un total de 642 km² d'espaces ouverts ont été convertis entre 1990 et 2000. Bref, cela signifie que la proportion d'espaces ouverts serait passée de 81% en 1990 à 73% en 2000, une nette diminution pour une période aussi courte. Ces chiffres supposent toutefois que la quasi-totalité des pertes d'espaces ouverts s'est effectuée dans la partie du pays qui exclue le Néguev, comme cela a été le cas de 1948 à 1990. Avec un tel rythme de décroissance, on comprend mieux pourquoi les espaces ouverts suscitent tant d'inquiétudes en Israël. Malgré les tentatives visant à stopper ce déclin, plusieurs facteurs, dont la pression démographique, exercent constamment de la pression sur ces espaces, ce qui porte à croire que la pénurie d'espaces ouverts deviendra de plus en plus aiguë au cours des années à venir.

Nous verrons par la suite quels sont les facteurs à l'origine de ces pressions. Mais tout d'abord, il faut constater toute la valeur des espaces ouverts à travers le prisme de la multifonctionnalité.

Chapitre 3 - La multifonctionnalité des espaces ouverts

3.1 - Introduction au concept de multifonctionnalité

La littérature touchant à la multifonctionnalité des espaces ouverts est très étoffée. Depuis les années 1980, les questions soulevées traitant de la multifonctionnalité s'insèrent dans le contexte de redéfinition des milieux ruraux en Europe continentale ainsi qu'en Amérique anglo-saxonne. La littérature traitant de ce phénomène reconnaît les multiples fonctions essentielles que les espaces ouverts sont en mesure de fournir aux populations environnantes. En effet, le discours sur la multifonctionnalité met l'accent sur la diversité de la production de biens et services immatériels que ces espaces peuvent offrir (tourisme, loisirs, conservation de la biodiversité) plutôt que sur la simple fonction de production agroalimentaire (Bryant 2009; Fleischer et Tsur 2000 ; Maruani et Amit-Cohen 2010). Cette ligne de pensée accompagne le changement de mentalité entretenue vis-à-vis les espaces ouverts en milieu périurbain : désormais, ces aires sont perçues comme des zones de consommation au même titre que leur vocation initiale de production.

3.2 - Les espaces ouverts : d'un cadre bidimensionnel à multifonctionnel

Le caractère multifonctionnel des espaces ouverts n'a pas toujours été reconnu. Effectivement, la dynamique de ces espaces était autrefois principalement analysée de façon bidimensionnelle : l'agriculture versus l'étalement urbain. En effet, jusqu'aux années 1970, l'image que l'on se faisait de l'agriculture périurbaine était stéréotypée : on la percevait en dégénérescence au profit de l'urbanisation croissante et de l'étalement urbain et ce, en dépit des différents types d'environnements agricoles (Bryant 1997). Or, par la suite, l'avancée des recherches a permis de mettre en relief moult nuances et de redécouvrir ainsi la complexité des zones agricoles et ce, surtout en milieu périurbain. Dans un premier temps, on a noté d'énormes variations régionales en ce qui a trait à l'intensité de l'étalement urbain et à la viabilité du milieu agricole, d'où l'importance d'utiliser un éventail d'échelles spatiales appropriées. De plus, la littérature fait mention de phénomènes affectant les espaces ouverts périurbains autres que l'étalement urbain : p.

ex. nouvelles technologies, concurrence internationale, politiques nationales, extension du réseau routier (Bryant 1997).

La multifonctionnalité des espaces ouverts, tant en Israël qu'ailleurs, implique une « nature intégrée de la production » (OCDE 2001). Cette pluralité fonctionnelle se retrouve aussi bien dans les zones « d'influence urbaine » telles que le district central en Israël, qu'en zones périphériques profondes représentées en Israël par les districts Nord et Sud qui correspondent approximativement à la Galilée et au désert du Néguev. L'ensemble des fonctions ont été répertoriées et expliquées dans le cadre de travaux précédents (Bryant et al. 1982 ; Bryant 2009).

3.3 - La hiérarchie des fonctions des espaces ouverts

Les recherches précédentes font également état d'une organisation des fonctions susmentionnées. On peut ainsi qualifier les différentes fonctions de primaires ou secondaires. De cette manière, un territoire principalement voué à la production agro-alimentaire (fonction primaire) peut également tirer avantage des revenus découlant de son industrie touristique (fonction secondaire, y compris l'agrotourisme mais aussi les qualités du paysage qui peuvent représenter un attrait pour les touristes), qui s'est développée au fil des années. Qui plus est, ces fonctions peuvent être compatibles ou incompatibles entre elles (Bryant 2009). Le développement pavillonnaire résidentiel de la région du Gush Dan (agglomération de Tel-Aviv) sur les terres agricoles constitue un exemple manifeste d'une telle incompatibilité. Par ailleurs, les fonctions varient en fonction du cadre spatio-temporel. Au point de vue temporel, un village ou tout autre espace défini peut voir la hiérarchie de ses fonctions se modifier dans le temps. En Israël, par exemple, la fonction principale de certaines colonies s'est altérée avec le temps. C'est le cas de la ville de Kiryat Gat, fondée en 1954 dans le cadre du plan Sharon. L'emplacement de cette colonie a été soigneusement choisi : on voulait avant tout implanter une présence juive entre les territoires arabes de la bande de Gaza, à cette époque contrôlée par l'Égypte, et de la Cisjordanie, annexée par la Jordanie en 1948 (Evans 2006). En d'autres mots, la fonction première de cette localité était d'ordre géostratégique. Cependant, Kiryat Gat s'est développée au fil des années à un tel point

qu'aujourd'hui, cette ville de 50 000 habitants représente un important centre industriel et constitue un centre régional de ravitaillement pour les communautés agricoles environnantes. Ainsi, ces nouvelles fonctions outrepassent aujourd'hui son rôle qui était à l'origine que purement stratégique.

En outre, les fonctions des espaces varient selon la localisation, ce qui peut paraître axiomatique. Or, dans le cas israélien cette caractéristique revêt une importance particulière, notamment auprès des localités campées près des frontières nationales ou tout simplement en région périphérique. En ce sens, la plupart des implantations qui y ont été créées, l'ont été pour des motifs géostratégiques. Les colonies agricoles construites près de la frontière libanaise quelques années après l'indépendance israélienne ont été fondées non pas en raison du potentiel que les terres représentaient pour le secteur agricole, mais plutôt afin de « peupler les frontières » (Evans 2006). Cette préoccupation s'est également poursuivie via plusieurs politiques mises de l'avant telles que la « judaïsation de la Galilée ».³

3.4 - Les externalités positives associées aux espaces ouverts

Les externalités positives liées aux espaces ouverts sont de plus en plus reconnues de nos jours. C'est pourquoi ces espaces font aujourd'hui partie intégrante des schémas d'aménagement. En ce sens, l'ensemble de la littérature mentionne l'importance des fonctions collectives non-marchandes procurées par les espaces ouverts, autant en région périurbaine qu'en région périphérique (Bryant 2009 ; Fleischer et Tsur 2000 ; Maruani et Amit-Cohen 2007). Par fonction collective non-marchande, on fait référence aux biens et services d'intérêt public qui ne sont pas nécessairement générateurs de revenus (Bryant 2009). Par ailleurs, on peut diviser les fonctions non-marchandes offertes par les espaces ouverts en deux grandes catégories : les loisirs et la conservation de la « nature ».

Tant en Israël que dans les pays occidentaux, la hausse du niveau de vie a mené vers une hausse de la demande pour les loisirs en plein air (Maruani et Amit-Cohen 2007). Ainsi, une attention particulière est accordée aux espaces ouverts, surtout à ceux

³ Ce programme, initié conjointement par Agence juive et le gouvernement israélien, n'a jamais officiellement été intitulé « judaïsation de la Galilée ». Néanmoins, ce titre officieux est reconnu à travers la littérature (Orenstein et Hamburg 2009).

situés en zone urbaine ou périurbaine, car ces derniers sont en mesure de combler cette demande plus facilement. En ce sens, on souligne l'importance de les préserver car on peut y pratiquer toute une gamme d'activités (sports, relaxation, observation du paysage) qui serait autrement impraticable en milieu urbain. Par ailleurs, la littérature faisant l'apologie de la protection des espaces ouverts élabore en ce sens. Ainsi, on explique que les espaces ouverts offrent une valeur ajoutée à plusieurs niveaux : paysager, psychologique, social, éducationnel (Maruani et Amit-Cohen 2007). Bref, cette approche holistique avec laquelle on aborde le rôle des espaces ouverts fait ressortir la pléthore d'externalités positives qui en découlent, légitimant de cette manière les efforts visant à les préserver.

La présence d'espaces ouverts contribue également à combler certains besoins de conservation de la nature. D'une part, le faible niveau d'intervention humaine dans ces espaces permet de ne pas altérer les dynamiques effectives opérant dans les écosystèmes. D'autre part, ils favorisent le maintien de la qualité de l'air et de l'eau tout en protégeant la biodiversité des écosystèmes, du moins potentiellement. En somme, les espaces ouverts, plus particulièrement ceux situés en milieu périurbain, présentent toute une variété d'externalités positives.

Autrefois, les espaces ouverts n'étaient principalement qu'associés à l'activité agricole et, conséquemment, aux bénéfices que seul ce secteur économique pouvait rapporter. Or, il faut désormais analyser ces territoires avec une approche holistique, en tenant compte des fonctions multiples qui les caractérisent. De plus, il faut tenir compte qu'aux yeux des citoyens qui les fréquentent, ces espaces représentent des lieux de « consommation » (tourisme, loisirs) et non plus seulement que de « production » (agro-alimentaire) (Feitelson 1999).

3.5 - L'estimation de la valeur réelle des espaces ouverts

Malgré la reconnaissance des externalités positives qu'on leur prête, un obstacle de taille persiste lorsque le temps vient d'estimer leur valeur globale. De plus, on se retrouve dans la même situation lorsque vient le temps de chiffrer les bénéfices « intangibles » des espaces ouverts (Tal 2008). C'est pourquoi plusieurs méthodes ont été

développées afin de mesurer leur valeur. Parmi celles-ci, les plus utilisées sont l'évaluation contingente et l'analyse des coûts de transport (Fleischer et Tsur 2000). D'une part, l'évaluation contingente consiste à vérifier, via un sondage, la volonté des gens à conserver une zone définie (dans ce cas-ci, un espace ouvert) en moyennant une contribution monétaire. Cela permettrait ainsi de déterminer la valeur de marché des espaces en question. En Israël, cette technique a notamment été appliquée dans le cadre d'une étude publiée en 2000 qui visait à quantifier la valeur réelle des espaces ouverts que représentent les vallées de Jezreel et de la Houla, deux vallées agricoles en Galilée (voir carte 5).

Carte 5 – Localisation des vallées de Jezreel et de la Houla



Source : Conception de l'auteur à partir d'une carte muette

Ainsi, les touristes israéliens ont été appelés à indiquer jusqu'à combien d'argent étaient-ils prêts à déboursier afin de pouvoir visiter ces régions (Fleischer et Tsur 2000). Il en est ressorti que le montant que les touristes étaient prêts à payer était beaucoup plus élevé que les recettes découlant de la production agricole de ces deux régions. En effet, cette recherche a montré que ces derniers revenus équivalaient seulement à 16% du montant total que les touristes étaient prêts à dépenser.

Malgré les apports de cette méthode, plusieurs chercheurs y voient certains problèmes méthodologiques. Certains affirment, par exemple, que l'évaluation contingente n'est pas en mesure d'estimer la valeur totale d'un écosystème donné : on ne peut qu'avoir un estimé pour certaines plantes ou espèces (Becker et Freeman 2009). Par ailleurs, on souligne l'importance de concevoir un sondage de façon appropriée afin de ne pas obtenir des résultats trompeurs. En ce sens, les questionnaires binaires peuvent donner des résultats injustes à propos de la volonté des sujets interrogés à payer afin de pouvoir visiter la zone étudiée. Toutefois, en dépit de ces critiques, il n'en demeure pas moins que la méthode de l'évaluation contingente, que l'on applique afin de mesurer la valeur des fonctions non marchandes du territoire, est largement acceptée dans les politiques d'aménagement à travers le monde. Cette technique est d'ailleurs soumise à examen constant de la part des chercheurs (Becker et Freeman 2009)

D'autre part, la méthode de l'analyse des coûts de transport consiste quant à elle à analyser les données relatives à la visite des citoyens sur un territoire donné, pour ensuite estimer la valeur réelle dudit territoire (Fleischer et Tsur 2000). Par ailleurs, on peut aussi estimer la valeur des dépenses des touristes ou visiteurs afin d'avoir une idée des retombées économiques sur le territoire en question.

3.6 - Les fonctions marchandes des espaces ouverts

Dans la section précédente, nous avons vu que l'on associe plusieurs externalités positives aux espaces ouverts et que certaines méthodes ont été développées afin de mesurer leur valeur réelle sur le marché. Selon Maruani et Amit-Cohen (2010), une telle estimation de leur valeur réelle doit être effectuée car les espaces ouverts constituent un cas où il y a défaillance de marché. En d'autres mots, le libre-marché n'est pas optimal si

l'on considère l'ensemble des retombées engendrées par ces espaces pour la société. Selon Weimer et Vining (1992), il y a défaillance du marché dans le cas des biens publics où l'on prend en considération les externalités, comme dans le cas des espaces ouverts. Ainsi, la valeur holistique des espaces ouverts ne peut être reflétée sur le marché foncier, car ce dernier ne tient pas compte des externalités et est caractérisé par des bulles spéculatives. Enfin, cette défaillance du marché, qui est inhérente à la nature des espaces ouverts, constitue l'une des principales raisons justifiant l'intervention de l'État afin de les protéger (Maruani et Amit-Cohen 2007).

Dans cette optique, l'estimation de la valeur des espaces ouverts fournie par les promoteurs immobiliers se révèle bien souvent erronée. En Israël, ce fut notamment le cas, par exemple, dans le cadre d'analyses produites par certaines firmes promouvant la construction de l'autoroute trans-israélienne au début des années 2000. Ces dernières avaient tendance à fortement sous-évaluer la valeur des espaces ouverts où l'autoroute devait être construite. On estimait que chaque dounam⁴ valait environ 5 000\$ USD. De la sorte, cette estimation ne reflétait seulement que la valeur de la production agricole sur ces terres. Selon Yaakov Garb, expert israélien en politique environnementale, cela ne fait aucun sens d'estimer la valeur des espaces ouverts de cette façon : il faut également considérer l'entièreté des fonctions non marchandes de ces espaces (Tal 2008).

3.7 - L'importance associée aux espaces ouverts en Israël

Malgré les externalités positives que l'on prête aux espaces ouverts, l'existence de ceux-ci est toujours menacée en Israël. Ces derniers sont particulièrement importants et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, le territoire israélien contient un niveau de biodiversité très élevé par rapport à sa petite superficie (Orenstein et Hamburg 2010). On y retrouve environ 500 espèces d'oiseaux, une centaine de mammifères et près de 2 400 espèces de plantes (Orenstein 2006). Ces chiffres reflètent sensiblement le niveau de biodiversité de la Californie, un des États américains les plus biologiquement diversifiés, qui, pourtant, détient une superficie quatorze fois plus vaste qu'Israël.

⁴ Un dounam correspond à 1 000 m².

Cette importante biodiversité est due, dans un premier temps, au fait que le Proche-Orient constitue un véritable pont terrestre entre l'Afrique et l'Eurasie. Par conséquent, Israël constitue un point d'escale majeur pour plus de 300 espèces d'oiseaux migrateurs (Orenstein 2006). Sa position de carrefour lui permet également de regrouper des espèces de plantes provenant à la fois d'Afrique septentrionale et du Moyen-Orient. Le niveau élevé de biodiversité est également accentué par la topographie diversifiée du pays : le point le plus bas, la mer Morte, se trouve à -417 mètres sous le niveau de la mer, alors que le point culminant est à un peu plus de 2 800 mètres (mont Hermon). Par ailleurs, l'éventail climatique est aussi responsable : le climat est humide au nord (800 mm de pluie par an) et devient de plus en plus aride lorsqu'on se dirige au sud ; Eilat, station balnéaire située à l'extrême sud du territoire israélien, reçoit tout au plus 20 millimètres de pluie par année (Orenstein et Hamburg 2010). Enfin, la raison expliquant le haut niveau de biodiversité en Israël est d'ordre anthropique. En ce sens, l'agriculture et l'élevage, qui sont pratiqués sur le territoire depuis plus de 10 000 ans, sont perçus comme des facteurs ayant contribué à renforcer la biodiversité. Certaines espèces de plantes, par exemple, ont pu se développer grâce à la présence de chèvres et de moutons (Orenstein 2006). En revanche, l'agriculture industrielle qui est aujourd'hui pratiquée en Israël, a fait inverser cette relation. Les espaces ouverts israéliens disposent, encore aujourd'hui, d'une impressionnante richesse faunique et florale. Toutefois, la situation actuelle est de mauvais augure : 30% des vertébrés présents sur le territoire sont menacés tandis que 16% des plantes indigènes se trouvent dans la même situation (Orenstein 2006). L'existence de certains écosystèmes uniques est carrément remise en question. C'est le cas, des dunes de sables qui bordent la mer Méditerranée. Au fil des années, celles-ci ont été pavées, parallèlement à l'extension du Gush Dan, la région métropolitaine de Tel-Aviv. Mis à part leur biodiversité, les espaces ouverts israéliens revêtissent une importante dimension culturelle. Haut-lieu de la révolution néolithique, Israël a été habité de façon permanente depuis plus de 10 000 ans. Ainsi, le territoire recèle de ruines, monuments ou autres paysages historiques représentés par les espaces ouverts d'aujourd'hui. Par ailleurs, ces paysages historiques détiennent également une forte valeur spirituelle (Tal 2008).

Chapitre 4 - Les facteurs responsables de la pénurie d'espaces ouverts

4.1 - La croissance démographique

La croissance démographique est considérée comme l'un des principaux facteurs responsables de la perte d'espaces ouverts par les experts étudiant le problème (Feitelson 1999 ; Frenkel 2004 ; Orenstein 2004, 2009 et 2010 ; Tal 2002). Mis à part la croissance de la population, ces derniers soulignent l'importance de certains autres facteurs démographiques : la composition des ménages, la migration interne et externe, la fécondité.

4.1.1 - Évolution de la croissance démographique

De façon générale, en Israël comme ailleurs, on reconnaît l'influence de la croissance démographique sur l'environnement. Ce lien causal fut rendu célèbre en premier lieu par Malthus à la fin du 18^{ième} siècle. Ce dernier affirmait que la croissance non contrôlée de la population menait inévitablement vers une pénurie de ressources naturelles (Pebley 1998). Dans la présente étude, les ressources naturelles sont représentées par les espaces ouverts israéliens. Bien que l'on sache aujourd'hui que ce lien de cause à effet n'est pas universel et qu'il faut tenir d'une multitude d'autres facteurs, il n'en demeure pas moins que l'impressionnante croissance démographique israélienne depuis 1948 a lourdement influé sur le développement spatial du pays. En seulement 62 ans, la population israélienne est passée de 1,1 million d'habitants, à la fondation du pays en 1948, à 7,4 millions en 2010 (CBS) (voir figure 1)⁵.

Ainsi, le nombre d'Israéliens s'est accru d'environ un million par décennie. Le solde migratoire a joué un rôle de premier plan dans cette croissance avec deux épisodes particulièrement importants : les quatre premières années suivant la fondation de l'État

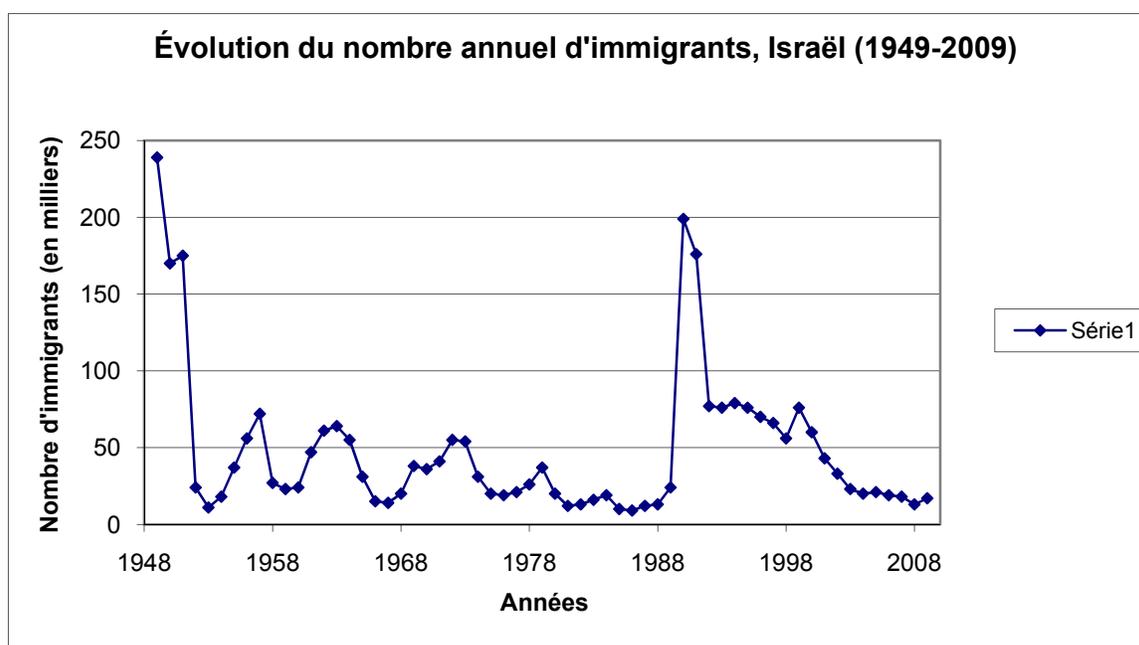
⁵ Cette estimation comprend les citoyens israéliens habitant dans les territoires occupés par les Israéliens qui ne sont pas reconnus par la communauté internationale, c'est-à-dire le plateau du Golan et la Cisjordanie. Dans les données du *Central Bureau of Statistics*, ces territoires sont dénommés respectivement sous les noms de Sous-districts du Golan et Judée & Samarie. En 2009, on retrouvait 42 000 citoyens israéliens habitant sur le plateau du Golan et 301 000 en Cisjordanie.

