

**P**ROGRAMME DE  
**R**ECHERCHE  
**U**RBAINE POUR LE  
**D**ÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité  
prioritaire du ministère des Affaires étrangères,  
conduite par le Gemdev et l'Isted

**Synthèse des résultats**

Juin 2004

**Analyse sociologique  
de la réhabilitation  
des centres anciens  
de Bethléem et d'Hébron**

**Palestine**

Responsable scientifique  
**Monique Hirschhorn,**  
Université Paris V

Equipe de recherche  
**Sari Hanafi**  
**Elena Qleibo**  
**Lionel Pourteau**  
**Armel Huet**

# SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

*L'analyse sociologique des opérations de réhabilitation des centres urbains n'est pas un objet nouveau. Elle a déjà donné lieu en France comme à l'étranger à des travaux de recherche. L'originalité n'est donc pas dans le choix du sujet, mais dans celui du terrain. En prenant comme objet la réhabilitation des centres anciens de Bethléem et d'Hébron, deux villes des Territoires palestiniens, nous avons choisi un terrain très particulier, tout au moins quant au contexte dans lequel ces opérations ont été mises en œuvre. On a pu en effet étudier comment s'était effectuée la réhabilitation ou la rénovation de centres urbains anciens qui avaient été partiellement ou totalement détruits comme ceux de certaines villes européennes après la seconde guerre mondiale et, aujourd'hui, celui de Beyrouth<sup>1</sup> pour ne citer qu'un exemple particulièrement connu. Mais on n'a probablement jamais analysé des opérations de réhabilitation ou de rénovation urbaine réalisées alors même que le conflit se poursuit, que les centres anciens concernés sont à tout moment susceptibles d'être de nouveau soumis à une occupation militaire, que les bâtiments à peine restaurés peuvent être détruits.*

Un exemple particulièrement éloquent est celui de la vieille ville de Naplouse qui ne fait pas partie de nos terrains, mais dans laquelle la municipalité a mené dès 1994 une politique de réhabilitation et de rénovation. Dans la nuit du 3 avril 2002, une opération militaire israélienne, qui a entraîné également des pertes en vies humaines, a aussi ruiné tous ces efforts. L'infrastructure de la vieille ville a été très endommagée, des maisons et des bâtiments publics détruits. L'exposition photographique qui devait célébrer le patrimoine architectural de la vieille ville s'est transformée en un témoignage douloureux de ce qui a disparu.

Comment mettre en œuvre une action publique de réhabilitation dans ce contexte ? Est-il envisageable d'en faire, ce qu'un certain nombre de spécialistes de la ville appellent un projet urbain<sup>2</sup>, c'est-à-dire une action inscrite dans la durée, impliquant une démarche planificatrice et un suivi de sa réalisation ainsi qu'une prise en compte de la ville comme espace de sociabilité ? Et si ces opérations de réhabilitation sur lesquelles a porté notre enquête sont bien des projets urbains, quelles ont été les conditions de leur émergence ? Est-il possible de tirer de leur analyse un guide ou du moins quelques conseils à l'usage ceux qui voudraient mettre en place des projets urbains dans des contextes voisins ? C'est pour répondre à ces questions que nous avons reconstitué l'histoire de chaque opération et que nous les avons ensuite analysées en mobilisant les instruments de la sociologie de l'action organisée. Le choix que nous avons fait de prendre deux terrains à la fois proches et différents s'est révélé particulièrement fructueux, car il nous a permis de mieux évaluer l'importance relative de tel ou tel facteur.