(1948-1952) ainsi qu'au tournant des années 1990, avec l'arrivée massive et inopinée d'immigrants en provenance d'URSS (voir figure 5).

Ce bouleversement a débuté en novembre 1989 en raison d'un changement drastique de la politique d'émigration de l'URSS permettant désormais aux nombreux Juifs soviétiques d'émigrer. Les modifications apportées ont eu un effet presque instantané : environ un demi-million de Soviétiques s'établirent en Israël entre 1990 et 1994, représentant ainsi une augmentation de 11% de la population qui se chiffrait à 4,5 millions d'habitants en 1989 (Alterman 1995). Ironiquement, plusieurs « centres d'absorption » mis sur pied afin d'accueillir les immigrants avaient été fermés durant les années 1980 étant donné que l'immigration était à son plus bas niveau (entre 12 000 et 15 000 immigrants par année), aggravant ainsi l'état de crise relié à cet afflux migratoire impromptu (Alterman 1995).

Cela dit, les infrastructures nécessaires à une immigration d'une telle ampleur ont manqué à l'appel dans les années qui ont suivi. L'État a complètement été pris de court par les événements, si l'on se fie au nombre estimé d'immigrants (40 000) dans le budget soumis à la Knesset en 1990 ; dans les faits, 200 000 immigrants se sont établis en Israël durant cette année (Alterman 1995).

Figure 5



Graphique construit à partir des données du *Statistical Abstract of Israel 2009*, (CBS)

En somme, on retiendra que la contribution de l'immigration à la croissance démographique israélienne a joué un rôle presque aussi important que l'accroissement naturel depuis la fondation de l'État en 1948.

Évidemment, cette croissance démographique soutenue a fait grimper la densité de population du pays, ayant ainsi d'importantes répercussions spatiales et environnementales. De ce fait, Israël constitue désormais l'un des pays membres de l'OCDE les plus densément peuplés avec 335 habitants/km²⁶. Or, si l'on ne tient pas compte du désert du Néguev, la densité de population grimpe à plus de 720 habitants/km² (Bureau israélien de la Statistique, 2009). De la sorte, on comprend mieux pourquoi les espaces ouverts, qui ne représentent qu'une très petite superficie si l'on ne tient pas compte du Néguev, font l'objet de campagnes visant à promouvoir leur conservation (voir carte 6).

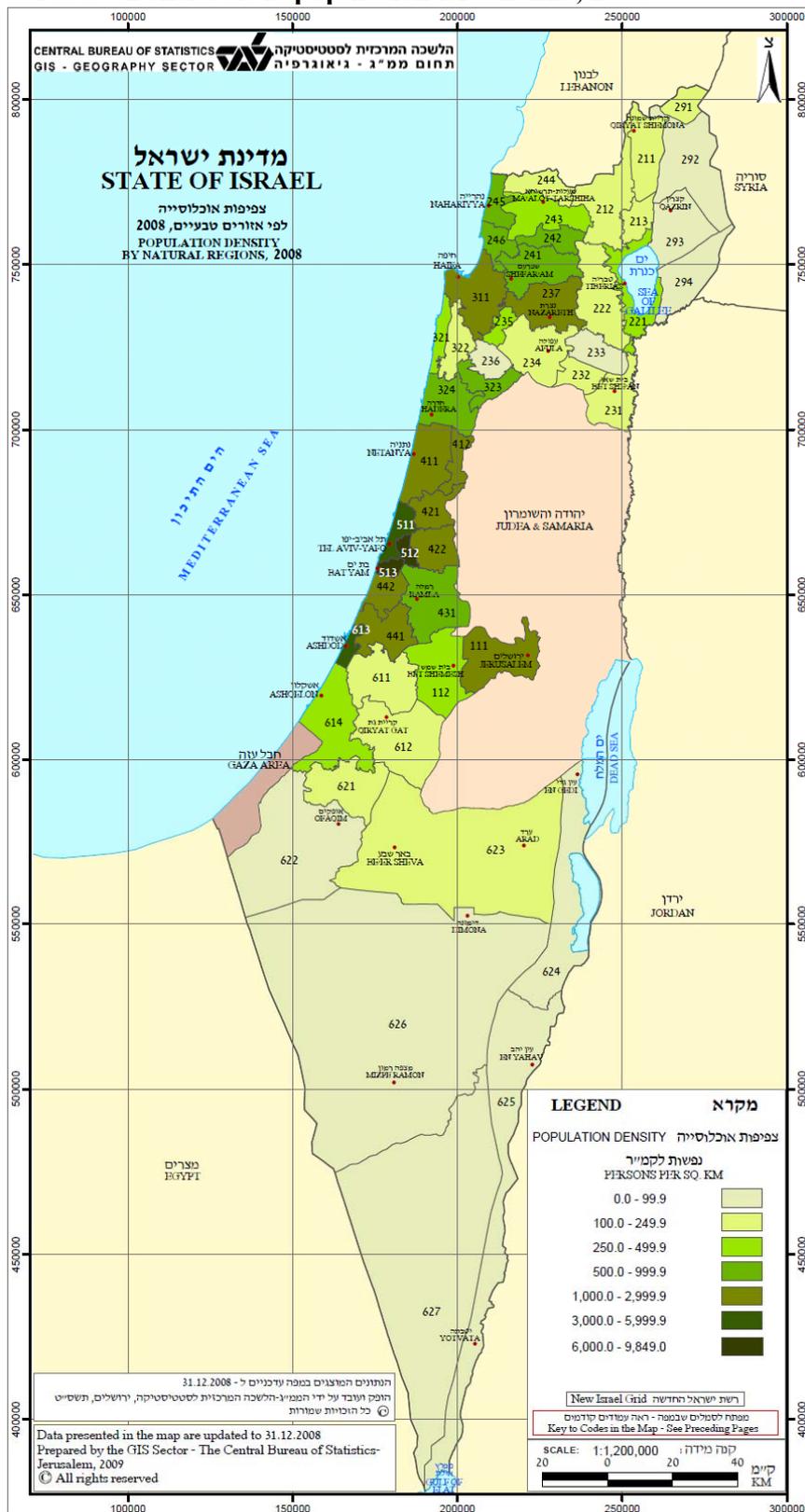
4.1.2 - Une diversité de profils démographiques

Par ailleurs, il est important de mentionner que la forte croissance de la population israélienne cumule plusieurs comportements démographiques différents selon l'origine ethnique, la religion et le statut socio-économique. Ainsi, en 2000, on notait que l'indice synthétique de fécondité (ISF) des Juifs, chrétiens ou Druzes se situait entre 2,5 et 3 enfants par femme, en régression par rapport aux années précédentes, alors que celui des musulmans était resté stable à 4,5⁷ (Orenstein 2004). Par ailleurs, au sein même des Juifs, l'ISF varie énormément. Toujours en 2000, on estimait que les femmes juives laïques avaient en moyenne de 1,8 à 2,3 enfants (en baisse par rapport aux années précédentes) alors que les ultra-orthodoxes avaient un ISF se situant entre 7,0 et 7,6 (en hausse par rapport aux années précédentes) (Orenstein 2004). Les travaux de Sergio Della Pergola, l'un des démographes les plus prolifiques en Israël, scrutent de plus près ces distinctions. (DellaPergola 2001).

⁶ Le calcul de cette densité de population tient compte des données du *Central Bureau of Statistics* (Israël). Selon ces données, la superficie d'Israël est de 22 070 km² et non de 20 770 km² telle que reconnue par la communauté internationale.

⁷ L'indice synthétique de fécondité est une estimation du nombre moyen d'enfant par femme. Il est calculé en additionnant les taux de fécondité des différentes classes d'âge chez les femmes durant une année donnée.

Carte 6 – Densité de la population israélienne, 2008



Source : Bureau israélien de la Statistique, 2008

4.1.3 - La croissance démographique et le discours « sanctionné »

En dépit de la reconnaissance presque unanime qu'ont les Israéliens de la croissance démographique comme l'un des principaux facteurs responsables de la pénurie d'espaces ouverts, ceux-ci ne sont pas pour autant disposés y mettre un frein. Ceci est principalement dû au fait que les variables démographiques ont toujours été intimement liées au conflit israélo-arabe (DellaPergola 2001; Evans 2006; Kartin et Schnell 2007; Orenstein 2004 ; Orenstein et Hamburg 2007). Ainsi, même parmi les organisations environnementales, le dossier épineux de la réduction de la croissance démographique n'est pas abordé, par souci de ne pas s'aliéner une importante partie de la population israélienne (Orenstein 2004). Jusqu'à tout récemment, le milieu académique israélien n'a également pratiquement jamais remis en question les efforts visant à promouvoir la croissance démographique. Cela constitue un paradoxe étant donné que les universitaires citent abondamment l'accroissement de la population comme un important facteur responsable de la dégradation environnementale (Orenstein 2004). De cette façon, la croissance de population, qui devrait être un sujet majeur dans le cadre d'études environnementales, fait rarement l'objet de discussions publiques en Israël. Remettre en question la croissance de la population juive revient ainsi à sortir du cadre des « normes sociales » et du « discours sanctionné » (Feitelson 1999).

4.1.4 - Un leitmotiv idéologique

Selon Orenstein (2004), la promotion de la croissance de la population juive repose sur deux fondements idéologiques : le sionisme et le judaïsme. Le sionisme, car les enjeux démographiques ont toujours été au cœur des plans visant à établir et, par la suite, à maintenir la présence d'un État juif en Palestine. En ce sens, des prévisions apocalyptiques, annonçant la fin de l'État « juif » ont été formulées par le démographe Arnon Soffer (Kartin et Schnell 2007). Ce dernier soutient que si rien n'est fait, la croissance démographique plus soutenue des Arabes aura raison de la présence juive au Proche-Orient. Dans cette optique, Soffer fait référence à la proportion de Juifs en Israël qui passée de 90% dans les années 1950 à 75% en 2002 (CBS) (voir figure 6). Dans cette

optique, ces mêmes Arabes représentent une « menace démographique ». Face à cette menace, moult organisations juives ont emboîté le pas : il en est ressorti de la Conférence de Jérusalem en 1987 que « toute organisation juive devait placer au centre de ses priorités la promotion du mariage entre Juifs ainsi que la hausse de la fécondité chez ces derniers » (Orenstein 2004, p. 44). Par ailleurs, Orenstein estime que le judaïsme est également très influent dans la promotion d'une fécondité élevée. En effet, on retrouverait de nombreux textes religieux qui accordent une place importante à la fécondité tout en s'opposant aux méthodes contraceptives et en mettant l'accent sur la structure familiale patriarcale traditionnelle. Ainsi, le judaïsme ferait de la fécondité élevée une norme sociale, du moins auprès des *haredim* (ultra-orthodoxes).

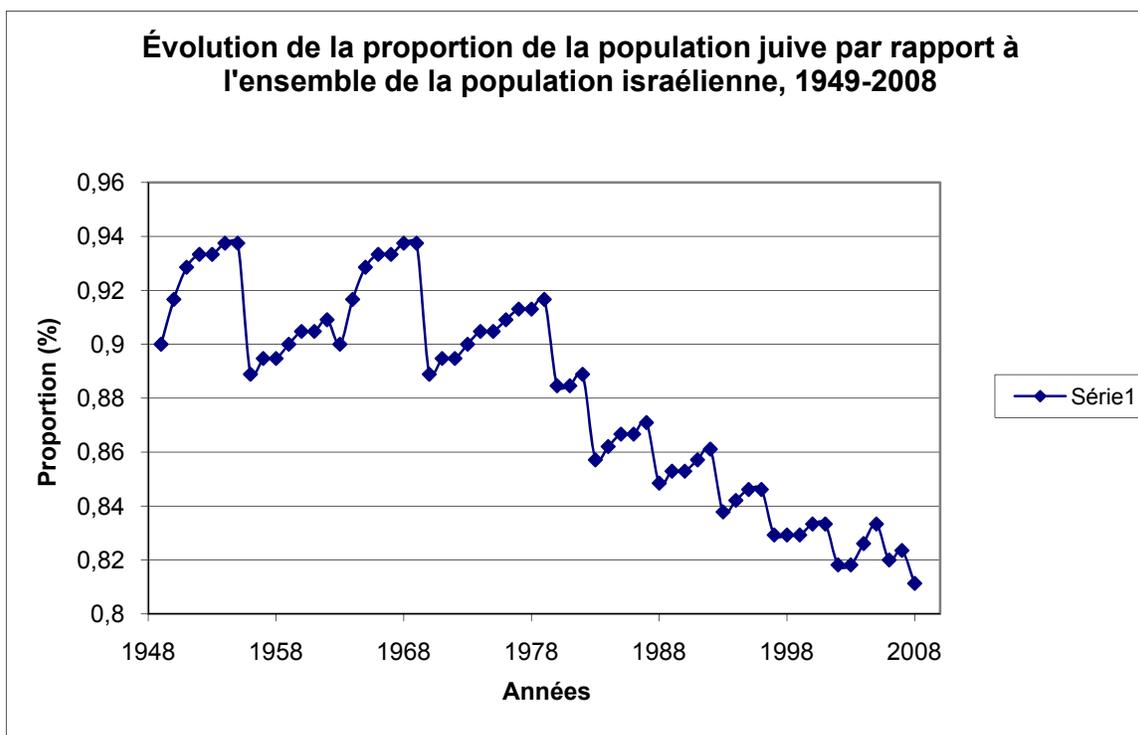
4.1.5 - Le rôle de l'État vis-à-vis l'accroissement démographique

4.1.5.1 - Vis-à-vis l'immigration

Israël fait figure d'exception dans le monde si l'on considère que sa croissance démographique élevée est juxtaposée à un niveau de vie qui est désormais comparable à celui des pays occidentaux (Orenstein et Hamburg 2010). Mis à part la facette idéologique susmentionnée, on peut également associer une part de responsabilité à l'État qui, par divers moyens, a toujours essayé de stimuler la croissance démographique juive. D'une part, le gouvernement israélien a toujours encouragé l'immigration juive. Mise en vigueur depuis 1948, ceci est reflété surtout par la *Loi du Retour* accordée à tout Juif de même qu'aux autres membres de sa famille proche à trois générations près, le droit d'immigrer en Israël. Grâce à cette loi, 2 850 000 Juifs ont pu immigrer en Israël entre 1948 et 2000 (DellaPergola 2001). Or, l'établissement d'un pays où les Juifs sont majoritaires n'aurait jamais été possible n'eût été de l'exode massif des Palestiniens durant la guerre israélo-arabe de 1948-1949⁸.

⁸ Le sempiternel débat autour l'exode des Palestiniens durant la guerre israélo-arabe de 1948-1949 continue de diviser Israéliens et Arabes. Le point de vue arabe soutient que ces derniers ont été expulsés de force par l'armée israélienne. De leur côté, les Israéliens prétendent qu'en fuyant, les Arabes ont tout simplement abandonné leurs terres.

Figure 6



Source : Graphique construit à partir des données du *Statistical Abstract of Israel 2009*, Bureau israélien de la Statistique.

Effectivement, on estime que le nombre de Palestiniens ayant fui durant cette guerre se chiffre entre 625 000 à 800 000 selon les sources (DellaPergola 2001). Ces derniers, de même que leurs descendants, sont aujourd'hui désignés comme les réfugiés palestiniens.

Par ailleurs, l'État israélien a mené plusieurs opérations visant à faciliter l'immigration juive. L'opération Ezra et Néhémie, par exemple, permettra entre 1950 et 1952, d'emmener en Israël via un pont aérien, la quasi-totalité des Juifs irakiens que l'on chiffrait à plus d'une centaine de milliers (Gilbert 2008). De façon plus clandestine, l'opération Tapis Volant permettra d'aéroporter presque l'entièreté de la communauté juive yéménite entre 1949 et 1950 (Gilbert 2008). Par ailleurs, l'État israélien est parvenu à ses fins en utilisant des moyens controversés. En effet, durant la première décennie suivant l'indépendance israélienne, des agents du Mossad ont perpétré des attentats à connotation antisémite en Afrique du Nord où résidaient encore d'importantes communautés juives. Ces actions ont été commises dans le but d'y amplifier le climat

d'antisémitisme, puis ultimement de pousser les Juifs de ces pays à s'établir en Israël, le seul « refuge » pour les Juifs du monde entier⁹.

4.1.5.2 - Vis-à-vis l'accroissement naturel

Par ailleurs, l'État israélien a aussi cherché à stimuler la croissance démographique par le biais de politiques natalistes. Ces politiques se résument principalement à des allocations familiales et ainsi que des réductions d'impôts pour les familles nombreuses (DellaPergola 2001 ; Winckler 2008). Une loi importante a été entérinée en ce sens en 2000 : la *Loi d'aide aux familles qui ont été bénies*¹⁰. Dans le cadre de cette loi, l'allocation familiale grimpe significativement à partir de la cinquième naissance, de même que les réductions d'impôts. De cette manière, le montant alloué aux politiques natalistes a augmenté substantiellement passant de 5,5% du PIB en 1980, à 9,1% en 2001 (Winckler 2008). Cependant, ce plan n'a profité qu'à deux communautés : aux *haredim* et, paradoxalement, aux musulmans. De plus, les effets escomptés auprès de la majorité juive laïque n'ont pas eu lieu, leur fécondité n'ayant que très peu évolué. Finalement, la bonification des allocations familiales introduite via cette loi a été revue à la baisse dans le contexte de la récession en 2001-2002 (Winckler 2008).

4.1.6 - Critiques vis-à-vis les politiques natalistes israéliennes

Suite à l'arrivée massive d'immigrants au début des années 1990, plusieurs voix se sont élevées afin de remettre en question les politiques populationnistes à lumière des défis environnementaux dont celui de la conservation des espaces ouverts. Au sein du milieu académique, on note le cas notoire de Tal. Ce dernier considère que la croissance de la population israélienne représente « le plus crucial des facteurs négatifs de l'histoire environnementale israélienne » (Orenstein 2004, p. 51). Ce dernier ira même jusqu'à critiquer l'action des organisations israéliennes encourageant les Juifs établis dans les

⁹ Cette dernière affirmation est également loin de faire l'unanimité entre Israéliens et Arabes. Les Israéliens affirment que le climat d'antisémitisme était devenu insupportable dans les pays arabes ; les pays arabes, quant à eux démentent cette information.

¹⁰ Traduction de l'auteur (*Law of assistance for families which have been blessed*)

pays occidentaux à immigrer en Israël. Le professeur Eran Feitelson considère, quant à lui, que les écosystèmes israéliens sont en mesure de coexister avec une très haute densité de population, en les comparant au cas néerlandais (Orenstein 2004). Par ailleurs, les mesures visant à promouvoir la croissance de la population israélienne sont devenues de plus en plus critiquées au sein de la société civile israélienne. Toutefois, cette critique n'est généralement pas émise pour des raisons de protection environnementale. En ce sens, Orenstein (2004) souligne les trois raisons principales liées à ces critiques. Primo, un nombre croissant d'Israéliens laïcs s'inquiètent face la proportion croissante des *haredim* auprès la population israélienne, d'où la volonté de restreindre les allocations familiales et autres exemptions fiscales dont profitent amplement ces derniers. Deuzio, les Juifs se sont montrés préoccupés par l'augmentation relative des Arabes israéliens. Comme nous avons vu précédemment, en plus d'avoir une fécondité traditionnellement plus élevée, ces derniers ont aussi largement bénéficié des politiques natalistes introduites par Israël. Tertio, les mesures favorisant la croissance de la population ont été remises en question pour des motifs économiques. En effet, plusieurs économistes ont pourfendu la lourdeur du fardeau que représentaient les politiques natalistes à leur apogée en 2001. Cette critique s'est avérée on ne peut plus pertinente dans le contexte de l'éclatement de la bulle technologique marquant les premières années du 21^{ème} siècle.

En somme, peu de recherches se sont penchées jusqu'à maintenant sur l'impact de la croissance démographique sur l'environnement en Israël. D'ailleurs, il y a très peu de chances que celle-ci soit sérieusement remise en question tant que le conflit israélo-palestinien ne sera pas résolu (Orenstein 2004 ; Kartin et Schnell 2007). En effet, dans le cadre de conflit, l'accroissement démographique représente une arme redoutable. Cette perception également répandue chez les Palestiniens, qui sont conscients de leur avantage en ce sens, d'où leur intérêt de maintenir le statu quo. En ce sens, en 1987, Yasser Arafat comparait la femme palestinienne à une « bombe biologique » (Kartin et Schnell 2007). Bref, seule la résolution du conflit et la création d'un État palestinien viable et indépendant permettrait d'atténuer, dans une certaine mesure, la dimension politique associée à la démographie (Kartin et Schnell 2007 ; Orenstein 2007). Qui plus est, le souhait des Israéliens (Juifs) de voir diminuer la fécondité des Palestiniens à l'instar des autres pays arabes du monde, pourrait se réaliser (DellaPergola 2001 ; Kartin et Schnell

2007). En effet, plusieurs spécialistes israéliens sont d'avis que la viabilité d'un État palestinien indépendant permettrait de rehausser le statut socio-économique de ses habitants, un changement indispensable afin que ceux-ci puissent compléter leur transition démographique¹¹.