## LE CONTEXTE GÉNÉRAL

Toutefois, avant de procéder à la description et à l'analyse de ces deux opérations, il faut connaître le contexte, ne

serait-ce que pour comprendre comment, dans les Territoires palestiniens, une opération publique urbaine peut, comme dans le cas de Naplouse, être mise en œuvre et presque aussitôt réduite à néant. Trois dimensions interviennent que nous avons choisies d'appeler « ordre » pour en souligner le caractère structurant. La première correspond à l'ordre national. Une action publique ne peut en effet exister en l'absence de celui-ci. Ce qui ne signifie pas nécessairement que l'action publique doit être nécessairement prise en charge au niveau national. Elle peut l'être au niveau local, celui de la municipalité, mais dans un cadre où celle-ci a une véritable capacité d'agir, ce qui ne saurait exister dans une situation d'occupation. En ce qui concerne les territoires palestiniens, la possibilité d'une action publique au niveau national comme au niveau local est le produit des accords d'Oslo. Ceux-ci ont en effet permis la mise en place d'une Autorité palestinienne qui s'est dotée de structures politiques et administratives, a constitué un gouvernement, mis en place un conseil législatif, créé des gouvernorats, renommé les maires et les conseils municipaux, recruté des fonctionnaires. C'est l'existence de cette Autorité qui rend possible une action publique palestinienne.

Reste à expliquer l'autre possibilité, celle de la destruction, et, pour cela, il faut envisager un autre aspect de l'Autorité, lié aussi aux accords d'Oslo, celui qui fait qu'elle n'est qu'un Proto-Etat. Une des manifestations les plus importantes en est l'absence d'un territoire continu sur lequel elle exercerait une souveraineté sans partage.

A la suite de l'accord intérimaire du 28 septembre 1995, le « territoire<sup>3</sup> » a été découpé en trois zones<sup>4</sup>. La zone A est celle où l'autorité palestinienne a la totalité des responsabilités liées à la vie civile, y compris celle du maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure. Elle comprend six villes palestiniennes : Bethléem, Jénine, Qalqilya, Naplouse, Ramallah, Tulkarem ainsi que Jéricho et son oasis et une partie de la Bande de Gaza. Avec l'accord du 15 janvier 1997, appelé Protocole d'Hébron, une dernière ville, Hébron, a été ajoutée à cette zone,

mais avec des conditions très particulières qui étaient en principe provisoires. Bien que l'Autorité palestinienne dispose, comme dans toute la zone A, de la responsabilité civile sur l'ensemble de la ville, un arrangement de sécurité a été conclu. La ville a été partagée en deux parties, H1 et H2. La zone H1, soit 80 % de la ville, est sous sécurité palestinienne. La zone H2, soit 20% de la ville incluant la vieille ville et ses abords, la mosquée d'Abraham et sept colonies israéliennes est sous sécurité israélienne. Ainsi définie, la zone A, qui exclut Jérusalem Est, représente environ 3% de la Cisjordanie et 60% de la Bande de Gaza. La deuxième zone, la zone B, est une zone dans laquelle l'Autorité palestinienne exerce les pouvoirs civils et une partie des pouvoirs de police, mais où l'armée israélienne conserve la responsabilité de la sécurité et des ressources. Elle comprend plus de 450 villages palestiniens et représente environ 34 % de la Cisjordanie. La troisième, la zone C, comprend des zones rurales, les colonies, les routes, les zones de sécurité et les camps militaires où le contrôle israélien est exclusif. Le territoire du Proto-Etat palestinien est donc proprement parler un territoire en miettes que l'Autorité qui a une police, mais n'a pas le droit d'avoir une armée, ne peut défendre.

A tout moment, à la suite d'affrontements ou d'attentats, l'armée israélienne peut empêcher l'accès en zone A, la « boucler », et y intervenir, soit de manière ponctuelle pour des opérations dites de sécurité ou de représailles : destructions de bâtiments, d'infrastructures, élimination de terroristes, soit de manière plus durable en l'occupant<sup>5</sup>. La possibilité de la destruction ou tout au moins de l'arrêt de l'action est donc lié à l'existence d'un autre ordre, celui que les Palestiniens qualifient de colonial. Car il ne se manifeste pas en effet seulement par l'occupation plus ou moins durable de portions des territoires se trouvant en zone A, mais aussi par toute une série d'actions qui limitent l'autonomie des palestiniens et les soumettent à l'arbitraire : confiscation de terres et même de maisons pour y installer des colonies, contrôle juridique sur les décisions du conseil législatif, entraves constantes aux déplacements, donc à l'activité économique, absence de reversement régulier de la TVA et des droits de douane sur les marchandises à destination de la Cisjordanie... Entre autres conséquences, cela aboutit à ce que l'Autorité n'a plus les moyens de son existence.