Alors que la croissance démographique constitue un facteur crucial associé à la perte d'espaces ouverts en Israël, il est également important d'analyser la répartition spatiale de la population notamment à travers la politique de dispersion menée depuis les premières années de l'État.

4.2 - La politique de dispersion de la population juive

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, la fulgurante croissance démographique israélienne est considérée comme le premier facteur responsable de la perte d'espaces ouverts. Or, nous verrons dans les lignes qui suivent, que la politique de dispersion de la population juive menée par Israël a également contribué d'une certaine façon à réduire davantage la superficie d'espaces ouverts. En effet, selon Orenstein et Hamburg (2009), cette politique a mené à la fondation de villages et villes juives à faible densité dans les districts périphériques Nord et Sud. De la sorte, il faut s'interroger à ce sujet : dans quelle mesure la politique de dispersion est un facteur associé à la perte d'espaces ouverts en Israël? L'ampleur de ce problème aurait-elle été significativement moindre sans l'implantation d'une telle politique? Avant d'effectuer l'analyse nécessaire afin de répondre à ces questions, il faut tout d'abord comprendre en quoi consiste cette politique, dans quel contexte a-t-elle été implantée, et puis, quelles sont les conséquences qui lui sont associées sur le terrain.

Les politiques de dispersion de la population sont loin d'être exclusives au cas israélien. En effet, on retient le cas très médiatisé du gouvernement chinois qui, depuis décennies, encourage la majorité ethnique Han à migrer au Xinjiang ou au Tibet, où cette ethnie est proportionnellement moins nombreuse que dans les autres provinces chinoises. Par ailleurs, on distingue deux différents contextes où de telles politiques sont mises sur pied. Dans un premier temps, ce peut être tout simplement dans le but de développer une

¹¹ La transition démographique représente le passage d'une population d'un régime de mortalité et fécondité élevées à un régime de basses mortalité et fécondité.

région périphérique. Or, à l'instar du cas chinois, elles peuvent être implantées également dans une volonté de revendication territoriale : on vise à faire augmenter la proportion de l'ethnie majoritaire et empêcher ainsi tout mouvement sécessionniste. C'est d'ailleurs le cadre de ce deuxième contexte qu'a été élaborée la politique israélienne de dispersion de la population et ce, à l'égard des populations arabes.

4.2.1 - Contexte et historique

Le but premier de la politique de dispersion menée par Israël a toujours été d'assurer sa souveraineté sur le territoire en question. En ce sens, on verra en la dispersion de la population juive, une manière d'établir les faits sur le terrain. Cette politique israélienne se distingue par sa longévité (Evans 2006). En effet, on note que les premières manœuvres allant dans ce sens datent des années 1930, durant la période mandataire. Malgré les aléas quant à sa vigueur au fil des années, cette politique est toujours présente en 2010. Or, les mesures appliquées dans le cadre de cette politique, de même que les enjeux, ont différé depuis 80 ans. C'est pourquoi nous la scrutons de plus près en la divisant en trois périodes, en se basant sur les étapes charnières qu'elle a traversées: des années 1930 à la guerre des Six-Jours en 1967, de 1967 à l'afflux migratoire du début des années 1990, puis de cette dernière période jusqu'à aujourd'hui. Ensuite, il sera question des répercussions de cette politique sur les espaces ouverts.

4.2.1.1 - Du plan Peel (1937) à la guerre des Six-Jours (1967)

Les premiers efforts visant à disperser la population juive à travers la Palestine mandataire ont véritablement débuté à partir de la publication du plan Peel, qui proposait une partition du territoire mandataire en deux pays : un juif et l'autre arabe (voir carte 7). Suite à une analyse de ce plan, les autorités juives établies en Palestine auront rapidement constaté que les frontières de leur futur État seront tracées en fonction de la localisation des localités juives à travers le territoire. En ce sens, les artisans du plan Peel ont visiblement tenté d'inclure dans la mesure du possible, le plus grand nombre de localités juives. Conséquemment, les Juifs redoubleront d'ardeur suite à la publication de ce plan

afin d'occuper le plus d'espace possible en Palestine. Ainsi, on fondera plusieurs communautés rurales dans le désert du Néguev. Ces efforts d'occupation territoriale porteront fruit : le Plan de partition de la Palestine de 1947 inclura le Néguev au sein du territoire du futur État juif, en réponse à la présence des nouveaux établissements sur le territoire (voir carte 8) (Orenstein et Hamburg 2009). Bref, cet exemple démontrera très tôt le rôle primordial de la dispersion de la population comme outil de revendication territoriale (Evans 2006).

Toutefois, c'est seulement à partir de la fondation du pays en 1948 que la politique de dispersion de la population prendra véritablement forme. Cette politique sera mise sur pied à la lumière de deux importants problèmes géostratégiques qui seront notés par l'administration de Ben Gourion suite à la création de l'État. Dans un premier temps, Israël a accru la superficie de son territoire au terme de la guerre israélo-arabe de 1948-1949 (voir carte 9). Afin de conserver le territoire acquis, on cherchera à peupler de Juifs les territoires en question (Feitelson 1999). Dans un deuxième temps, le Premier ministre note que la présence juive en Palestine est trop concentrée sur la plaine côtière entre Tel-Aviv et Haïfa, laissant de cette manière les frontières du nouvel État non protégées (Evans 2006 ; Tal 2008). De fait, ces premières années ont été marquées par de nombreuses incursions de militants arabes en territoire israélien (Orenstein et Hamburg 2009). Mentionnons qu'il n'y avait alors aucun accord de paix avec les pays arabes voisins.

L'impulsion de la politique de dispersion de la population sera assurée via l'introduction du Plan Sharon en 1951 (Tal 2008). Ce dernier se veut alors comme le plan directeur du développement territorial israélien pour les vingt années subséquentes. Or, il constituera également la pierre angulaire de la politique de dispersion israélienne. Le succès de cette entreprise s'appuiera sur quatre éléments principaux (Evans 2006).

4.2.1.1.1 - Les quatre volets de la politique de dispersion

- **Construction de villes « de développement »**

La fondation de villes dites « de développement » (*Development towns*), constitue le premier élément de la politique de dispersion.

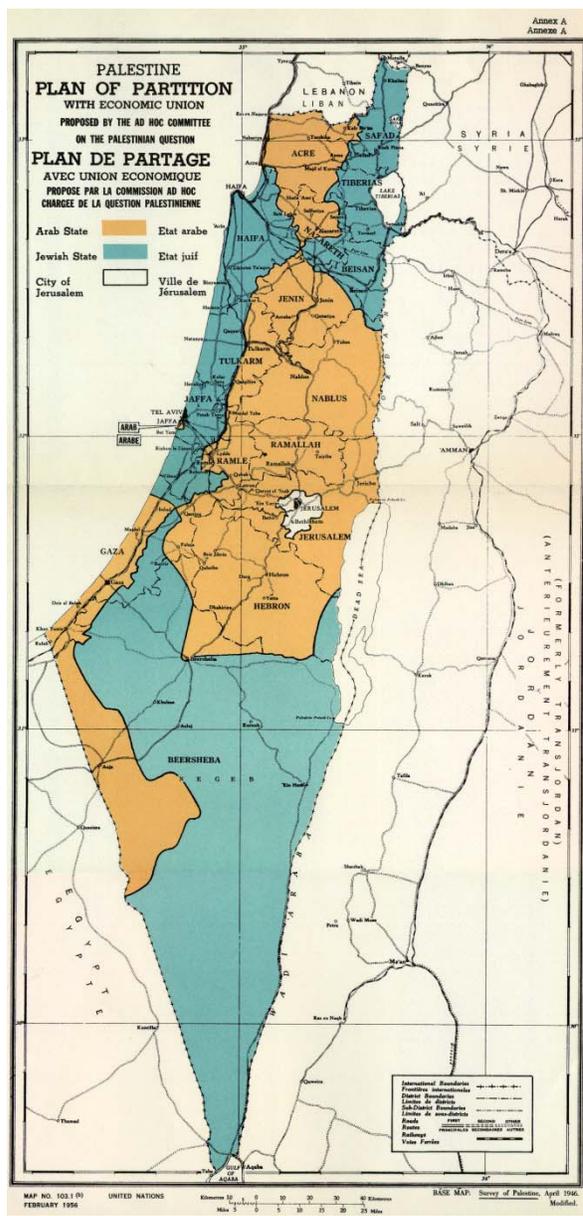
**Carte 7 – Plan de partition de la Palestine
de la commission royale Peel (1937)**



Source: Center for Policy Analysis on Palestine, 2008

Les zones priorit ees, en ce qui a trait   la construction de ces villes, sont les districts Nord (Galil ee) et Sud (N eguev) o  les Juifs sont proportionnellement moins nombreux que dans les quatre autres districts (Tel-Aviv, Centre, J rusalem, Ha fa).

Carte 8 – Plan original de partage de la Palestine, 1947



Source : Résolution adoptée sur le rapport de la commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne, ONU 1947

De la sorte, 25 des 29 villes de développement seront fondées dans ces deux districts périphériques (Evans 2006). Ces villes seront implantées principalement durant les années 1950, mais également durant les années 1960. Qui plus est, entre 1947 et 1956, 360 communautés rurales seront implantées, dont une bonne partie près des frontières (Orenstein et Hamburg 2009). La localisation des nouvelles villes est soigneusement planifiée en tenant compte des questions de sécurité.

Carte 9 – Carte des modifications territoriales entre 1947 et 1949



Source : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Fichier:Israel-1947-1949.jpg>

Par exemple, l'emplacement de la ville de Qiryat Gat a été choisi d'abord et avant tout afin d'implanter une présence juive entre la bande de Gaza et la Cisjordanie, deux territoires qui, au moment de la fondation de Qiryat Gat, étaient respectivement sous contrôle égyptien et jordanien (Evans 2006). De la sorte, on a voulu ainsi éviter toute annexion arabe permettant de joindre les deux territoires susmentionnés qui aurait donc pu scinder le territoire israélien en deux parties, séparant le désert du Néguev du reste du pays. Bref, au milieu des années 1960, déjà 300 000 citoyens israéliens habitaient dans ces villes de développement.

- **Financement du développement résidentiel en périphérie par l'État**

En deuxième lieu, l'État a stimulé la dispersion spatiale de la population via son financement apporté à la construction résidentielle en périphérie. Durant les premières décennies suivant la fondation, l'État constituait le principal promoteur immobilier. Par conséquent, une importante partie des logements ont été construits en périphérie. Entre 1958 et 1967, on recense que les districts Nord et Sud ont accueilli 40% des logements construits par l'État et ce, en dépit de leur très faible population relative (Evans 2006). En contrepartie, le district de Tel-Aviv, représentant 35% de la population à l'époque, n'a recueilli que 20% de ces logements.

- **Création d'emplois en périphérie**

Les mesures prises par l'État visant à créer des emplois en périphérie constituent le troisième élément clé de la politique de dispersion. Afin d'attirer les entreprises à s'établir en périphérie, l'État a offert de généreux incitatifs à ces dernières : cession de parcelles de terrain, réductions d'impôts, prêts gouvernementaux à des taux très favorables (Evans 2006). Par ailleurs l'État prendra en charge, dans certains cas, jusqu'à 70% des coûts de construction des entreprises ayant accepté de se poser en périphérie.

- **Redirection des flux migratoire vers la périphérie**

Le dernier élément souligné par Evans concerne l'immigration. C'est en grande partie grâce l'important afflux migratoire si la politique de dispersion a pu se matérialiser. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, de 1948 à 1967, ce sont 1,2 millions de Juifs de la diaspora qui se sont établis en Israël. Évidemment, le gouvernement israélien saisira l'opportunité qui s'offre à lui en faisant établir une majorité de ces immigrants dans les villes de développement ainsi que dans les communautés agricoles périphériques. Malgré la volonté de la plupart des immigrants à vouloir s'établir sur la plaine côtière, le gouvernement les a dirigés directement en zones périphérique et ce, parfois en utilisant la méthode forte auprès des récalcitrants en les privant de bénéfices immobiliers lié à tout refus, par exemple. Conséquemment, ces immigrants seront quatre fois plus nombreux à s'établir dans les villes de développement que les autres citoyens israéliens. (Evans 2006).

En somme, les vingt premières années de la politique de dispersion israélienne ont reposé sur quatre éléments : la création de villes « de développement », la construction de logements ainsi que les efforts de l'État visant à créer des emplois en périphérie, puis la canalisation de l'important flux migratoire des années 1950 vers les régions périphériques du pays. Ainsi, la première phase de la politique de dispersion aura produit les effets escomptés : la proportion de la population israélienne habitant les deux districts périphériques sera passée de 8% (1948) à 21% (1969). Par conséquent, la proportion de la population israélienne habitant le district de Tel-Aviv a chuté de 43% à 34% (Tal 2008). Par ailleurs, à la fin des années 1960, les Juifs seront devenus majoritaires pour la première fois dans le district Nord (56%) et dépasseront le cap des 90% dans le district Sud (91%) (Evans 2006). Les efforts visant à disperser la population sous le plan Sharon auront été tellement soutenus que certains observateurs qualifient ce plan d'agoraphobe (Tal 2008).

4.2.1.2 - De la guerre des Six-Jours au début années 1990

La politique de dispersion poursuivra son cours suite à la guerre des Six-Jours en 1967, entraînant son lot de conséquences auprès des espaces ouverts (ces conséquences seront abordées dans la dernière partie du présent chapitre). Toutefois, cette politique sera profondément altérée : l'accent sur la sécurisation des frontières sera mis de côté. Le gouvernement israélien n'insistera plus sur la nécessité de peupler les zones frontalières et périphériques (Evans 2006, Orenstein 2009). Trois nouveaux facteurs expliquent ce changement de cap :

- **Agrandissement du territoire israélien suite à la guerre des Six-Jours.**

Au terme de la guerre en juin 1967, la superficie contrôlée par Israël triple. Désormais, Israël contrôle la Cisjordanie, le bande de Gaza, le plateau du Golan ainsi que l'immense péninsule du Sinaï. Dès lors, il devient futile de disperser la population près des frontières d'avant-guerre (Evans 2006 ; Orenstein 2009). Malgré la non-reconnaissance des nouvelles frontières par la communauté

internationale, la colonisation juive en territoires occupés débutera dès 1968¹². Conséquemment, le contrôle de ces territoires par Israël nécessitera d'importantes ressources, ce qui fera en sorte que la politique de dispersion sera délaissée temporairement.

- **Baisse substantielle du nombre d'immigrants.** Le nombre annuel d'immigrants en Israël suite à la guerre des Six Jours sera relativement très peu élevé jusqu'à la fin des années 1980, ce qui minera ainsi la capacité de l'État à mettre en exécution sa politique de dispersion (voir figure 5) (CBS ; Evans 2006). En ce sens, Israël connaîtra durant cette période, plusieurs années avec un solde inférieur à 20 000 immigrants, un net contraste avec les premières années suivant l'indépendance.
- **Sécurisation des frontières.** Durant les vingt années suivant la guerre des Six Jours, plusieurs événements feront en sorte que les frontières israéliennes seront davantage sécurisées (Evans 2006). Parmi ceux-ci, on retrouve :
 - L'expulsion de l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) de la Cisjordanie suite à la guerre des Six Jours vers la Jordanie, puis ensuite, leur expulsion de la Jordanie (Septembre Noir) vers le Liban en 1971¹³. Ces déplacements ont contribué à sécuriser la frontière orientale du pays.
 - La rétrocession de la péninsule du Sinaï à l'Égypte en 1978. Cela a permis l'élaboration d'un traité de paix entre les deux pays, sécurisant de facto la frontière commune avec l'Égypte.
 - L'expulsion de l'OLP du Liban durant la guerre du Liban en 1982. L'OLP déménagera en Tunisie ce qui sécurisera la frontière septentrionale, à partir d'où les *fedayins* palestiniens menaient des raids (Evans 2006).

¹² Les premiers balbutiements de la colonisation israélienne dans les territoires occupés ont lieu dès 1968. Or, ce n'est qu'à partir de la prise du pouvoir du Likoud en 1977 que la colonisation de ces territoires prendra véritablement son essor : le Likoud voulait alors annexer la Cisjordanie et la Bande de Gaza à Israël

¹³ Septembre noir est un conflit qui eu lieu en 1971 opposant la monarchie jordanienne à l'Organisation pour la Libération de la Palestine, dirigée par Yasser Arafat. Menaçant à quelques reprises de renverser la monarchie, l'OLP se fit expulser de Jordanie sur ordre du roi Hussein (Evans 2006).

Conséquemment, les dirigeants israéliens se sont ensuite intéressés à la présence arabe au sein même d'Israël. Malgré l'expulsion de 750 000 Arabes durant la guerre de 1948-49, ces derniers sont demeurés relativement nombreux, notamment dans trois régions (Orenstein et Hamburg 2009). En premier lieu, ils sont très nombreux en Galilée (district Nord), une région qui d'ailleurs avait été cédée à l'État arabe dans le cadre du Plan de partition de la Palestine (Yiftachel 1997). Les deux autres régions sont le Néguev où l'on retrouve les Bédouins, puis la région qu'on surnomme communément le « Triangle », qui est en fait une partie de la plaine de Sharon près de la Cisjordanie (Evans 2006 ; Orenstein et Hamburg 2009). Suite à la guerre des Six Jours (1967) et de celle du Yom Kippour (1973), cette présence arabe représente un élément non désiré. Les craintes sont particulièrement vives quant la possible alliance de ces derniers avec les pays arabes voisins dans l'éventualité d'une autre guerre. Par ailleurs, les projections démographiques suggèrent que les Arabes israéliens deviendront proportionnellement de plus en plus nombreux. C'est pourquoi certains, comme le démographe Arnon Soffer, verront en eux à partir de ce moment une « menace démographique » (Kartin et Schnell 2007). Pour les tenants de ce discours, cette tendance sera d'autant plus inquiétante en raison de deux facteurs juxtaposés : d'une part, la baisse substantielle de l'immigration juive durant les années 1970 et 1980 puis d'autre part, le maintien d'une très haute fécondité chez Arabes israéliens, en net contraste avec les Juifs qui ont déjà accompli leur transition démographique. Ainsi, dans les années 1980, les Juifs redeviendront minoritaires dans le district Nord et leur présence relative descendra sous la barre des 90% dans le district Sud (Evans 2006).

Pour remédier à la situation, le gouvernement israélien poursuivra sa politique de dispersion dans les régions ciblées (Galilée, Néguev) où cette « menace » perdure. Ces zones désignées pour la politique de dispersion sont officieusement délimitées du reste du pays par une sorte de « frontière interne » (Yiftachel 1997). Entre la guerre des Six Jours et le début des années 1990, deux projets retiennent l'attention en ce sens.

4.2.1.2.1 - La « judaïsation » de la Galilée

Avec l'aide du Fonds national juif et de l'Agence juive, l'État israélien a donné le feu vert à une politique de développement visant à renforcer la présence juive en Galilée.

Bien que non officielle, cette politique est désignée comme « judaïsation » de la Galilée à travers la littérature. Les faits saillants de cette politique sont l'agrandissement de la ville de Karmiel ainsi que la création du Bloc de Misgav : une douzaine de communautés qui seront fondées dans les montagnes de Galilée (voir carte 2).

Le but derrière la fondation de ces nouvelles implantations demeure le même : stimuler la migration des Juifs établis au centre du pays vers la périphérie, dans ce cas-ci, la Galilée. Or, la poursuite de la politique de dispersion dans les années 1970 se bute à un autre obstacle de taille. À partir des années 1970, la plupart des espaces ruraux sont occupés par les localités à vocation agricoles (*kibboutzim* et *mochavim*) (entretien avec Frenkel). C'est pourquoi l'Agence juive, de connivence avec l'État, devra trouver d'autres moyens de peupler la périphérie. Ainsi, on créera des communautés rurales à vocation industrielles (*industrial rural settlements*). Or, ces dernières connaîtront peu de succès. Conséquemment, un nouveau type d'établissement rural sera fondé, les villages communautaires (*community settlements*). À l'instar des *kibboutzim*, la gestion du village fonctionne de manière coopérative : les résidents décident, par exemple, qui peut s'y installer ou non. Toutefois, il n'y a que très peu de coopération économique entre les habitants : la plupart travaille à l'extérieur, contrairement aux *kibboutznikim*. Ces établissements exurbains sont presque exclusivement juifs : on rejette les Arabes indirectement, un contentieux qui a été soulevé par certaines ONG israéliennes.

Par ailleurs, afin d'attirer les gens du centre du pays à venir s'établir dans ces villages communautaires, l'Agence juive fournit la maison mitoyenne et la terre est prêtée aux nouveaux habitants en échange d'une somme dérisoire (entretien avec Frenkel).

Puis, parallèlement à la « judaïsation » de la Galilée, un autre plan visant à disperser la population fut mis en application : le projet Pithat Shalom. Débutant durant les années 1980, ce plan a encouragé le développement rural le long de la frontière israélo-égyptienne (Orenstein et Hamburg 2009).

4.2.1.3 - Du début des années 1990 à aujourd'hui

La politique de dispersion poursuivra son cours au tournant des années 1990, renforcée par l'augmentation de l'immigration. De 1990 à 1994, ce sont plus de 600 000

immigrants qui s'établiront en Israël (CBS). Voulant profiter de cette conjoncture, l'État financera la construction de logements dans les districts périphériques. Toutefois, cette fois-ci, l'État ne pourra plus décider du lieu d'établissement des immigrants (Evans 2006). Néanmoins, les incitatifs mis en place porteront fruits : les Russes et les Éthiopiens seront très nombreux à s'établir à Beer-Sheva, par exemple.

4.2.1.3.1 - Dispersion versus protection des espaces ouverts

Malgré la poursuite de la politique de dispersion, de plus en plus de voix s'élèveront à son encontre. En effet, le début des années 1990 marque l'essor de nombreuses organisations environnementales. Ces dernières inscriront à leur agenda la perte d'espaces ouverts comme le problème numéro un auquel il faut s'attaquer, ce problème s'étant rapidement exacerbé avec l'arrivée massive d'immigrants en très peu de temps : à elles seules les années 1990 et 1991 ont accueilli autant d'immigrants que le nombre cumulé de ceux-ci entre 1973 et 1989 (CBS). Par ailleurs, les politiques d'aménagement de l'État adopteront également des considérations environnementales à l'égard des espaces ouverts, une première, avec la mise en application du NOP 31 (*National Outline Plan 31*). Selon Orenstein, la montée en importance des considérations environnementales a fait en sorte qu'il y a aura à partir des années 1990 une opposition de paradigmes (politico-démographique vs environnemental) au sein de la planification territoriale. En ce sens, il y aura une tension entre le désir encore présent de disperser la population juive à travers le territoire et celui de préserver les espaces ouverts pour les générations futures (Orenstein et Hamburg 2009). Le cas de la fondation de la ville de Modi'in dans les années 1990 témoigne de ce conflit. Construite dans le district central à mi-chemin entre Tel-Aviv et Jérusalem, cette ville représente aux yeux de certains une hérésie vis-à-vis la nécessité de peupler la périphérie. Effectivement, selon Arnon Soffer, professeur à l'Université d'Haïfa, la construction de cette ville fut une erreur dès le départ car il était évident qu'elle allait exercer un fort niveau d'attraction, minant ainsi les efforts de dispersion de la population (Lieberman 2008).

4.2.1.3.2 – Le Néguev et la politique de dispersion

En dépit des inquiétudes quant à la perte d'espaces ouverts, la politique de dispersion se poursuivra des années 1990 à nos jours et ce, principalement dans le Néguev. Représentant environ le deux-tiers de la superficie israélienne, les autorités s'attendent à ce que ce territoire accueille une bonne part des trois millions d'habitants qui s'ajouteront d'ici vingt ans : l'État prévoit que la population israélienne sera de 10 millions d'habitants en 2030 (Frenkel 2004 ; CBS). Toutefois, les efforts mis de l'avant afin d'y attirer une population juive, visent d'abord et avant tout à contrecarrer l'expansion du développement spatial chez les Bédouins qui sont traditionnellement nomades.

4.2.1.3.3 - Le problème bédouin

Afin de sédentariser les Bédouins, l'État a fondé sept villes au cours des années 1960. On estime qu'au tournant du 21^{ème} siècle, ces dernières avaient attiré environ la moitié des Bédouins (Krakover 1999). Malgré cela, le développement spatial dispersé des Bédouins qui sont restés en zone rurale poursuit sa prolifération. Ce développement est très soutenu étant donné que les Bédouins détiennent encore à ce jour l'un des plus hauts indices synthétiques de fécondité dans le monde (Orenstein et Hamburg 2009). C'est d'ailleurs pourquoi la politique de dispersion s'y opère sous la menace d'une éventuelle domination démographique des Bédouins, la proportion de Juifs dans cette région étant passée de plus de 90% au début des années 1970, à 77% en 2008 (CBS).

Afin de freiner la prolifération spatiale des Bédouins, l'État a implanté une gamme de mesures d'exécutions (Orenstein et Hamburg 2009). Parmi celles-ci, on retrouve :

- La création d'une « patrouille verte », expressément mise sur pied afin d'empêcher toute utilisation illégale des terres nationales. De la sorte, on vise à chasser les Bédouins établis sur les terres de l'État en utilisant divers moyens allant de la confiscation du bétail jusqu'à la démolition des résidences.

- La « savanisation » du territoire. Cette tactique consiste tout simplement à planter des arbres qui résistent au climat aride de manière à créer une présence sur le territoire, à défaut de pouvoir le peupler. De plus, cela vise à empêcher les Bédouins de s'établir sur le territoire.
- La création de ranchs à faible densité.

Par ailleurs, Ariel Sharon a approuvé en 2003 la construction de 31 nouvelles villes dans le Néguev. Selon Orenstein et Hamburg (2009), la localisation de certaines d'entre-elles fut choisie pour des motifs d'ordre sécuritaire. En ce sens, on a fondé des villes de manière à briser la continuité territoriale entre la zone habitée par les Bédouins et la Cisjordanie. Selon Pinchas Yehezkeli, un expert du dossier bédouin, ce n'est qu'une question de temps avant que les Bédouins demandent d'être annexés à l'Autorité Palestinienne, d'où l'intérêt de créer une zone tampon afin d'empêcher toute annexion (Barzilai 2004).

4.2.2 - Les répercussions de la politique de dispersion sur l'environnement

Les études de Yiftachel et d'Orenstein ont démontré que la politique de dispersion, en plus d'avoir d'importantes répercussions géopolitiques, a d'importantes conséquences négatives sur l'environnement. En ce sens, on lui accorde une part de responsabilité vis-à-vis la perte d'espaces ouverts. Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'il y a une forte corrélation entre la croissance de la population et la perte d'espaces ouverts (Orenstein et Hamburg 2009). De fait, il est évident que l'établissement d'un ménage requiert une superficie donnée, indépendamment du lieu où ce dernier s'établit en Israël, que ça soit sur la plaine côtière ou en périphérie. Toutefois, nous verrons dans les lignes qui suivent, que la politique de dispersion encourage depuis de nombreuses années un modèle de développement territorial à faible densité et ce pour des questions géostratégiques.

Comme nous l'avons vu précédemment, la politique de dispersion a toujours été appliquée face à un « ennemi » commun : la population arabe. Jusqu'au début des années 1970, les Arabes visés étaient ceux habitant à l'extérieur du pays, d'où les efforts visant à

dispenser la population juive près des frontières. Puis, dès les années 1970, ce sont les Arabes habitant au sein d'Israël qui seront visés. En ce sens, Yiftachel (1996) mentionne qu'un des buts de la politique de dispersion est de contenir le développement résidentiel arabe dans l'espace en fondant, d'une part, des colonies juives de manière à encercler les villages arabes puis, d'autre part, en manipulant les frontières administratives municipales.

4.2.2.1 - Étude de cas : le village arabe de Majd-al-Krum

Afin d'étayer ses propos, Yiftachel (1996) cite le cas du village arabe de Majd-al-Krum. Située en Galilée, cette communauté fait partie d'une agglomération de villes et villages arabes. De 1948 à 1992, la population du Majd-al-Krum est passée de 1400 à 8200 habitants (Yiftachel 1996). Dans le cadre de la « judaïsation de la Galilée », plusieurs mesures ont été utilisées afin d'endiguer l'expansion spatiale de ces communautés arabes. Ainsi, on a procédé à une expropriation massive (69% des terres appartenant aux résidents arabes avant 1948). Par ailleurs, on y a fondé 4 villes de développement durant les années 1950 et 1960 ainsi qu'une soixantaine de petites communautés « rurbaines » entre 1970 et 1990 (Yiftachel 1996). Ces petits villages sont les *mitzpim* (points d'observations en hébreu) évoqués précédemment.

Or, en ce qui a trait aux espaces ouverts, le problème réside dans le fait que de tels efforts visant à contenir l'expansion arabe ont mené au développement d'un modèle de développement territorial à très faible densité au sein des colonies juives. En ce sens, Orenstein et Hamburg (2009) estiment que le modèle de développement spatial diffère entre les communautés juives et arabes dans les régions touchées par la politique de dispersion telles que la région de Majd-al-Krum. Ainsi, on note que dans le district Nord, les conseils régionaux, dont la grande majorité de la population est juive, sont significativement moins densément peuplés que les localités arabes (voir tableau 1).

De fait, le tableau précédent montre que l'on retrouve deux types de développement territorial selon le type de localité. Les colonies juives, qui représentent la grande majorité des localités au sein des conseils régionaux, ont ainsi tendance, pour chaque habitant supplémentaire, à s'étendre sur une surface de quatre à cinq fois plus

étendue que les localités arabes et ce, malgré le fait que les deux types de localités se trouvent en milieu rural.

Tableau 1 – Densité de population selon le type de localité, 1961 et 1995, Nord de la Galilée

Année	1961		1995	
Type de localité	Localités arabes	Conseils régionaux (juifs)	Localités arabes	Conseils régionaux (juifs)
Superficie bâtie (hectares)	380	225	1 300	1 100
Population	18000	1 900	57 000	9 500
Densité de population sur la superficie bâtie	47	8	44	9

Note : la zone représentée ici correspond à celle de l'étude d'Orenstein et Hamburg (2009), soit une superficie de 184 km² dans le nord de la Galilée, jugée par ces derniers comme une région ciblée par la « judaïsation de la Galilée ».

Source : Orenstein et Hamburg (2009)

Ce résultat permet de tirer deux conclusions. D'une part, la politique de dispersion de la population juive stimule un modèle de développement à faible densité entraînant ainsi des conséquences environnementales néfastes alors que la perte d'espaces ouverts est devenue un problème environnemental majeur en Israël. En ce sens, le développement des colonies juives en Galilée détient, en quelque sorte, les principaux attributs de l'étalement urbain : faible densité, non-contiguïté, fragmentation du paysage, mauvaise utilisation de l'espace (Frenkel 2004). En plus d'avoir d'importantes répercussions sur l'environnement, la construction de colonies dispersées engendre d'importantes dépenses en ce qui a trait aux infrastructures (entretien avec Orenstein). Cette affirmation est d'autant plus pertinente dans le cas des *mitzpim*, ces petites colonies juchées au sommet des collines dont la Galilée est parsemée. Ces dernières doivent être reliées au réseau routier et aux conduites d'aqueduc, par exemple. Par ailleurs, ces mêmes *mitzpim* ont mené à un autre problème : l'accès aux sommets est devenu plus difficile étant donné leur privatisation.

D'autre part, l'importante différence de densité de population selon la superficie développée met en relief les restrictions auxquelles les Arabes doivent subir quant à l'expansion géographique de leurs localités (Orenstein et Hamburg 2009 ; Khamaisi 2004). Cela dit, la poursuite de cette politique, encore de nos jours, signifie un élément important : le gouvernement israélien perçoit encore la présence de populations arabes sur son territoire comme une menace à son intégrité territoriale. Ainsi, on perçoit que les frontières actuelles pourraient éventuellement être modifiées, d'où l'importance de placer ses pions sur le terrain par le biais d'une politique de dispersion de la population.

4.3 - Changements socio-économiques

De profonds bouleversements socio-économiques qui se sont opérés sur plusieurs décennies sont également responsables de la pénurie d'espaces ouverts en Israël. Ainsi, il faut absolument souligner l'influence de deux processus : la diminution de l'importance de l'agriculture au sein de la société israélienne et la hausse rapide du niveau de vie des Israéliens.

4.3.1 - La diminution de l'importance de l'agriculture

Depuis les années 1970, l'agriculture est devenue de moins en moins importante au sein de l'économie et de la société israélienne. Cela a eu un impact non négligeable sur les espaces ouverts étant donné que les terres agricoles en constituent la principale catégorie. Le secteur agricole a perdu de son lustre pour deux raisons. À l'instar des autres pays occidentaux, l'économie israélienne s'est tertiarisée, entraînant par le fait même, le déclin relatif du secteur primaire. Deuxièmement, les motifs idéologiques relevant du sionisme, qui accordent une place centrale à l'agriculture, se sont éclipsés au fil des années. Avec la combinaison de ces deux facteurs, les mécanismes qui avaient été mis en place afin de protéger les terres agricoles se sont érodés graduellement à partir des années 1980, pour ensuite s'effondrer au début des années 1990.

4.3.1.1 - L'agriculture en tant que secteur économique

Depuis une cinquantaine d'années, l'importance relative de l'agriculture dans l'économie nationale a diminué dans les pays occidentaux. La redéfinition des milieux ruraux s'est traduite par de bouleversements socio-économiques découlant de plusieurs facteurs : la hausse continue des rendements agricoles, le déclin du nombre d'agriculteurs, le déclin relatif de l'agriculture dans un contexte de mondialisation, la hausse de la demande pour les activités récréotouristiques en milieu rural (Sofer et Applebaum 2006). Or, ces processus à long terme n'ont pas épargné l'agriculture israélienne qui a également évolué dans la même direction.

En Israël, l'importance de l'agriculture au sein de l'économie nationale a périclité à partir du milieu des années 1960 (Feitelson 1999). À cette époque, le secteur agricole représentait 30% du PIB et les exportations agricoles constituaient le tiers de la valeur totale des exportations israéliennes (Tal 2007). En 2003, le Ministère de l'Agriculture estimait que ces chiffres étaient passés respectivement à 1,6% et 4,4% (Sofer et Applebaum 2006). Mentionnons que cette tendance s'est accentuée particulièrement durant les années 1980 alors qu'Israël était aux prises avec une crise inflationniste. Lourdemment endetté, le secteur agricole n'a pu compter sur le gouvernement pour lui venir en aide, marquant ainsi un point tournant dans la politique agricole du pays. Auparavant, l'État s'était toujours porté garant des vicissitudes du secteur agricole. Bref, cette crise a indéniablement accéléré le déclin relatif de l'agriculture israélienne. Deux solutions se sont alors offertes aux agriculteurs : a. l'accroissement de leur production agricole via l'acquisition de nouvelles terres et l'intensification des activités de manière à bénéficier d'économies d'échelle ; b. la diversification de leurs sources de revenus en s'orientant vers des activités non agricoles (Sofer et Applebaum 2006). La plupart des agriculteurs ont opté pour la deuxième option. De fait, la proportion de la main-d'œuvre employée dans le secteur agricole ne représentait plus que 2,4% de la population active en 2003 (Tal 2007).

Le déclin relatif de l'agriculture au sein de l'économie israélienne est certainement l'un des facteurs responsables de l'effondrement du dispositif de protection des terres agricoles à partir des années 1980 (ces mécanismes seront abordés dans la

partie suivante qui traite de la gouvernance). Toutefois, la modification des valeurs sionistes a également eu un impact considérable. Celles-ci accordaient autrefois un rôle central à l'agriculture afin d'édifier la nouvelle société israélienne.

4.3.1.2 - Valeurs sionistes et agriculture

Dès les premières années suivant l'indépendance, l'État israélien s'est doté d'un système de protection des terres agricoles très rigide comparativement à ceux des pays occidentaux (Sofer et Applebaum 2006). Or, ce dernier n'a pas été implanté uniquement en réponse au rôle économique prépondérant qu'occupait l'agriculture durant ces années. Effectivement, l'étanche système de protection des terres agricoles reflétait avant tout les valeurs sionistes sur lesquelles l'État a été proclamé (Feitelson 1999; Maruani et Amit-Cohen 2010; Sofer et Applebaum 2006 ; Tal 2008). Les tenants du sionisme voyaient alors en l'agriculture le meilleur moyen de développer le nouveau pays. Toutefois, ces valeurs sont devenues de moins en moins ancrées dans la mentalité des Israéliens au fil des années. De fait, l'effondrement des mécanismes de protection des terres agricoles est également lié au déclin des valeurs sioniste au sein de la société israélienne.

Les origines du sionisme remontent à la fin du 19^{ième} siècle en Europe, donc bien avant la création de l'État d'Israël. Le sionisme se définissait alors comme un mouvement nationaliste prônant la fondation d'un État juif en Palestine (Hananel 2010)¹⁴. Ce mouvement promouvait alors l'agriculture comme moyen de colonisation afin d'établir éventuellement les fondations d'un État juif. L'agriculture a été privilégiée pour deux raisons. D'une part, elle permettrait de favoriser le contact entre le peuple juif et la terre. En ce sens, il faut se rappeler qu'au Moyen Âge, les royaumes européens interdisaient aux Juifs de posséder une terre (Tal 2007). Ces mesures antisémites ont fait en sorte que ces derniers se sont orientés sur le secteur tertiaire au fil du temps. Ainsi, l'agriculture était perçue par les sionistes comme un moyen de redévelopper de liens étroits entre les Juifs de la diaspora et leur ancienne « terre historique », et ce, tout en modifiant et en diversifiant le bassin traditionnel d'emploi chez les Juifs. Le but était également de

¹⁴ L'origine de « sionisme » provient de Sion, nom qui désigne Jérusalem dans la Bible. Ainsi, le sionisme prône le retour vers Sion.

construire l'image du « nouveau Juif », bronzé, travaillant la terre, faisant « fleurir le désert », contrastant ainsi nettement avec le Juif de la diaspora, au teint pâle et étudiant la Torah (Hananel 2010). Qui plus est, l'idéologie sioniste voyait en la vie rurale, un mode de vie romantique et utopique, dépourvu de hiérarchie sociale (Maruani et Amit-Cohen 2010).

En plus de cette connotation idéologique, l'agriculture était perçue comme un outil indispensable afin de coloniser le territoire et de le revendiquer. Comme nous l'avons vu précédemment, l'établissement de colonies agricoles à partir de 1948 a permis de disperser la population près des frontières, d'assurer ainsi leur défense et du même coup, d'empêcher le retour de réfugiés palestiniens (Feitelson 1999).

4.3.1.3 - L'espace rural israélien : structure et spécificités

Étant donné l'importance que l'agriculture représentait aux plans idéologique et géostratégique, les autorités israéliennes ont favorisé le développement agricole afin de développer le nouveau pays. De la sorte, environ 80% des villages israéliens à vocation agricole ont été fondés dans le cadre d'un programme de colonisation chapeauté par l'État et l'Agence Juive (Sofer et Applebaum 2006). Ce développement territorial sous l'égide de l'État fut facilité par le fait que ce dernier détienne 93% du territoire suite à la nationalisation de celui-ci en 1948 (Maruani et Amit-Cohen 2010). Ainsi, ce dernier fournissait aux agriculteurs la terre, le logement, et le support financier nécessaire tout en se chargeant de l'organisation des colonies à vocation agricole. En ce sens, jusque dans les années 1970, deux types de communes agricoles furent créées : le *mochav* (au pluriel, *mochavim*) et le *kibboutz* (au pluriel, *kibboutzim*).

Ces dernières se distinguent par leur organisation coopérative : on y retrouve de nombreux services collectifs tels que l'accès à la machinerie agricole, l'accès au crédit ou aux services sociaux. Dans les *mochavim*, toutefois, l'exploitation des terres agricoles s'effectue de manière individuelle. Le *kibboutz* se différencie, quant à lui, par son caractère collectiviste : tout est fait en commun (les repas, le travail). Jusqu'aux années 1980, les *kibboutznikim* (habitants du *kibboutz*) étaient considérés comme l'élite

israélienne. En ce sens, en 1980, ces derniers représentaient 25% des officiers de l'armée alors qu'ils ne constituaient que 3% de la population totale.

D'ailleurs, les autorités israéliennes ont elles-mêmes conforté cette perception. En effet, l'État a reconnu le rôle pionnier de colonisation qu'ont joué les agriculteurs permettant ainsi créer et de défendre la « patrie des Juifs » (Sofer et Applebaum 2006). Du coup, les citoyens israéliens ne bénéficiaient pas d'une telle reconnaissance (Hananel 2010). En retour de leur « contribution », les agriculteurs pouvaient s'assurer du soutien de l'État vis-à-vis le bon fonctionnement de leurs affaires. Ainsi, l'État aura vite fait d'édicter une protection légale des terres agricoles qui s'avérera très rigide. En ce sens, cela contribuera à canaliser le développement territorial hors des terres agricoles.

À la lumière de la prépondérance de l'agriculture au sein de la société israélienne, sera créée en 1965, la Commission pour la Protection des Terres Agricoles (CPTA). Cette dernière sera responsable de l'approbation de tout plan d'aménagement prévoyant la conversion de terres agricoles à d'autres fins (Maruani et Amit-Cohen 2010 ; Werczberger et Borukhov 1999). Or, la CPTA déclarera presque tout l'espace non bâti en tant que terres agricoles et ce, sans considérer si celles-ci sont cultivables ou non (Feitelson 1999). Conséquemment, la CPAT est devenue une commission omnipotente en ayant la mainmise sur pratiquement la totalité des espaces ouverts en Israël (Maruani et Amit-Cohen 2010). Cela dit, la conservation des espaces ouverts a été extrêmement efficace jusqu'au début des années 1990.