Si l'Autorité, malgré tout, peut mettre en œuvre des politiques publiques, c'est parce qu'intervient un troisième ordre : l'ordre international. Sans l'aide qu'il apporte, l'Autorité ne serait plus en mesure de payer ses fonctionnaires et perdrait une grande partie de sa capacité d'agir. Mais cette aide a des sources fort diverses. Ce sont aussi bien les grandes organisations internationales qui dépendent de l'ONU que les États et leurs différentes agences non gouvernementales, les ONG internationales, voire même plus récemment les collectivités locales (en particulier les villes) de différents pays. Ce qui pose évidemment des problèmes, car, même s'il existe des référentiels communs, chaque financeur a sa propre interprétation de ce qui convient ou ne convient pas, ses modes d'action privilégiés qui dépendent de sa propre culture organisationnelle, de l'évolution des politiques et des rapports de pouvoir à l'intérieur de son organisation, de sa culture nationale s'il s'agit de pays. Bénéficier de l'aide, cela veut donc dire dépendre de ceux qui la dispensent et il est parfois fort difficile de pouvoir

mener une politique cohérente dans ces conditions. Mais, si la possibilité qu'existent des opérations de réhabilitation dépend de ce contexte général, leur forme et leur contenu est aussi lié à un contexte local qu'il nous faut maintenant aussi présenter.

## LE CONTEXTE LOCAL

Bien qu'étant des villes de Cisjordanie, situées à faible distance l'une de l'autre, Hébron et Bethléem constituent des univers distincts. Avec près de 126 000 habitants<sup>6</sup> dans un gouvernorat qui en compte 400 000, une activité commerciale, artisanale, industrielle fort développée, Hébron a d'abord sur le plan démographique et économique un poids beaucoup plus fort que celui de Bethléem qui compte environ 22 000 habitants auxquels on peut ajouter ceux de Beit Jalah (13 000) et de Beit Sahour (12 000), dans un gouvernorat de 140 000 habitants, et dont une partie de l'économie repose sur le tourisme. La structure sociale n'est pas non plus la même. Certes, il y a des traits communs. En dépit du fait que la composition de la population ait été modifiée par l'arrivée des réfugiés en 1948 ainsi que par l'exode rural et l'émigration, les grandes familles<sup>7</sup> continuent à jouer un rôle déterminant, en particulier dans l'exercice du pouvoir municipal et sur un plan économique. Mais, au-delà, des différences importantes apparaissent tout se suite. Une première, la plus manifeste, concerne l'unité religieuse. Hébron, depuis le départ de la population juive autochtone<sup>8</sup>, est une ville uniquement musulmane. Bethléem qui était au XIX<sup>e</sup> une ville majoritairement chrétienne comprend actuellement, si l'on prend en compte l'agglomération, à peu près autant de chrétiens que de musulmans. Cette population chrétienne a d'ailleurs toujours été moins homogène que la population musulmane, car divisée entre les latins, les grecs orthodoxes, les syriaques, les arméniens... La seconde porte sur l'émigration. Les chrétiens de Bethléem sont surtout allés dans les pays occidentaux et en particulier en Amérique du sud, les hébronites en Jordanie et dans les autres pays arabes. Actuellement, les chrétiens continuent à émigrer et la structure sociale traditionnelle s'en trouve donc affaiblie.