4.3.1.4 - L'importance de l'agriculture en temps de guerre

L'agriculture en tant que pilier de la nouvelle société israélienne, s'est imposée également à cause du contexte de guerre omniprésent. Durant les années 1950, les pénuries de denrées alimentaires étaient chroniques et, en conséquence, de mesures de rationnement ont été implantées (Feitelson 1999). Soumis au blocus de ses voisins arabes, le problème de la sécurité alimentaire s'est révélé incontournable. Dès lors, l'autosuffisance agricole est apparue comme une nécessité absolue (Tal 2007). À ce sujet, il faut dire que la Seconde Guerre mondiale a laissé bien des cicatrices dans les souvenirs des Israéliens (Feitelson 1999). Bref, cet argument de sécurité alimentaire a renforcé

l'importance de l'agriculture comme vecteur de développement de l'État israélien. D'ailleurs, le lobby agricole, très près du pouvoir jusque dans les années 1980, ne manquera pas d'occasions de le rappeler.

4.3.1.5 - Le déclin de l'agriculture à partir des années 1980

La prédominance de l'agriculture au sein de la société israélienne est indéniable jusqu'aux années 1970. À partir de cette période, l'influence économique, politique, idéologique et sociétale entame sa chute. A priori, on peut légitimement associer ce déclin au rétrécissement graduel du secteur agricole dans l'économie nationale. En effet, il y a eu rapide tertiarisation de cette dernière. Désormais, l'économie israélienne repose principalement sur l'industrie de haute technologie, l'activité agricole ne représentant plus qu'une part triviale (Werczberger et Borukhov 1999). Néanmoins, d'autres facteurs sous-tendent également le déclin de l'agriculture. Le bond technologique réalisé en agriculture durant ces années a permis d'accroître la productivité à un point tel que le pays est devenu un exportateur de denrées alimentaires (Feitelson 1999). De fait, ce progrès a torpillé l'argument de la sécurité alimentaire, soustrayant ainsi l'importance de l'agriculture en tant de guerre.

Sur l'échiquier politique, le déclin relatif de l'agriculture fut représenté par la prise du pouvoir du Likoud en 1977 (Feitelson 1999 ; Maruani et Amit-Cohen 2010). Ces élections marquent un point tournant majeur dans l'histoire politique israélienne puisque de 1948 à cette date, le Parti travailliste a été au pouvoir de façon ininterrompue. Ce parti avait maintenu une relation étroite avec le milieu agricole coopératif (*i.e.* les mochavim et kibboutzim), partageant les mêmes idéaux de gauche. C'est pourquoi la percée du Likoud en 1977 de même que son maintien au pouvoir tout au long des années 1980 aura un profond impact sur le secteur agricole. Contrairement aux Travaillistes, les membres du Likoud proviennent principalement du milieu urbain. Conséquemment, le parti ne se sent pas lié du tout au secteur agricole, qui a toujours été associé aux Travaillistes. Ainsi, le Likoud ira même jusqu'à prendre des décisions défavorables à l'endroit du secteur agricole (Feitelson 1999). En ce sens, les politiques anti-inflationnistes du Likoud, concomitamment à leur décision de réduire drastiquement le support financier accordé à

la communauté agricole, ont précipité la faillite de ce secteur durant les années 1980 (Maruani et Amit-Cohen 2010). C'est à partir de la crise de la dette du milieu agricole que les terres agricoles seront désormais perçues comme des actifs, la solution étant de les développer afin de renflouer les coffres des communautés agricoles (Maruani et Amit-Cohen 2010). Évidemment, ce changement de perception à l'égard des terres agricoles aura un impact négatif considérable d'un point de vue de la protection des espaces ouverts.

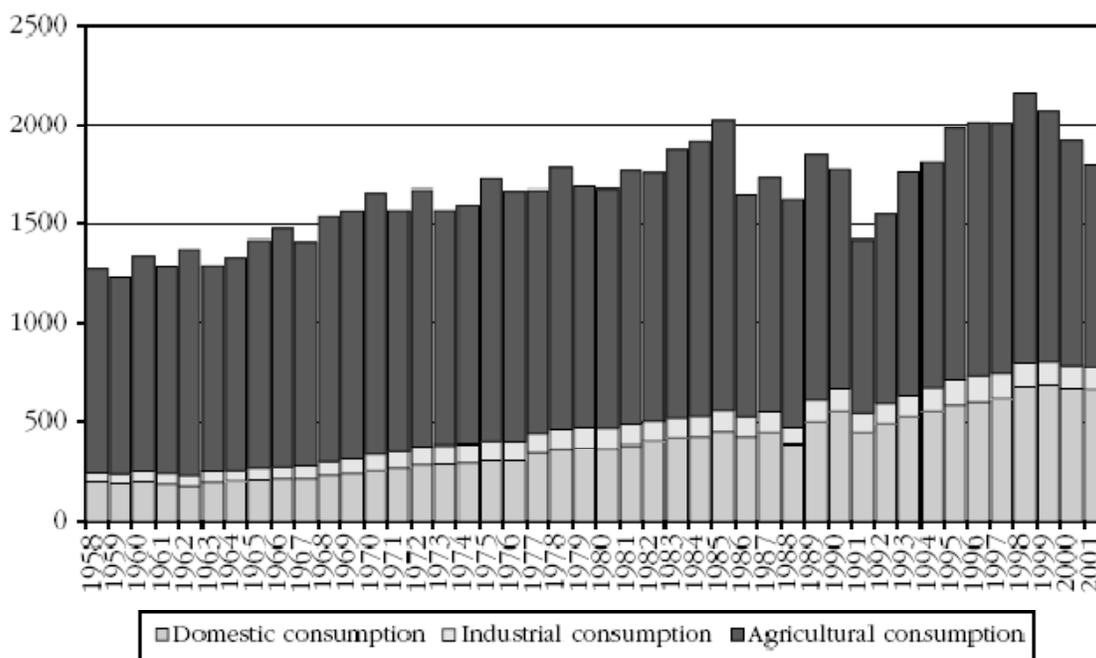
4.3.1.6 - Le déclin des valeurs sionistes traditionnelles

Dans un champ d'analyse plus large, le déclin de l'agriculture en Israël a été accompagné d'une baisse des valeurs propres au sionisme : coopération, solidarité sociale, social-démocratie ainsi que l'acceptation d'un État fort et centralisé (Maruani et Amit-Cohen 2010). Werczberger et Borukhov (1999) estiment que cette tendance est en partie due à l'arrivée des nombreux immigrants provenant du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord ou d'Europe chez qui les valeurs socialistes propres au sionisme n'étaient pas ou que très peu présentes. Or, l'avènement du néo-libéralisme à l'échelle mondiale est également responsable. Dès les années 1970, à l'instar des autres pays occidentaux, on constate en Israël une hausse de l'individualisme, du matérialisme, du capitalisme, puis les initiatives en faveur de la propriété privée sont de plus en plus nombreuses (Maruani et Amit-Cohen 2010). En somme, la société israélienne est devenue au fil des années de plus en plus ancrée à droite. Ce faisant, le soutien accordé à l'agriculture, milieu historiquement associé à la gauche en Israël, diminua significativement avec le déclin des valeurs sionistes traditionnelles. Feitelson (1999) souligne en ce sens que la baisse de l'attachement entre la société israélienne et l'agriculture a créé une « crise de légitimité » en ce qui a trait aux mécanismes de protection des terres agricoles, l'agriculture n'ayant plus son importance d'autrefois.

4.3.1.7 - L'agriculture vis-à-vis la pénurie d'eau

L'importance de l'agriculture a également été remise en question dans le contexte de pénurie d'eau, un problème s'étant aggravé particulièrement à partir des années 1970. De nombreux progrès techniques, telle que la micro-irrigation, ont été réalisés afin de réduire la consommation d'eau du secteur agricole. Néanmoins, l'agriculture est demeurée de loin le secteur économique consommant le plus d'eau en Israël (voir figure 7).

Figure 7 – Consommation d'eau (en millions de m³) selon le secteur (domestique, industriel, agricole), 1958-2001, Israël



Source : Feitelson (2005)

Parallèlement à son déclin relatif dans l'économie nationale, à la caducité de l'argument de la sécurité alimentaire de même qu'aux autres facteurs énumérés plus haut, l'agriculture a également été pointée du doigt vis-à-vis sa consommation d'eau qu'elle nécessite. Ainsi, les subventions accordées au secteur agricole sous forme d'eau ont elles aussi été réduites significativement.

4.3.1.8 - Agriculture et géopolitique

Comme nous l'avons vu dans la partie traitant de la politique de dispersion, l'implantation de collectivités agricoles en régions périphériques dans le cadre du plan Sharon a permis de coloniser l'ensemble du territoire israélien actuel. Or, vingt ans après la proclamation de l'indépendance, l'ensemble du territoire sera déjà entièrement occupé (entrevue avec Frenkel). Du coup, le développement agricole est désormais dénué de son avantage géostratégique sur le terrain. Par ailleurs, dans le cadre du programme très contesté de colonisation des territoires occupés mis sur pied dès 1977, l'agriculture est délaissée, ceci en grande partie puisque la Cisjordanie est quasiment impraticable à l'agriculture. Désormais, les nouvelles colonies seront de type « exurbaines » (Newman 1984).

4.3.1.9 - Conséquences sur les espaces ouverts

Le rôle central qu'a occupé l'agriculture au sein de la société israélienne est impressionnant. L'agriculture a été ancrée à la fois dans l'idéologie sioniste, permettant de créer l'image du « nouveau juif », puis a servi de moyen de colonisation afin de jeter les fondations de l'État israélien. Cela dit, ce rôle de premier plan a fait en sorte qu'un imposant système de protection des terres agricoles, chapeauté par la Commission pour la Protection des Terres Agricoles, a été entériné dans la loi. Toutefois, l'importance de l'agriculture a chuté au fil des années, fragilisant ainsi les bases légitimes sur lesquelles ce mécanisme de protection s'était appuyé. Conséquemment, ce dernier s'est révélé complètement inefficace au début des années 1990, alors qu'une importance superficielle de terres agricoles sera désignée pour être développée.

4.3.2 - La hausse du niveau de vie

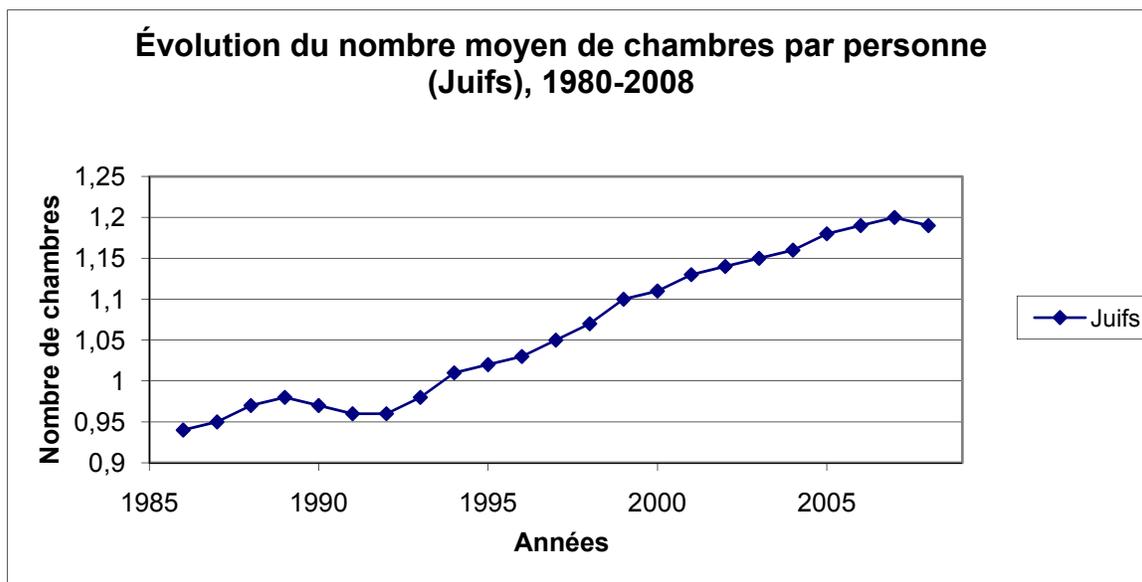
En outre, on peut associer la diminution de la superficie des espaces ouverts à la hausse généralisée du niveau de vie des Israéliens. Alors que durant les années 1950, le pays avait de la difficulté à nourrir et loger sa population, aujourd'hui, il détient un PIB

per capita comparable à ceux de la Corée du Sud ou de Taïwan (CIA World Factbook). D'ailleurs, Israël vient tout juste de rejoindre l'OCDE en 2010, une organisation internationale d'études économiques dont les membres sont des « pays développés ».

Cet enrichissement a eu d'importantes répercussions spatiales via les nouvelles préférences d'habitations auprès des ménages israéliens. On note en effet que le nombre moyen de chambres par habitant a augmenté de façon régulière depuis les années 1980, du moins chez les Juifs (voir figure 8). En d'autres mots, l'espace de logement occupé pour chaque habitant est en hausse constante depuis ces années. Cela dit, les implications spatiales sont majeures étant donné la forte croissance démographique qui se poursuit.

De plus, cette tendance est amplifiée par la composition des ménages : depuis 1980, on remarque une diminution du nombre de personnes par ménage en dépit de la croissance démographique soutenue (voir figure 9).

Figure 8



Source : Graphique construit à partir des données du *Statistical Abstract of Israel 2009*, Bureau israélien de la Statistique.

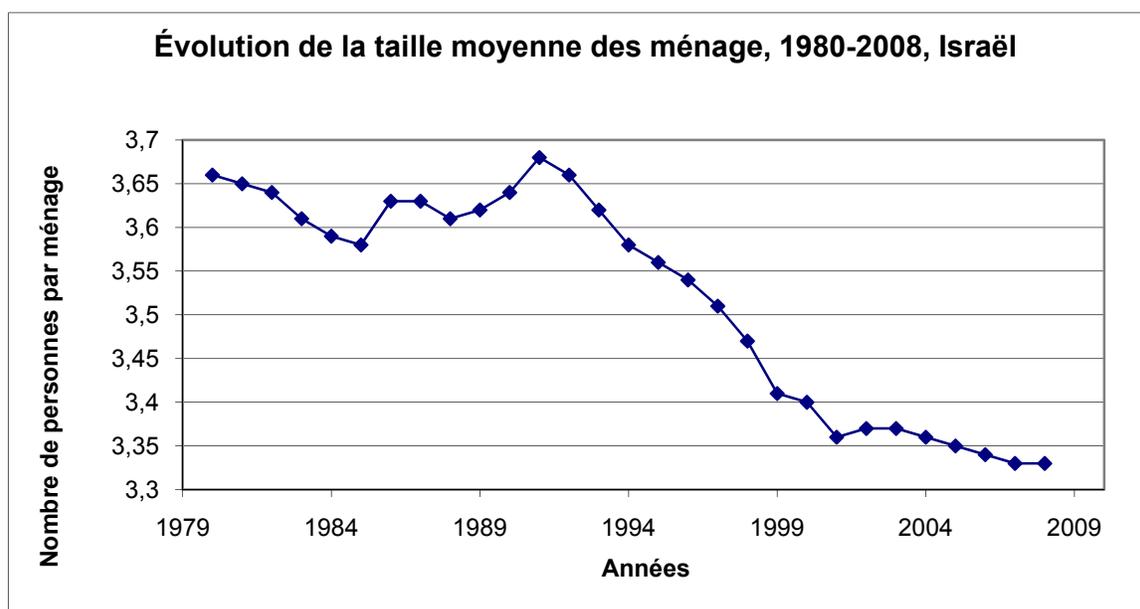
Bref, ces deux derniers graphiques démontrent que, depuis une trentaine d'années, les familles israéliennes sont de moins en moins grandes, mais consomment de plus en plus d'espace pour se loger. Juxtaposées à la forte croissance démographique israélienne, ces

deux tendances stimulent davantage l'étalement urbain et réduisent, de la sorte, la superficie totale d'espaces ouverts.

4.3.2.1 – La gentrification périurbaine

Dès années 1980, les classes moyenne et aisée commencent à s'établir de plus en plus en banlieue ou à la campagne (Frenkel 2008 ; Gonen 2004). Les membres de ces dernières recherchent avant tout à s'établir dans des maisons isolées. Dès lors, un processus de gentrification du milieu périurbain prendra de l'ampleur en Israël. Les développements domiciliaires en périphérie métropolitaine deviennent les nouveaux quartiers à la mode.

Figure 9



Source : Graphique construit à partir des données du *Statistical Abstract of Israel 2009*, Bureau israélien de la Statistique.

De plus, certaines communautés agricoles fondées dans les années 1950 seront revampées afin d'accueillir la nouvelle population exurbaine (Gonen 2004). Bref, cette nouvelle tendance, au sein de laquelle la maison détachée constitue la norme, contribue à renforcer l'étalement urbain.

4.4 - Le problème de la gouvernance

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, l'importance socio-économique de l'agriculture en Israël a garanti la protection des terres agricoles jusque dans les années 1980. Tal (2007) affirme en ce sens que la protection des espaces ouverts a été assurée par le système de protection des terres agricoles. Or, dès 1990, les organes responsables de cette protection modifient complètement leurs politiques dans le cadre de l'arrivée massive d'immigrants en provenance d'URSS. Ces changements auront des impacts notables sur l'aménagement territorial : la conversion des terres agricoles vers des usages urbains sera facilitée, stimulant du coup une dynamique d'étalement urbain dans les régions périurbaines. Bref, on peut attribuer une importante part de responsabilité à ces institutions étant donné leur pouvoir décisionnel vis-à-vis l'aménagement du territoire. Afin de comprendre en quoi ces institutions ont-elles contribué à aggraver la pénurie d'espaces ouverts, il est essentiel d'analyser leur rôle, leurs politiques, et surtout la réorientation de ces dernières à partir de 1990.

4.4.1 - Les institutions responsables de l'aménagement territorial

Israël a une longue tradition d'aménagement territorial très centralisé (Orenstein et Hamburg 2010). Les institutions responsables de l'aménagement ont toujours eu un impact considérable sur le développement spatial étant donné que 93% du territoire israélien est public (Werczberger et Borukhov 1999). De fait, ces dernières ont réellement la mainmise sur presque la totalité du territoire. On distingue deux organes responsables de l'aménagement du territoire : l'Administration foncière israélienne, que l'on désigne dans la littérature par son acronyme anglais ILA (*Israel Lands Administration*), puis le système de planification territoriale.

4.4.1.1 - l'Administration foncière israélienne (ILA)

Créée en 1960, l'Administration foncière israélienne (ILA) a comme mandat de gérer les terres publiques, c'est-à-dire 93% du territoire israélien (Maruani et Amit-Cohen 2010). La politique de cette organisation est déterminée par une commission dirigée par l'un des ministres du gouvernement au pouvoir. De 1960 à 1990, cette direction fut assurée par le ministre de l'agriculture. Par conséquent, la quasi-totalité des décisions prises par cette administration ont conforté les intérêts du secteur agricole en mettant sur pied un système de protection des terres agricoles très rigide (Maruani et Amit-Cohen 2010 ; Tal 2008).

Un principe de base régit l'ILA : les terres ne peuvent être vendues. Ces dernières sont louées pour une période de 49 ans (avec possibilité de renouvellement) et ce, peu importe le type de locataire : ménage, entreprise privée, organisation étatique. Ce principe de propriété collective date de bien avant la création de l'ILA. En effet, cela remonte au tout début du 20^{ième} siècle alors que le Fonds national juif, une branche de l'Organisation sioniste mondiale, s'employait à d'acheter des terres en Palestine afin d'éventuellement poser les jalons d'un futur État juif (Hananel 2010). Les terres achetées n'étaient alors pas considérées comme une propriété privée, mais bien comme une propriété collective appartenant au peuple juif. Ce principe de propriété collective sera conservé lors de la fondation de l'État d'Israël en 1948, puis la gestion sera confiée à l'Administration foncière israélienne dès 1960. Le territoire géré par l'ILA provient de trois sources (Werczberger et Borukhov 1999) :

- Du Fonds national juif, dont la première acquisition de terres en Palestine remonte à 1903.
- Du territoire laissé vacant lors du départ des Britanniques en 1948.
- De l'Autorité pour le Développement qui était en charge d'administrer les terres des réfugiés palestiniens qui ont été chassés lors de la guerre arabo-israélienne de 1948-1949.

En outre, l'Administration foncière israélienne a édicté deux lois afin que le développement commercial, industriel ou résidentiel n'empiète pas sur les terres agricoles (Tal 2008). D'une part, les terres doivent être continuellement cultivées sans quoi elles

doivent être rétrocédées à l'ILA par le locataire. D'autre part, l'ILA prohibe toute subdivision des terres, de manière à conserver une certaine économie d'échelle. Conséquemment, les agriculteurs n'ont aucun intérêt à abandonner la vocation agricole des terres qu'ils cultivent.

4.4.1.2 - Le système de planification territoriale

Alors que la gestion du territoire est effectuée par l'ILA, toute modification en ce qui a trait au zonage doit passer par le système de planification territoriale, le second organe responsable de l'aménagement du territoire. De fait, c'est cet organe qui approuve ou rejette la conversion d'espaces ouverts pour le développement.

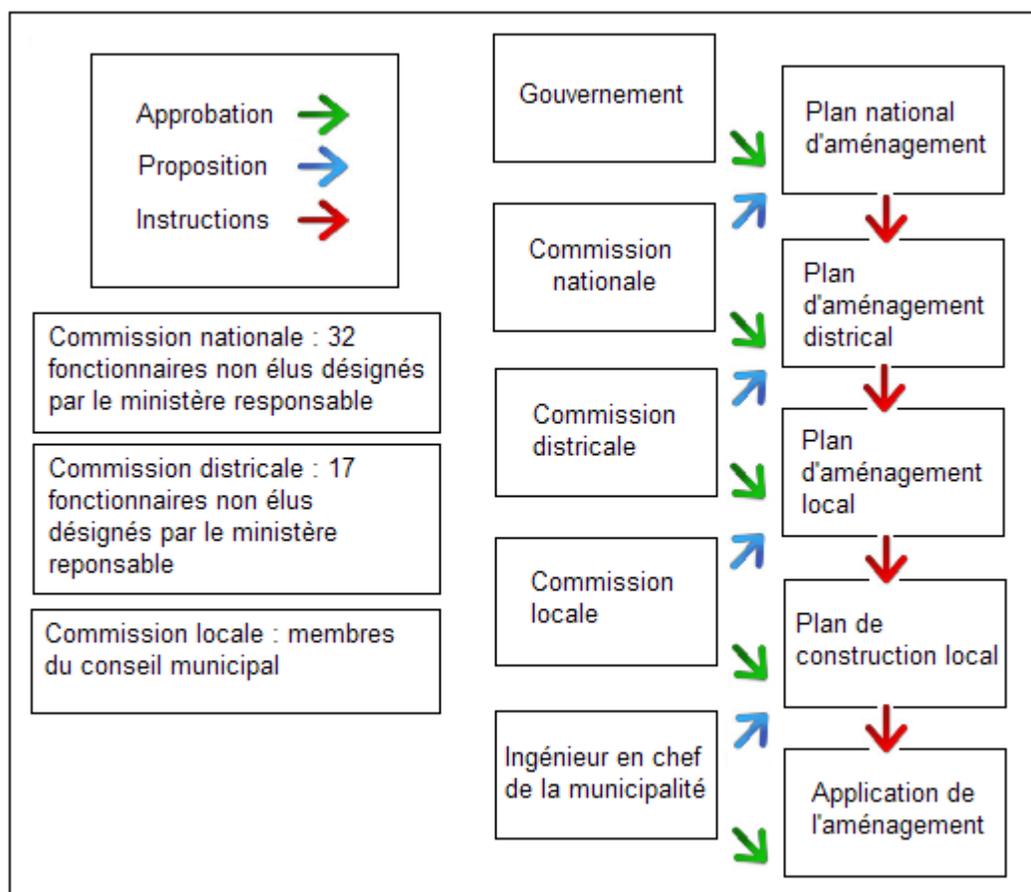
Le système de planification territoriale est né de la *Loi sur l'Aménagement et la Construction* en 1965 (Maruani et Amit-Cohen 2010). Ce dernier est constitué d'une hiérarchie de commissions (nationale, districale, locale) qui évaluent les schémas d'aménagement (*outline plans*) du territoire qui leur sont proposés (Maruani et Amit-Cohen 2010 ; Alfasi 2006) (voir figure 10).

Seule la commission située au palier supérieur peut approuver la modification (la commission districale vis-à-vis la locale et la commission nationale pour les demandes soumises à partir du district), ceci afin de minimiser l'influence des intérêts économiques et politiques locaux sur l'aménagement territorial. En ce sens, un promoteur désirant modifier un plan d'aménagement, dans le cas d'une conversion de terres agricoles en une zone de développement résidentiel, par exemple, soumettra son plan à la commission locale. Cette dernière peut rejeter la proposition ou la transférer à la commission du district afin d'être approuvée. L'approbation peut être effectuée uniquement suite à une période de 60 jours durant laquelle le projet de modification est rendu public (Maruani et Amit-Cohen 2010).

La *Loi sur l'Aménagement et la Construction* de 1965 met également sur pied la Commission pour la Protection des Terres Agricoles (CPTA). Le rôle officieux de celle-ci est de s'assurer que la mentalité pro-agriculture imprègne également le système de planification territoriale (Tal 2008). Conséquemment, cette commission qui détient un droit de veto, revoit et donne son aval sur toute modification des schémas

d'aménagement ayant été préalablement approuvée par la commission nationale ou districale. Puisque la CPTA désigne la quasi-entièreté des espaces ouverts aptes à l'agriculture, une très faible superficie de terres agricoles sera convertie pour d'autres usages jusqu'en 1990 tandis que de nombreuses mesures favorisant l'agriculture seront approuvées par le système de planification territoriale (Maruani et Amit-Cohen 2010).

Figure 10 – Organigramme du système israélien de planification territoriale



Source : Alfasi (2006)

En somme, la création du système d'aménagement territorial de même que de l'Administration foncière israélienne (ILA) a permis d'institutionnaliser un dispositif de protection des espaces ouverts d'une sévérité inflexible, ceci grâce au favoritisme dont le

secteur agricole israélien a bénéficié jusque dans les années 1980. Cependant, la crise de l'immigration de 1990-1992 mettra à rude épreuve ce système de protection.

4.4.2 - L'aménagement du territoire en temps de crise

Avant 1990, le système de protection des terres agricoles n'a jamais véritablement été testé (Feitelson 1999). Or, l'arrivée subite de plusieurs centaines de milliers d'immigrants en provenance d'URSS au début des années 1990 accentuera la pression afin de convertir des terres agricoles en zones domiciliaires pour loger les nouveaux arrivants. La pression sera d'autant plus grande étant donné l'intensité du phénomène démographique : en cinq ans (1990-1995), environ un million d'immigrants éligibles dans le cadre de la *Loi du Retour* se grefferont à la population israélienne qui était de 4,5 millions d'habitants au début de cette même période (Maruani et Amit-Cohen 2010). Toutes proportions gardées, c'est comme si les États-Unis devaient accueillir la population entière de la France en cinq ans (Alterman 1995). Le gouvernement constatera alors que le rêve sioniste d'attirer tous les Juifs de la diaspora à s'établir en Israël représente un cauchemar en ce qui a trait au logement. De plus, cette situation de crise sera particulièrement difficile à gérer puisque Israël ne disposait alors d'aucune estimation du nombre de Juifs qui se trouvaient alors en URSS.

Les immigrants en provenance d'URSS affluent de jour comme de nuit à l'aéroport Ben Gourion, le seul aéroport international israélien qui est à cette période près de la saturation (Alterman 1995). Face à l'arrivée massive d'immigrants, la priorité numéro un du gouvernement est de fournir un logement à l'ensemble de ceux-ci. Or, les deux institutions d'aménagement (l'ILA et le système de planification territoriale) sont perçues comme des freins au développement résidentiel nécessaire (Feitelson 1999). Conséquemment, le gouvernement israélien, dirigé par le Likoud, réorganisera complètement les politiques d'aménagement de ces institutions, la vocation de celles-ci passant de pro-agriculture à pro-développement. Bien que ce changement de politique soit légitime afin de loger les nombreuses cohortes d'immigrants, cela mettra fin, du même coup, au dispositif de protection des terres agricoles, pourtant jugé très efficace jusqu'aux années 1990 (Maruani et Amit-Cohen 2010).

4.4.3 - La réorientation des politiques d'aménagement par le gouvernement

Dès 1990, le gouvernement intervient directement afin de modifier la politique des deux institutions chargées de l'aménagement territorial. Premièrement, en 1991, le gouvernement dépouille le Ministère de l'Agriculture de son pouvoir sur l'aménagement en transférant l'Administration foncière israélienne (ILA) au Ministère du Logement et de la Construction (Feitelson 1999 ; Tal 2008 ; Werczberger et Borukhov 1999). L'ILA avait été dirigée par le Ministère de l'Agriculture depuis 1960. En 1992, la nouvelle orientation pro-développement de l'ILA est patente. Plusieurs paramètres concernant la conversion des terres agricoles sont en effet modifiés (Maruani et Amit-Cohen 2010). Ces nouvelles mesures permettent désormais aux agriculteurs de convertir leurs terres pour des activités non agricoles en échange d'un paiement de 51% de la valeur de la terre. Ainsi, la conversion de terres agricoles représentera une importante source de revenus pour l'État. De plus, l'agriculteur peut également rétrocéder sa terre à l'ILA en retour d'une compensation de 25% de la valeur de sa terre.

Bref, ces deux nouvelles mesures créeront de forts incitatifs auprès des cultivateurs afin qu'ils convertissent leurs terres agricoles. Par ailleurs, les nouvelles mesures mises sur pied font en sorte que les terres agricoles sont dorénavant perçues par le gouvernement et l'ILA comme une importante source de revenus (Maruani et Amit-Cohen 2010). Toutefois, ce nouveau rôle de promoteur de l'ILA qui vise à maximiser les revenus de l'État contrevient à l'objectif initial qui est de protéger les intérêts collectifs sur ces terres publiques et ce, à l'égard des intérêts privés (Shoshany et Goldshleger 2002). Ce conflit résultant de deux objectifs apparemment diamétralement opposés est particulièrement intense en zone périurbaine où les prix des logements sont élevés et où les espaces ouverts sont utilisés à des fins de loisirs par la communauté urbaine.

Afin d'accélérer le développement résidentiel, le système de planification territoriale, un organe considéré par le gouvernement comme un obstacle en temps de crise, a également été court-circuité (Feitelson 1999 ; Maruani et Amit-Cohen 2010 ; Tal 2008). Deux mesures seront implantées par le gouvernement en ce sens. Dans un premier

temps, en 1990, le gouvernement ordonne à la Commission pour la Protection des Terres Agricoles (CPTA) de désigner 90 000 dounams (90 km²) de terres agricoles qui devront être converties afin de combler les besoins résidentiels des immigrants (Feitelson 1999). Cela a eu pour effet d'accroître les pressions pour le développement où la demande est forte, c'est-à-dire sur les terres agricoles entourant la région métropolitaine de Tel-Aviv dans le district central (Maruani et Amit-Cohen 2010). Également en 1990, le gouvernement entérinera la *Loi intérimaire sur les procédures d'aménagement et de construction*. Le but visé par l'introduction de cette loi est d'accélérer le processus d'aménagement en temps de crise. Pour ce faire, des commissions spéciales mandatées d'approuver les plans de développement résidentiel d'envergure (plus de 200 logements) sont mises sur pied (Maruani et Amit-Cohen 2010).

Cette procédure est effectivement beaucoup plus rapide : elle contourne les commissions locales, districales et nationale, et ne nécessite plus l'aval de la Commission pour la Protection des Terres Agricoles (CPTA). Par ailleurs, la période durant laquelle le projet peut être consulté par le public passe de 60 à 20 jours (Alterman 1995). Conséquemment, le gouvernement israélien se réapproprie les pouvoirs d'aménagement territorial aux dépens des deux institutions, l'ILA et le système de planification territoriale, qui avaient été créées expressément dans ce but au début des années 1960.

La *Loi intérimaire sur les procédures d'aménagement et de construction* était initialement supposée d'être en vigueur que pour une période de deux ans. Or, elle restera valide plutôt pendant cinq ans. Par le fait même, la superficie de terres agricoles converties durant ces années sera de 230 km² plutôt que les 90 km² prévus au départ (Maruani et Amit-Cohen 2010). Ces pertes auraient sans doute pu être limitées s'il y avait eu des mesures incitatives visant à revitaliser les espaces urbains (Hann 2002).

En outre, le gouvernement a profité de l'arrivée des centaines de milliers d'immigrants pour poursuivre sa politique de dispersion et ce, en dépit des recommandations du Ministère des Finances qui proposait plutôt de concentrer spatialement les nouveaux immigrants dans les grandes régions métropolitaines (Alterman 1995). Ainsi, la construction de logements dans les districts périphériques a été hautement subventionnée par l'État. Ce dernier y paie la totalité des coûts de construction, finance directement les infrastructures et les terrains sont loués gratuitement

aux ménages désirant s'y installer. Par ailleurs, sur l'ensemble des logements dont le financement est assuré par l'État, c'est-à-dire 120 000 logements construits en environ 3 ans, seulement 22% se trouvent dans le district central, où presque 50% des immigrants ont pourtant choisi de s'établir (Alterman 1995). Le district Sud, où le taux de chômage était déjà très élevé au début des années 1990, a accueilli 29% de ces logements alors que seulement 14% des immigrants s'y sont installés, dont certains, seulement que temporairement. Autre fait intéressant, 8% de ces logements financés par l'État ont été construits en Cisjordanie tandis que seulement 0,8% des immigrants s'y sont établis. Cela dit, ces chiffres ont laissé croire à la communauté internationale que le but derrière l'accueil des immigrants soviétiques était avant tout de coloniser les territoires palestiniens (Alterman 1995). Toutefois, cette politique fut modifiée en 1992, avec la prise du pouvoir par les Travailleurs qui annoncèrent un gel de la construction dans les territoires occupés.

En somme, la réorientation de la politique des deux institutions responsables de l'aménagement territorial a eu de profondes répercussions en ce qui a trait à la conservation des espaces ouverts. Le mécanisme de protection des terres agricoles a été mis de côté face aux défis liés à l'afflux d'immigrants au début des années 1990. Suite aux nouvelles mesures implantées par le gouvernement, l'Administration foncière israélienne s'est découvert le rôle de promoteur des espaces ouverts plutôt que protecteur, ce changement de mentalité reflétant d'une part, la perte d'influence du secteur agricole et, d'autre part, la source de profits que représente la vente de parcelles de terre, pourtant publiques, à des intérêts privés.

4.4.4 - L'apogée du mouvement environnementaliste en Israël

La crise de l'immigration au début des années 1990 a également eu des conséquences heureuses pour les défenseurs des espaces ouverts. En effet, l'acuité de cette crise de même que les répercussions spatiales qui en découlent ont conscientisé la société israélienne quant à la gravité de la pénurie des espaces ouverts. Beaucoup se mobiliseront afin de manifester leur opposition à tout projet de développement empiétant sur ceux-ci. La protection des espaces ouverts deviendra la priorité à l'ordre du jour des

organisations environnementales israéliennes. On dit de ces dernières qu'elles combleront, dans une certaine mesure, le rôle de protecteur des espaces ouverts à partir des années 1990, un rôle qui était autrefois associé aux institutions responsables de l'aménagement territorial.

4.4.4.1 - Le NOP 31

Les années 1990 sont aussi marquées par l'adoption par l'État de politiques qui, a priori, sont résolument en faveur d'une protection accrue des espaces ouverts (Orenstein et Hamburg 2009). Tout d'abord, il faut souligner la création du Ministère de l'Environnement en 1988. Ensuite, l'État pose les jalons d'un nouveau cadre d'aménagement territorial en ratifiant en 1993, le *Plan national pour la Construction, le Développement et l'Immigration 31*, souvent désigné sous son acronyme anglais NOP 31 (*National Outline Plan*) (Maruani et Amit-Cohen 2010). Ce plan d'envergure nationale se distingue par sa multisectorialité : il concerne les utilisations du sol, l'environnement, les transports, l'économie et les politiques sociales (Alterman 1995).

Autre fait saillant, le NOP 31 est le premier plan d'aménagement qui tient en compte de considérations environnementales à l'échelle nationale. En effet, il suggère tout d'abord d'intensifier le développement en région métropolitaine de manière à sauvegarder les espaces ouverts en zones périurbaines et rurales (Maruani et Amit-Cohen 2010). Ensuite, ce plan crée un statut légal pour les espaces ouverts non protégés permettant, par le fait même, aux citoyens ou groupes de pression de contester devant la justice les projets ayant un impact sur ces territoires (Tal 2008). Finalement, le NOP 31 remet en question la pertinence de la politique de dispersion en soulignant les effets néfastes que cette dernière entraîne sur les espaces ouverts (Alterman 1995).

Malgré la bonne volonté du gouvernement ainsi que du système de planification territoriale qui a conçu ce plan, le NOP 31 ne se révélera qu'un vœu pieux, et ce, pour plusieurs raisons. Bien qu'il ait ratifié le NOP 31, un document qui propose de mettre un terme à la politique de dispersion, tout indique que cette dernière est toujours bel et bien en vigueur alors que le gouvernement s'emploie encore à attirer les nouveaux immigrants et autres résidents déjà établis dans les districts périphériques, là où les Juifs sont

proportionnellement moins nombreux (Alterman 1995). En ce sens, le but demeure de limiter le nombre d'immigrants s'installant dans la région métropolitaine de Tel-Aviv en octroyant d'importants incitatifs économiques à ceux qui s'installent en périphérie (Evans 2006). Deuxièmement, malgré l'emphase que le NOP 31 place sur le développement des régions métropolitaines, aucune ressource ou presque n'est mobilisée afin de revitaliser les quartiers urbains susceptibles d'accueillir davantage d'habitants (Hann 2002). Troisièmement, certains observateurs affirment que le NOP 31 détient une part de responsabilité dans la perte d'espaces ouverts : l'accent mis sur l'intensification du développement urbain aurait contribué à accroître les pressions pour le développement et, par le fait même, mener ultimement à l'effondrement des mécanismes de protection des terres agricoles pavant ainsi la voie à une dynamique d'étalement en zones périurbaines (Maruani et Amit-Cohen 2010).

Bref, en dépit des mesures en faveur de la protection des espaces ouverts introduites par le biais du NOP 31, les résultats ne sont que très mitigés. Ce plan d'aménagement, conçu initialement pour être en vigueur jusqu'en 1998, restera valide finalement jusqu'en 2005 à la ratification du NOP 35, son successeur (Tal 2008).

4.4.5 - L'aménagement territorial au tournant du 21^{ième} siècle

Puisque le NOP 31 n'avait été conçu initialement que pour une période de cinq ans, le premier ministre Yitzhak Rabin se tourna, au milieu des années 1990, vers l'architecte Adam Mazor afin que celui-ci jette les bases du futur plan national d'aménagement (Tal 2008). En 1997, Mazor publiera le document *Israël 2020*, la pierre angulaire du plan national d'aménagement suivant, NOP 35. *Israël 2020* se veut comme une première tentative de planification multisectorielle à long terme : il vise à orienter le développement spatial israélien au tournant du 21^{ième} siècle (Frenkel 2008). Toutefois, ce document n'est qu'un plan stratégique, il n'est pas ratifié par l'État et n'a donc aucune implication légale (Tal 2008). Or, ce document y va de plusieurs recommandations afin d'accroître la protection des espaces ouverts (Alterman 1995 ; Frenkel 2008 ; Tal 2008) :

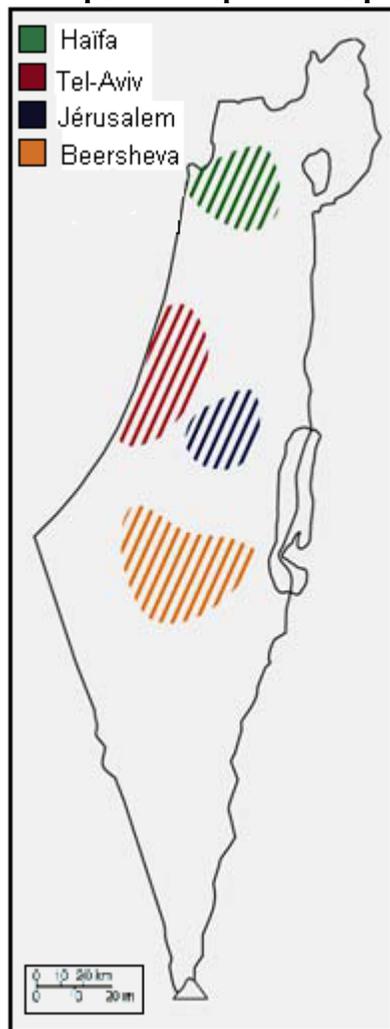
- Le premier principe du document est un oxymoron : il faut un développement « concentré non concentré » (Assif 2007, p. 6). On entend ainsi concentrer le développement futur en région métropolitaine, mais pas uniquement dans celle de Tel-Aviv, d'où la mention « non concentrée ». Le but est donc de diriger le développement futur au sein des quatre principales régions métropolitaines (Tel-Aviv, Jérusalem, Haïfa, Beer-Sheva) quitte à être plus permissif quant au développement sur ces territoires, ceci dans le but de maximiser la protection des espaces ouverts que l'on retrouve entre ces quatre régions. Une emphase particulière est mise sur Beer-Sheva, ville sur laquelle la Knesset fonde beaucoup d'espoirs (Ministère de l'Environnement, 2005). D'ailleurs, le NOP 35 établit une orientation stratégique pour chacune des régions métropolitaines (voir carte 10 et tableau 2) (Assif 2007).

Tableau 2 – L'orientation stratégique des quatre régions métropolitaines dans le cadre du NOP 35

Régions métropolitaines	Orientation stratégique
Tel-Aviv	<ul style="list-style-type: none"> • Capitale économique du pays • Centre culturel • Industries de haute technologie
Jérusalem	<ul style="list-style-type: none"> • Services publics et gouvernementaux • Éducation, information • Tourisme à grande échelle
Haïfa	<ul style="list-style-type: none"> • Activités industrielles traditionnelles • Industries de haute technologie • Pivote du transport maritime israélien • Capitale administrative du nord du pays
Beer-Sheva	<ul style="list-style-type: none"> • Développement industriel varié

- Mettre de côté, du moins temporairement, la politique de dispersion de la population dans les districts périphériques.
- Introduire des standards de densité minimale dans le cas des nouveaux développements urbains.
- Prioriser le développement dans les zones déjà construites : « boucher les trous »

Carte 10 – Les quatre régions métropolitaines prioritaires par le NOP 35



Source : (Assif 2007)

Ces recommandations seront conservées dans le cadre du NOP 35 qui reprend intégralement le contenu d'*Israël 2020*. Ce nouveau plan national d'aménagement

considère la pénurie d'espaces ouverts comme étant le problème environnemental prioritaire auquel il fait s'attaquer. Le NOP 35 introduit également une autre mesure qui est digne de mention. Il interdit catégoriquement la fondation de nouvelles villes ou villages en Israël (Shiloh 2009). Ainsi, tout nouveau développement doit être joint aux communes déjà existantes de façon à favoriser un développement spatial contigu et donc, plus compact (Frenkel 2008 ; Tal 2008). Les nouveaux critères de densité à respecter font naître une nouvelle tendance en faveur des édifices en hauteur : des gratte-ciels sortent de terre à Tel-Aviv mais également à d'autres endroits insoupçonnés en banlieue, tels que Givat Shmuel et Lod (Tal 2008). Le NOP 35 ne fut toutefois approuvé qu'en 2005 en raison de l'opposition, d'une part, du lobby agricole et d'autre part, du parti ultra-orthodoxe Shass, craignant que ce nouveau plan d'aménagement ne circonscrive pas assez le développement spatial des localités arabes (Tal 2008).

4.4.5.1 - Critiques du NOP 35

Malgré l'enchâssement du NOP 35 dans la loi en 2005, les directives dictées par ce plan ne sont pas toujours respectées, ce qui peut remettre en question la légitimité du plan. En effet, lorsque les mesures introduites par le NOP 35 se heurtent avec certaines considérations géopolitiques ou nationalistes, ces dernières peuvent prévaloir en dépit de la loi. C'est notamment ce qui est arrivé en 2005 dans le cadre de l'évacuation des colons juifs de la bande de Gaza. Malgré l'interdiction de construire de nouvelles villes, la commune de Mirscham dans la plaine de Lachish fut créée afin de relocaliser les colons évacués (Shiloh 2009). Par ailleurs, certains voient d'un mauvais œil l'abandon, du moins, officiellement, de la politique traditionnelle de dispersion de la population, reflétant ainsi l'opposition soulignée par Orenstein et Hamburg (2009) entre deux paradigmes d'aménagement territorial : environnementaliste et politico-démographique.

La pensée du démographe Arnon Sofer incarne bien le paradigme politico-démographique (Shiloh 2009). Effectivement, celui-ci croit que les directives du NOP 35 ne doivent compromettre en rien la politique de dispersion et que c'est cette dernière qui doit prévaloir. Dans une entrevue accordée au quotidien *Haaretz*, Soffer étaye son opinion (Shiloh 2009). Selon lui, la démographie arabe demeure en constante évolution et

cela pose de nombreux défis qui font en sorte qu'Israël doit rester sur la défensive vis-à-vis le développement spatial arabe. Conséquemment, les considérations environnementales du NOP 35 sont inappropriées selon lui, car elles minent les efforts déployés par le gouvernement afin d'endiguer efficacement tout développement arabe. D'ailleurs, c'est lui-même qui a proposé dans les années 1970 l'idée de construire des communautés juives en Galilée (les *mitzpim*) de manière à fragmenter la continuité territoriale arabe dans cette région et de ce fait, d'empêcher la création de tout mouvement autonomiste ou sécessionniste. Dans cette optique, il apparaît évident que la politique de dispersion demeure également très pertinente en 2010 alors que les Bédouins revendiquent une large part du Néguev. Actuellement, on retrouve environ 45 000 bâtiments bédouin jugés illégaux au Néguev puis, la Knesset estime que 1500 bâtiments s'ajoutent à chaque année (Eyadat 2010). En conséquence, les défenseurs de la politique de dispersion comme Sofer, voient d'un bon œil l'établissement de communautés juives dans cette région.

Le cas de la ville d'Harish montre également bien la persistance de la politique de dispersion, de même que la futilité des directives introduites par le NOP 35 (Hartman Wadi Ara). Cette ville se situe dans la région d'Ara, également surnommée le « Triangle », une zone majoritairement peuplée d'Arabes. Harish fut fondée en 1982 dans le cadre du plan des « Sept Étoiles » qui visait à établir une présence juive le long de la frontière occidentale de la Cisjordanie (Orenstein et Hamburg 2009). Jusqu'à aujourd'hui, la population de la commune est demeurée peu élevée, soit environ 4 000 habitants. Or, en mars 2010, le gouvernement a approuvé un vaste projet d'expansion de la ville. Initialement prévu avec une limite de 50 000 habitants, le projet vise désormais à faire de Harish une ville de 150 000 habitants. Dans les faits, ce projet ne contourne pas l'interdiction de créer de nouvelles villes même si les effets ressentis sur les écosystèmes seront tout comme. Autre fait saillant, le projet a été développé exclusivement pour la communauté ultra-orthodoxe, ceci malgré le fait que les communautés juives habitant la région soient largement laïques. Bref, on vise à attirer en grand nombre les communautés *haredim* dans une région où la souveraineté israélienne est perçue menacée en l'absence d'un traité de paix sur le dossier palestinien. Or, comme l'ont démontré Orenstein et

Hamburg (2009), la poursuite de la politique de dispersion de la population a un impact non négligeable sur la perte d'espaces ouverts.

Le NOP 35 est également très mal perçu auprès de nombreux Arabes. Ceux-ci pensent que le but premier de ce plan est de limiter leur développement sur le territoire israélien (Khamaisi 2004 ; Orenstein et Hamburg 2009). Cette crainte est sans doute motivée par les déclarations de certains ministres israéliens tels que Eli Yishai, qui a longtemps hésité avant d'appuyer le NOP 35 sous prétexte que ce plan ne donnait pas les outils nécessaires afin de freiner le développement des municipalités arabes israéliennes (Tal 2008). Par ailleurs, les chiffres relatifs à la concentration spatiale des Arabes en disent long sur leur capacité à organiser leur développement spatial : depuis 1948, la population arabe israélienne s'est multipliée par sept, mais celle-ci n'occupe qu'environ 2,5% du territoire selon Dirasat, un *think tank* arabe (Haaretz 2010). Par ailleurs, on estime à un millier le nombre de villes et villages juifs qui ont été construits depuis 1948. Or, pour les Arabes, aucune commune n'a été fondée excepté les sept communautés créées pour accueillir les Bédouins qui occupent illégalement le Néguev et, par le fait même, faire en sorte qu'ils abandonnent leurs revendications territoriales dans cette région (Haaretz 2010 ; Krakover 1999).

En outre, certains observateurs remettent en question l'efficacité des mesures introduites par le NOP 31 et le NOP 35 afin d'assurer la protection des espaces ouverts. Selon Rachelle Alterman, la construction de tours domiciliaires, qui est particulièrement promue par le NOP 35 de même que par les organisations environnementales, ne permettent pas de densifier les tissus urbains, car elles requièrent davantage d'espaces ouverts (Zandberg 2008). Selon elle, le modèle de développement futur devrait se baser sur celui des Pays-Bas, où l'on favorise un développement de moyenne densité à l'aide de rangées d'immeubles de trois ou quatre étages tout au plus.

4.4.6 – Conclusion

Dans le cadre de cette dernière partie, nous avons pu constater que les deux institutions responsables de l'aménagement en Israël, l'ILA et le système de planification territoriale, ont joué un rôle majeur sur l'évolution des espaces ouverts depuis les années

1960. Jusqu'en 1990, elles incarnaient le système de protection des superficies agricoles et, par extension, des espaces ouverts. Or, la crise de l'immigration a remis la situation en perspective. Le gouvernement est directement intervenu afin de modifier le fonctionnement de ces deux institutions de manière à faciliter le développement sur les terres agricoles. D'un point de vue de la protection des espaces ouverts, ces changements ont été très néfastes. Cependant, la conversion d'espaces ouverts était jugée nécessaire afin de répondre aux besoins légitimes des immigrants en logements.

Heureusement, l'intensité de la crise a suscité de nombreuses craintes quant à l'évolution des espaces ouverts en Israël. Les organisations environnementales se sont mobilisées afin de manifester leur support à une meilleure protection de ces espaces. Afin de répondre à ce problème, deux plans nationaux d'aménagement (NOP 31, NOP 35) ont été ratifiés par le gouvernement, établissant pour la première fois des directives strictes à respecter à l'égard des espaces ouverts.

Malgré les nouvelles mesures implémentées afin de protéger les espaces ouverts, le bilan provisoire des plans nationaux d'aménagement demeure mitigé et les critiques sont très nombreuses

4.5 - Retour sur les causes

À partir de la littérature, quatre principaux facteurs responsables de la pénurie d'espaces ouverts qui affligent le pays aujourd'hui ont été identifiés : l'accroissement démographique, la politique de dispersion de la population juive, les bouleversements socio-économiques liés au déclin de l'agriculture et à la hausse du niveau de vie, puis le problème de gouvernance quant aux institutions responsables de la protection des espaces ouverts. Ces facteurs ont tous eu un impact majeur. Toutefois, l'ampleur de cet impact est différente d'une cause à l'autre qui varie aussi selon la période. Ainsi, on peut affirmer que le problème de la gouvernance est relativement récent : avant 1990, le mécanisme de protection des terres agricoles assurait la protection des espaces ouverts. L'accroissement démographique soutenu a également exercé une pression constante. D'ailleurs, celui-ci ne montre quasiment aucun signe d'essoufflement selon les prédictions du Bureau israélien de la Statistique (2009) : en 2030, la population devrait atteindre 10 millions d'habitants.

Cela représente une augmentation de 33% par rapport à la population actuelle de 7,4 millions. Bref, la croissance démographique continuera d'être un facteur déterminant vis-à-vis l'évolution de la superficie d'espaces ouverts.

Par ailleurs, il est important de s'interroger à savoir si les impacts de facteurs sur les espaces ouverts sont le fruit de politiques qui auraient pu ne pas être implantées. En d'autres termes, est-ce que la pénurie des espaces ouverts aurait pu être atténuée? Si oui, quels facteurs identifiées doivent être blâmés? Afin de répondre à cette question, nous examinerons les informations obtenues à partir des entretiens qui ont été effectuées dans le cadre du séjour de recherche en Israël. Les participants ont été appelés à se prononcer sur leur façon de percevoir la pénurie des espaces ouverts, les facteurs responsables ainsi que les enjeux actuels et futurs en ce qui a trait à leur conservation.

Chapitre 5 - Résultats obtenus lors des entretiens

Les entretiens semi-directifs menés en Israël auprès de spécialistes de la question des espaces ouverts visaient à répondre à deux questions :

- Quels sont, selon eux, les facteurs responsables de la pénurie d'espaces ouverts en Israël depuis 1948?
- Quels sont les défis actuels quant à la protection des espaces ouverts en Israël?

L'ensemble des causes examinées dans le cadre de ce mémoire furent mentionnées par les participants. Ces derniers ont tous reconnus le rôle de premier plan de l'accroissement démographique. Toutefois, les autres causes avancées par les participants ne font pas l'unanimité parmi ces derniers (voir tableau 3).

Tableau 3 – Réponses obtenues à la question : « Quels sont les principaux facteurs responsables de la pénurie d'espaces ouverts? »

	Croissance démographique	Politique de dispersion	Bouleversements socio-économiques	Gouvernance
Tseira Maruani	x		x	x
Shaul Krakover	x		x	x
Nurit Alfasi	x			x
Amnon Frenkel	x	x	x	
Daniel Orenstein	x	x		
Yuval Peled	x		x	
Rassem Khamasi	x	x		x
Yoel Mansfeld	x		x	

Bref, dans les lignes qui suivent, nous passerons en revue les principaux facteurs énoncés par les participants et constaterons en quoi certaines politiques auraient pu être mises de côté afin de privilégier une conservation plus efficace des espaces ouverts.

5.1 - L'accroissement démographique

Inévitablement, la forte croissance démographique israélienne a été désignée par la plupart des participants comme la principale cause responsable de la diminution des espaces ouverts. Orenstein et Khamaisi reconnaissent quant à eux que l'État a une part de responsabilité dans cette forte croissance, et donc, que l'ampleur de la perte d'espaces ouverts aurait été moindre sans ces efforts constants visant à faire accroître la population. Orenstein souligne toutefois que l'implication du gouvernement à ce sujet diminue graduellement depuis plusieurs années. Il note en ce sens, la mise au rancart de la politique nataliste en 2002 alors que les allocations familiales pour les familles nombreuses ont été coupées drastiquement. Selon lui, les efforts visant à faire accroître la population juive sont passés du public au privé. L'organisation Nefesh B'Nefesh, par exemple, s'emploie particulièrement à tenter de convaincre les Juifs de la diaspora à immigrer en Israël.

Rassem Khamaisi renchérit à ce propos. Lui-même Arabe de citoyenneté israélienne, ce dernier soutient qu'il y a une nette responsabilité de l'État, qui a toujours cherché à faire augmenter le nombre de Juifs entre le Jourdain et la Méditerranée. Selon lui, l'accroissement démographique israélien est atypique car il est un reflet de politiques visant spécifiquement à stimuler la croissance d'un groupe ethnique (Juifs) aux dépens d'un autre (Arabes). En ce sens, il mentionne que la *Loi du Retour* permet pratiquement à n'importe quel Juif d'immigrer en Israël alors que les portes sont fermées pour tout Arabe ou réfugié palestinien. De plus, depuis 2005, une nouvelle loi israélienne empêche les citoyens palestiniens se mariant à un citoyen israélien d'acquérir la citoyenneté israélienne. Cela dit, Khamaisi n'est pas étonné que l'accroissement démographique soit désigné comme le premier facteur exerçant des pressions sur les espaces ouverts, cet accroissement étant stimulé, selon lui, par le désir de faire pencher la balance démographique en faveur des Juifs.

5.2 - La politique de dispersion de la population

L'impact de la politique de dispersion sur les espaces ouverts ne fait pas l'unanimité auprès des participants. Maruani et Krakover indiquent que ce facteur n'a eu

qu'un impact limité et que de nos jours, il est presque nul. Selon Krakover, les mesures favorisant la dispersion actuellement ne concernent que les entreprises qui se voient attribuer des incitatifs économiques supplémentaires si elles déplacent leurs activités en zones périphériques. En revanche, Amnon Frenkel affirme que la politique de dispersion a certainement eu un impact direct sur la superficie d'espaces ouverts mais ce, principalement durant les années 1970 et 1980. Frenkel soutient que la politique de dispersion a été d'autant plus vigoureuse à partir de 1977, lors de la prise du pouvoir par le Likoud. Parallèlement à la colonisation des territoires occupés, une colonisation s'était également effectuée en Israël selon lui. Cette dernière s'est traduite notamment avec la « judaïsation » de la Galilée, une opération qui a propagé une dynamique de développement territorial à faible densité dans cette région. Selon Amnon Frenkel, la population était déjà bien assez dispersée sur le territoire durant les années 1960, au terme du plan Sharon. De plus, Frenkel souligne le fait qu'il n'y ait pas eu de plan national d'aménagement entre 1967 et 1993 (entre le plan Sharon et le NOP 31). Cela dit, une telle situation a fait en sorte qu'aucune directive ne fut donnée quant à l'aménagement du territoire laissant ainsi carte blanche au gouvernement afin de poursuivre la politique de dispersion.

Orenstein et Khamaisi sont également d'accord avec le point de vue de Frenkel. Or, contrairement à Frenkel, ces derniers affirment que la politique de dispersion est toujours en vigueur en 2010 et ce malgré les directives imposées par le NOP 35. Orenstein soutient que l'on assiste présentement à une judaïsation du Néguev. En ce sens, il cite les responsables de *Blueprint Negev*, un projet visant à attirer les Juifs à s'établir au Néguev :

« Le nouveau projet sioniste consiste à venir en aide aux régions moins développées économiquement et qui sont menacées d'être prises en contrôle par les Arabes. »

Toujours selon Orenstein, les pressions sont immenses afin que la clause du NOP 35 qui interdit la construction de nouvelles villes soit retirée, du moins pour le Néguev. Ainsi, Orenstein croit que les groupes de pression prônant cette position ne manqueront

pas l'occasion de faire valoir leur point de vue lors de la révision du NOP 35. Ce dernier doit être révisé tous les quatre ans.

De plus, Rassem Khamaisi martèle que la politique de dispersion a stimulé un développement territorial à faible densité. Ce dernier désigne la politique de diversion comme une occupation ethnique du territoire, une opération qui encourage les Juifs à s'éparpiller sur le territoire et qui concentre spatialement les Arabes. Khamaisi affirme que cette politique est toujours bel et bien en vigueur. Citant le cas de la ville d'Harish qui a été abordé dans la partie précédente, Khamaisi note que les autorités israéliennes font fi des directives du NOP 35 en poursuivant leur politique de dispersion.

5.3 - Les bouleversements socio-économiques

Selon Krakover, Peled et Mansfeld, la hausse du niveau de vie chez les Israéliens est sans aucun doute l'une des principales causes responsables de la crise des espaces ouverts. Ces derniers affirment que l'enrichissement collectif de la société israélienne se répercute sur la taille des logements qui sont de plus en plus grands. Selon Yoel Mansfeld, les Israéliens ne veulent plus habiter dans des blocs appartements désormais : ils préfèrent les maisons isolées. Or l'espace disponible pour accueillir de tels développements se fait de plus en plus rare.

5.4 - Le problème de la gouvernance

Nurit Alfasi y va d'une critique virulente à l'endroit du système de planification territorial. Selon elle c'est avant tout la structure de cet organe qui nuit à l'implantation d'une réelle protection efficace des espaces ouverts. À ce propos, Alfasi, de même que Maruani, soutiennent que les membres des commissions locales sont trop exposés aux pressions des promoteurs. En ce sens, Alfasi note qu'il peut être très avantageux pour ces deux groupes d'aller proposer leurs amendements au plan d'aménagement à la commission supérieure (districale) en marchant « main dans la main ». Alfasi entend par ici qu'un climat non formel est présent entre les deux groupes, ce qui peut mener à des cas de corruption.

D'ailleurs, la police israélienne a décelé cette année une vaste opération de corruption de ce genre à Jérusalem. L'affaire Holyland implique l'ancien premier ministre Ehoud Olmert. Ce dernier, qui était maire de Jérusalem au moment des faits, aurait accepté 3,5 millions de shekels (environ un million de dollars canadiens) en échange de l'approbation des plans de construction du complexe Holyland (Zarchin 2010). Par ailleurs, plusieurs membres de la commission locale de Jérusalem auraient reçu d'importants pots-de-vin.

Cela dit, Alfasi veut mettre en évidence le rôle influent des promoteurs. Selon cette dernière, ceux-ci ont le pouvoir de contourner les réglementations issues des NOP31/NOP35 protégeant les espaces ouverts, car ils sont presque à tout coup en mesure de faire approuver leurs amendements via le système de planification territoriale. Mansfeld renchérit en ce sens en affirmant que la pénurie d'espaces ouverts n'est pas le résultat d'un manque de planification de ceux-ci, mais bien d'un manque d'exécution des lois à leur égard.

Chapitre 6 - Pistes de solutions concernant les enjeux actuels

Quelques pistes de solutions ont été avancées parmi les participants interviewés. Ceux-ci mentionnent également que certains enjeux actuels tels que la réforme des institutions responsables de l'aménagement territorial qui est présentement en cours, auront un impact profond sur l'efficacité de la protection des espaces ouverts pour les années à venir. Ainsi, on propose deux solutions pour l'avenir :

- Une planification accrue des espaces ouverts
- Une modification profonde des institutions d'aménagement afin d'accroître la protection des espaces ouverts

6.1 – La planification accrue des espaces ouverts

Selon Yuval Peled, directeur de l'unité de recherche de l'Autorité Israélienne des Parcs et Réserves Naturelles, les espaces ouverts doivent être « planifiés » davantage afin d'accroître leur protection vis-à-vis les promoteurs qui souhaitent les développer. En d'autres mots, ces espaces se doivent d'être aménagés de manière à exploiter leur potentiel multifonctionnel. Selon Peled, il est beaucoup plus facile pour un promoteur de développer un terrain en friche via un amendement aux plans d'aménagements locaux, d'où l'importance de l'aménager.

C'est dans cet esprit que l'Autorité Israélienne des Parcs et Réserves Naturelles, en collaboration avec plusieurs autres organisations et ministères, est en train d'élaborer un vaste projet qui vise à aménager les espaces ouverts. Cet aménagement s'est effectué sous deux thématiques : la création de « paysages culturels » et de quatre « éco-corridors » suivant un axe nord-sud.

L'élaboration d'« éco-corridors » permet ainsi de protéger quatre bandes parallèles et ininterrompues d'espaces ouverts. On espère ainsi que ces bandes de terres assureront la migration des animaux du nord au sud et vice-versa. En ce sens, le Proche-Orient a toujours été un lieu de passage des animaux migrateurs. Les « paysages culturels » représentent quant à eux, des régions rurales auxquelles on associe des événements

historiques importants. En ce sens, la vallée d'Elah, près de Jérusalem, serait le lieu où s'est déroulée la bataille entre David et Goliath. En associant un rôle historique et culturel aux régions, l'Autorité Israélienne des Parcs et Réserves Naturelles croit pouvoir renforcer la protection de celles-ci, car ceci impliquerait l'appropriation de ces espaces ouverts par une plus grande partie de la population. En d'autres mots, il y aurait une appropriation réelle de la multifonctionnalité de ces espaces.

Au total, ce projet d'« éco-corridors » et de « paysages culturels » vise à protéger une superficie d'environ 3 000 km², soit 13% de la superficie israélienne. Or, de l'aveu même de Peled, de nombreux obstacles se heurtent déjà à la réussite de ces plans, surtout en ce qui a trait aux « éco-corridors ». Ce dernier affirme que seulement deux des quatre de ceux-ci peuvent être considérés fonctionnels et ce, pour deux raisons. D'une part, la construction du mur entre la Cisjordanie et Israël a littéralement sectionné l'un de ces corridors. D'autre part, le premier corridor qui s'étend le long de la côte méditerranéenne est trop étroit et fragmenté (ceci, à cause de la présence de nombreuses villes) pour être considéré efficace.

Malgré ce revers de la médaille, Peled n'en démord pas : les espaces ouverts doivent être aménagés, surtout au centre du pays où les pressions des promoteurs sont les plus fortes, afin de les protéger et de leur garantir un avenir durable. Finalement, ce dernier soutient qu'un tel effort ne peut être mis de l'avant sans la participation du public.

6.2 - La réforme des institutions responsables de l'aménagement

Deux réformes distinctes modifieront profondément la structure des institutions responsables de l'aménagement territorial : l'Administration foncière israélienne (ILA) et le système de planification territoriale. Ainsi, cette réforme aura également un impact prononcé vis-à-vis les espaces ouverts.

6.2.1 – l'Administration foncière israélienne (ILA)

La réforme de l'ILA suscite beaucoup d'inquiétudes vis-à-vis la conservation des espaces ouverts. Elle transférerait les droits de propriété des terres aux citoyens mettant

ainsi fin au système de location des terres qui a toujours été en place (Lieberman 2009). Par ailleurs, les agriculteurs pourraient dorénavant initier eux-mêmes les plans visant à convertir leurs terres agricoles. De plus, ces derniers recevraient des compensations additionnelles pour une telle opération. Selon le gouvernement, ces mesures permettraient d'alléger la structure bureaucratique de l'ILA avec la fin du système de location, sans compter qu'elles devraient créer un développement économique sans précédent pour les citoyens israéliens (Lieberman 2009).

Bien que l'on en connaisse seulement les grandes lignes pour le moment, cette réforme est très controversée. Alfasi rappelle que l'ILA a été mise sur pied afin de protéger les terres publiques (appartenant au peuple juif) face aux intérêts privés. Selon elle, cette réforme ne fait que prouver que cette vision est aujourd'hui révolue : c'est désormais la propriété privée qui prévaut sur les biens publics. Maruani souligne, quant à elle, que l'ILA a été mise sur pied à l'origine afin de gérer les terres publiques et non pas de les développer.

Par ailleurs, beaucoup critiquent le manque de transparence de l'ILA. Depuis août 2002, l'ILA a pris 2 655 décisions formelles concernant l'aménagement ; seulement 77 de celles-ci, soit 3%, ont été rendues publiques (Sadeh 2010).

6.2.2 – Le système de planification territoriale

Le système de planification territoriale fait également objet d'une importante réforme en profondeur. Le projet vise à éliminer la structure hiérarchique de celui-ci (voir figure 10). Les propositions visant à modifier les plans d'aménagement seraient désormais acceptées ou refusées par une seule commission. A priori, une telle modification faciliterait davantage la conversion des terres agricoles selon Alfasi. Ainsi, cette dernière croit que le gouvernement fait fausse route avec une telle réforme, du moins, d'un point de vue de conservation des espaces ouverts. De plus, Alfasi soutient qu'afin d'être efficace, le système de planification territoriale devrait privilégier une approche de type *bottom-up* de manière à intégrer toute la diversité d'acteurs locaux qui sont concernés par l'évolution des espaces ouverts. Présentement, les citoyens n'ont seulement qu'un pouvoir de contestation, ceci, suite au dépôt public des projets

d'aménagement. Bref, ils ne sont pas en mesure de proposer eux-mêmes leurs modifications souhaitées. Alfasi (2006) soutient en ce sens que le système de planification territoriale constitue un environnement non démocratique au sein d'un État démocratique. Or, la réforme ne prévoit aucun changement à cet effet : la structure du système de planification territorial demeurera *top-down*.

6.3 – Conclusion

Plusieurs projets visant à accroître la protection des espaces ouverts ont été implantés ces dernières années par un consortium chapeauté par l'Autorité Israélienne des Parcs et Réserves naturelles. Or, les réformes de l'ILA et du système de planification territoriale menacent de créer l'effet contraire en facilitant la conversion des terres agricoles. Cette situation met en relief la position ambivalente du gouvernement israélien à l'égard de la pénurie d'espaces ouverts.

Conclusion

Au cours de la période couverte par cette étude, les perceptions ont énormément changé à propos des espaces ouverts. Ces derniers étaient considérés au départ comme de simples réserves de terres pour le développement futur du pays. Le but de l'entreprise sioniste était alors que « conquérir le désert » et ce, le plus rapidement possible (Tal 2008). Or, au fil des années, on a de plus en plus reconnu que les espaces ouverts détenaient des valeurs intrinsèques ou plutôt, des externalités positives. Ces dernières se sont avérées d'autant plus importantes en Israël où la superficie des espaces ouverts diminue à un rythme soutenu. Le premier objectif de ce mémoire consistait en ce sens à estimer quantitativement l'évolution de cette tendance. Ainsi, nous avons vu que cette pénurie est particulièrement préoccupante dans la partie septentrionale du pays où la proportion d'espaces ouverts est passée de 83% à 71% en seulement dix ans (1990-2000). Le second objectif visé était d'identifier et d'analyser les principaux facteurs responsables de cette diminution. Cela dit, quatre facteurs ont été examinés : l'accroissement démographique, la politique de dispersion, les bouleversements socio-économiques (le déclin de l'agriculture et la hausse rapide du niveau de vie), et le problème de la gouvernance.

Depuis les années 1990, la pénurie d'espaces ouverts est considérée comme le principal problème environnemental par bon nombre d'Israéliens. Ces inquiétudes se sont traduites par l'élaboration des plans nationaux d'aménagement NOP 31 et NOP 35 qui offrent une protection légale des espaces ouverts. Or, le bilan des mesures implantées en ce sens est jusqu'à maintenant très mitigé. Par ailleurs, la poursuite de la politique de dispersion nuit à ces efforts de protection. Toujours sans accord à propos du tracé des frontières du futur État palestinien (si celui-ci vient à qu'à voir le jour), il demeure toujours pertinent de disperser la population juive afin d'« établir les faits sur le terrain ». En somme, tout indique que la pénurie d'espaces ouverts devrait devenir de plus en plus aiguë au cours des prochaines décennies. Pourtant, l'importance des espaces ouverts ne fera que s'accroître au fil des années, alors que la population israélienne atteindra 10 millions d'habitants vers 2030. Pendant que les villes deviendront de plus en plus bondées, le rôle de refuge des espaces ouverts ne sera qu'accentué.

En guise de conclusion, ce mémoire a dressé un portrait global du problème de la diminution des espaces ouverts en Israël. Il a permis de répondre aux trois objectifs de recherche qui étaient d'estimer quantitativement l'évolution de la superficie des espaces ouverts israéliens, d'identifier et d'analyser les principaux facteurs responsables de cette situation, puis, de faire le point sur les principaux enjeux actuels concernant la conservation de ces espaces.

Avec le recul, force est de constater que quelques éléments méthodologiques auraient pu être modifiés, notamment en ce qui a trait au champ temporel étudié. Un ouvrage subséquent portant sur le même sujet pourrait, par exemple, mettre l'emphase sur la période s'étalant de 1990 à aujourd'hui, car c'est depuis 1990 que la situation des espaces ouverts est jugée particulièrement préoccupante. Ceci dit, il ne faut pas oublier que les facteurs qui sous-tendent la diminution des espaces ouverts israéliens datent de bien avant 1990. Par ailleurs, il aurait été intéressant d'analyser l'évolution des espaces ouverts à l'aide d'images satellitaires. Cette technique a notamment été utilisée par Orenstein et Hamburg (2010). Toutefois, les images utilisées par ces derniers ne couvrent que la période allant de 1948 à 1990. Ainsi, une analyse de la situation à partir d'images satellitaires datant de 1990 à 2010 serait digne d'intérêt.

Finalement, le dossier des espaces ouverts israéliens représente un sujet d'étude dont l'intérêt devrait s'accroître au fil des années. Le niveau de connaissance vis-à-vis ce problème environnemental pourrait être approfondi en étudiant ce dernier sous d'autres angles. Il serait intéressant, par exemple, de se pencher sur la notion de qualité des espaces ouverts plutôt que la quantité. Cela permettrait de mettre en exergue le degré de multifonctionnalité des espaces ouverts à travers le pays. De cette façon, on pourrait déterminer si ces derniers sont aménagés de manière à tirer profit de façon optimale de leur multifonctionnalité, un élément essentiel qui peut justifier leur protection. Un tel exercice permettrait donc de distinguer les espaces ouverts disposant d'un fort degré de protection de ceux qui n'en ont que très peu. Bref, plusieurs problématiques concernant le dossier des espaces ouverts israéliens méritent d'être explorées.

Bibliographie

ALFASI, Nurit. (2003) «Is Public Participation Making Urban Planning More Democratic? The Israeli Experience», *Planning Theory & Practice*, vol. 4 (2) : 185-202.

ALFASI, Nurit et Juval PORTUGALI. (2004). «Planning Just-in-Time versus planning Just-in-Case», *Cities*, vol. 21 (1) : 29-39.

ALFASI, Nurit. (2006). «Planning policy? Between long-term planning and zoning amendments in the Israeli planning system», *Environment and Planning*, vol. 38 : 553-568.

AMIR, Shaul. (1997). «Integration of Environmental Assessment into the Regional Development Planning Process of the Galilee», *Environmental Management*, vol. 21 (1) : 59-68.

ALTERMAN, Rachelle. (1995). «Can Planning Help in Time of Crisis?: Planners' Responses to Israel's Recent Wave of Mass Immigration», *Journal of the American Planning Association*, vol. 61 (2) : 156-177

ALTERMAN, Rachelle. (1997). «The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six-Nation Comparison», *Journal of the American Planning Association*, vol. 63 (2) : 220-242.

ASSIF, Shamay. «Principles of Israel's Comprehensive National Outline Plan for Construction, Development and Conservation (NOP 35), [En ligne], [http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/642611DA2DBF81E4C225736000285110/\\$FILE/News.07.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/642611DA2DBF81E4C225736000285110/$FILE/News.07.pdf), (page consultée le 21-08-2010)

BAR-ELI, Avi. «A puzzle within an enigma», 10 octobre 2007, *Haaretz*, [En ligne], <http://www.haaretz.com/print-edition/business/a-puzzle-within-an-enigma-1.229195>, (page consultée le 21-08-2010)

BARZILAI, Amnon. «The Bedouin intifada: It's not if, but when», 25 mai 2004, *Haaretz*, [En ligne], <http://www.haaretz.com/print-edition/business/the-bedouin-intifada-it-s-not-if-but-when-1.123473>, (page consultée le 21-08-2010).

BECKER, Nir et Shirra FREEMAN. (2009). «The economic value of old growth trees in Israel», *Forest Policy and Economics*, vol. 11 : 608-615.

BENGUIGUI, Lucien, Daniel CZAMANSKI et Maria MARINOV. (2001). «City Growth as a Leap-frogging Process: An Application to the Tel-Aviv Metropolis», *Urban Studies*, vol. 38 (10) : 1819-1839.

BRYANT, Christopher R. (1995). «The Role of Local Actors in Transforming the Urban Fringe», *Journal of Rural Studies*, vol. 11 (3) : 255-267.

BRYANT, Christopher R. (1997). «L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace innovateur», *Cahiers Agricultures*, vol. 6 : 125-130.

BRYANT, Christopher R. (2009). «La multifonctionnalité et le développement des territoires ruraux : Conceptualisation, mise en œuvre et défis», Rapport présenté au Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires ruraux, *Solidarité Rurale du Québec*.

BUREAU ISRAËLIEN DE LA STATISTIQUE. [En ligne], http://www1.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_Folder?ID=141, (page consultée le 21-08-2010).

CIA – The World Factbook. «Israel», (2010), [En ligne], http://www.google.ca/#hl=fr&source=hp&q=cia+world+factbook+israel&aq=f&aqi=g10&aql=&oq=&gs_rfai=&fp=e480f00f777329cb, (page consultée le 21-08-2010).

DELLAPERGOLA, Sergio. (2001). «Demography in Israel/Palestine: Trends, Prospects, Policy Implications», IUSSP XXIV General Population Conference, Salvador de Bahia.

EVANS, Matt. (2006). «Defending territorial sovereignty through civilian settlement: The case of Israel's population dispersal policy», *Israel Affairs*, vol. 12 (3) : 578-596.

EYADAT, Fadi. «Israeli Arabs have no choice but to build illegally», *Haaretz*, 29 juillet 2010, [En ligne], <http://www.haaretz.com/news/national/israeli-arabs-have-no-choice-but-to-build-illegally-1.304777>, (page consultée le 21-08-2010).

FEITELSON, Eran. (1999). «Social norms, rationales and policies: reframing farmland protection in Israel», *Journal of Rural Studies*, vol. 15 : 431-446.

FEITELSON, Eran. (2005). «Political Economy of Groundwater Exploitation: The Israeli Case», *International Journal of Water Resources Development*, vol. 21 (3) : 413-423.

FLEISCHER, Aliza et Yacov TSUR. (2000). «Measuring the recreational value of agricultural landscape», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 27 (3) : 385-398.

FLEURY, André. (2006). «Quelle ingénierie pour l'agriculture de la ville durable?», *Natures Sciences Sociétés*, vol. 14 : 399-406.

FRENKEL, Amnon. (2004). «The potential effect of national growth-management policy on urban sprawl and the depletion of open spaces and farmland», *Land Use Policy*, vol. 21 : 357-369.

- FRENKEL, Amnon et Maya ASHKENAZI. (2008). «The integrated sprawl index: measuring the urban landscape in Israel», *The Annals of Regional Science*, vol. 42 (1) : 99-121.
- GOREN, Amiram. (2004). «Non inner-city gentrification in Israel» *Dela*, vol. 21 : 437-444.
- HANN, Iris. (2002). «Environmental Planning and Sustainable Development of Land Resources», *The Society for the protection of Nature in Israel*, [En ligne], <http://www.worldsummit2002.org/download/ISRAELLand.pdf> , (page consultée le 21-08-2010).
- HANANEL, Ravit. (2010). «Zionism and agricultural land: National narratives, environmental objectives, and land policy in Israel», *Land Use Policy*, vol. 27 (4) : 1160-1170.
- ISRAEL MINISTRY OF THE ENVIRONMENT. «Open Spaces in Israel», *Environmental Bulletin*, vol. 29, Septembre 2005, [En ligne], http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=e_BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Zone&enDispWho=open_space&enZone=open_space& , (page consultée le 21-08-2010).
- ISRAEL NATURE AND PARKS AUTHORITY. «Preserving the Open Spaces in Israel – Policy and Tools: Operational Tools, Principles and Recommendations, Avril 2003.
- JABAREEN. Yosef Rafiq. «The Geo-Political and Spatial Implications of the New Israel Land Administration Law on the Palestinians», *Adalah's Newsletter*, volume 62, juillet 2009, [En ligne], http://www.adalah.org/newsletter/eng/jul09/Yosef_English_on_new_ILA_law%5B1%5D.pdf , (page consultée le 21-08-2010).
- KARTIN, Amnon et Itzhak SCHNELL. (2007). «Demography and Politics in the Palestinian Authority», *Israel Affairs*, vol. 13 (1) : p. 95-115.
- KHAMASI, Rassem. (1997). «Israeli use of the British Mandate planning legacy as a tool for the control of Palestinians in the West Bank», *Planning Perspectives*, vol. 12 (3) : 321-340.
- KRAKOVER, Shaul. (1999). «Urban settlement program and land dispute resolution: The State of Israel versus the Negev Bedouin», *GeoJournal*, vol. 47 : 551-561.
- LEHN, Walter. (1974). «The Jewish National Fund», *Journal of Palestine Studies*, vol. 3 (4) : 74-96.
- LIEBERMAN, Guy. «Netanyahu: Lands Administration reform will reduce housing prices», 4 mai 2009, *Haaretz*, [En ligne], www.haaretz.com/news/netanyahu-lands-

administration-reform-will-reduce-housing-prices-1.275348, (page consultée le 21-08-2010).

MARUANI, Tseira et Irit AMIT-COHEN. (2007). «Open spaces planning models: A review of approaches and methods», *Landscape and Urban Planning*, vol. 81 : 1-13.

MARUANI, Tseira et Irit AMIT-COHEN. (2009). «The effectiveness of the protection or riparian landscapes in Israel», *Land Use Policy*, vol. 26 : 911-918

MARUANI, Tseira et Irit AMIT-COHEN. (2010). «Patterns of development and conservation in agricultural lands – The case of the Tel Aviv metropolitan region 1990-2000», *Land Use Policy*, vol 27 : 671-679.

MINDALI, Orit, Adi RAVEH et Ilan SALOMON. (2004). «Urban density and energy consumption: a new look at old statistics», *Transportation Research Part A*, 2004, p. 143-162

NEWMAN, David. (1984). «Ideological and political influences on Israeli rural colonization: The West Bank and Galilee mountains», *Canadian Geographer*, vol. 28 (2) : 142-155

NEWMAN, David. (2002). «The geopolitics of peacemaking in Israel-Palestine», *Political Geography*, vol. 21 : 629-646.

ORENSTEIN, Daniel E. (2004). «Population Growth and Environmental Impact: Ideology and Academic Discourse in Israel», *Population and Environment*, vol. 26 (1) : 41-60.

ORENSTEIN, Daniel E. (2006). «The drivers and ecological implications of land use/land cover change in Israel», doctoral dissertation, Brown University, 236 p.

ORENSTEIN, Daniel E. et Steven P. HAMBURG. (2009). «To populate or preserve? Evolving political-demographic and environmental paradigms in Israeli land-use policy», *Land Use Policy*, vol. 26 (4) : 984-1000.

ORENSTEIN, Daniel E. et Steven P. HAMBURG. (2010). «Population and pavement: population growth and land development in Israel», *Population and Environment*, vol. 31 (4) : 223-254.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. (1947). «Résolution adoptée sur le rapport de la commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne», [En ligne], <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/IMG/NR003888.pdf?OpenElement>, (page consultée le 29-08-2010).

PEBLEY, Anne R. (1999). «Demography and the Environment», *Demography*, vol. 35, (4) : 377-389.

SADEH, Shuki. «Getting a grip on the land grab», *Haaretz*, 25 juin 2010.

SHILOH, Shani. «Settle the hilltops – or not», *Haaretz*, 23 février 2009, <http://www.haaretz.com/print-edition/business/settle-the-hilltops-or-not-1.270743> , (page consultée le 21-08-2010).

SHOSHANY, Maxim et Naftaly GOLDSHLEGER. (2002). «Land-use and population density changes in Israel – 1950-1990: analysis of regional and local trends», *Land Use Policy*, vol. 19 : 123-133.

SOFER, Michael et Levia APPLEBAUM. (2006). «The rural space in Israel in search of renewed identity: The case of the *moshav*», *Journal of Rural Studies*, vol. 22 : 323-336.

TAL, Alon. (2007). «To Make a Desert Bloom: The Israeli Agricultural Adventure and the Quest for Sustainability», *Agricultural History*, Université Ben-Gourion du Néguev: 228-257.

TAL, Alon. (2008). «Space Matters: Historic Drivers and Turning Points In Israel's Open Space Protection Policy», *Israel Studies*, vol. 13 (1) : 119-151.

TZFADIA, Erez et Oren Yiftachel. «Between urban and national: Political mobilization among Mizrahim in Israel's 'development towns'», *Cities*, vol. 21, n° 1, p. 41-55

WEIMER, David L. et Aidan Vining. (1992). *Policy analysis: Concepts and Practice*. Prentice-Hall, Englewoods Cliffs, New Jersey.

WERCZBERGER, Elia et Eliyahu BORUKHOV. (1999). «The Israel Land Authority: relic or necessity», *Land Use Policy*, vol. 16 : 129-138.

WINCKLER, Onn. (2008). «The Failure of Pronatalism in Developed States 'with Cultural-Ethnic Hegemony': The Israeli Lesson», *Population, Space and Place*, vol. 14 : 119-134.

YAHIEL, Havatzelet. (2006). «Land Disputes Between the Negev Bedouin and Israel», *Israel Studies*, vol. 11 (2) : 1-22.

YIFTACHEL, Oren. (1996). «The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel», *Regional Studies*, vol. 30 (5) : 493-508.

ZANDBERG, Esther. «High on life», 8 juin 2008, *Haaretz*, [En ligne], <http://www.haaretz.com/high-on-life-1.247424> , (page consultée le 21-08-2010).

ZARCHIN, Tomer. «Holyland probe leads to arrest of two top Israeli businessmen», 21 avril 2010, *Haaretz*, [En ligne], <http://www.haaretz.com/print-edition/news/holyland->

probe-leads-to-arrest-of-two-top-israeli-businessmen-1.284592 , (page consultée le 21-08-2010).

Annexe : liste des experts interviewés

Nom	Affiliation
Alfasi, Nurit	Professeure, Université Ben-Gourion du Néguev
Frenkel, Amnon	Professeur, Technion
Khamaisi, Rassem	Professeur, Université d'Haïfa
Krakover, Shaul	Professeur, Université Ben-Gourion du Néguev
Mansfeld, Yoel	Professeur, Université d'Haïfa
Maruani, Tseira	Professeure, Université Bar-Ilan
Orenstein, Daniel	Chercheur postdoctoral, Technion
Peled, Yuval	Directeur de l'unité de recherche de l'Autorité israélienne des Parcs et Réserves naturelles (Jérusalem)