Enfin, si le patrimoine urbain présente dans les deux cas un grand intérêt du fait de la coexistence d'une ville ancienne et d'un monument majeur : la mosquée d'Abraham dans un cas, la basilique de la nativité dans l'autre, il n'a pas donné lieu dans l'histoire récente à des conflits de même type. Bethléem était jusqu'à la seconde Intifada un lieu de tourisme et de pèlerinage. Depuis 1968, Hébron a été l'objet d'une colonisation par une population juive orthodoxe qui estimait de son devoir de se réinstaller à Hébron. Il s'en est suivi des affrontements très violents et, après la signature du protocole d'Hébron le 15 janvier 1997, le maintien d'une présence militaire israélienne constante dans la vieille ville pour protéger les colons qui y habitent. Même si Bethléem a été occupée à plusieurs reprises depuis la seconde intifada et si le tombeau de Rachel qui se trouve sur le territoire communal a été décrété zone militaire, la situation de la ville n'a jamais été comparable à celle d'Hébron. Les habitants n'ont pas quitté une vieille ville dans laquelle les couvre-feux à répétition rendent la vie impossible, dans laquelle les colons qui habitent en étage

n'hésitent pas à jeter des ordures, voir des blocs de pierre sur les passants... A Bethléem, le centre ancien a surtout souffert d'être abandonné par les familles riches, d'avoir ses maisons occupées par des locataires qui ne peuvent les entretenir, et comme à Hébron, de l'absence de rénovation de l'infrastructure pendant toute la période d'occupation.

Ce sont donc deux contextes locaux différents. Mais, dans le cadre d'une analyse compréhensive, on peut essayer de dépasser l'énoncé de leurs caractéristiques pour chercher comme le proposait Raymond Ledrut (1984), la forme sociale de chaque ville, ce mixte d'abstrait et de concret qui est le produit de la composition de tous ces éléments, et dont le sens s'exprime dans les représentations que les habitants ont de leur ville, dans la manière dont ils y vivent. Un point est certain, ce sont deux villes qui ont une forme forte, mais sur des bases différentes. Alors que la force d'Hébron repose sur l'affirmation d'une tradition dont les hébronites sont fiers -un responsable d'association, qui a pourtant longuement vécu à l'étranger et qui est incontestablement porteur d'une volonté de changement, nous a confié : « il n'y a pas de cinéma à Hébron, il n'y en aura pas. Cela ne rentre pas dans nos conceptions » -, celle de Bethléem repose sur son ouverture sur le monde extérieur ou plus exactement sur la reconnaissance que ce monde extérieur, et, en particulier, la chrétienté occidentale et orientale lui apporte. La déclaration d'un des maires de la ville : « Bethléem n'appartient pas aux citoyens de Bethléem, mais à la culture du monde<sup>9</sup> » n'est pas qu'un propos rhétorique, elle exprime un sentiment fortement partagé, tout au moins par la partie chrétienne de la population.

## HISTOIRE DES DEUX PROJETS

Ce contexte local va jouer évidemment un rôle déterminant à toutes les étapes de la réalisation du projet. A Hébron, la nécessité de ne pas abandonner la vieille ville aux colons juifs s'impose comme une évidence. Plus les maisons seront vides, plus ils s'installeront facilement. La sauvegarde du patrimoine historique est ici au premier chef un enjeu politique sur lequel il y a un très fort consensus. Dès 1988, des membres de l'Association des diplômés d'Hébron commencent à faire des études sur la vieille ville et envisagent, comme à Naplouse, des opérations de réhabilitation. En 1994, avec l'installation de l'Autorité et le retour du maire qui avait été destitué par les israéliens, le projet commence à prendre une forme plus concrète. La municipalité se fixe comme objectif de commencer à restaurer la vieille ville et de tenter d'y faire revenir des habitants. A Bethléem, dans la première phase qui débute peu plus tard qu'à Hébron, en 1994, la situation n'est pas tout à fait la même. Il y a bien là aussi des intellectuels qui se mobilisent, mais sur d'autres bases. L'enjeu est moins politique qu'économique, touristique. La commémoration de l'an 2000 est pour Bethléem une opportunité dont il faut se saisir pour rendre la vieille ville plus attractive. Mais l'ONG qui se crée à ce moment pour faire venir des spectacles et recueillir des financements n'arrive pas à réaliser ses projets. A Hébron, les objectifs sont clairs, mais leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante. Après deux ans de travail, le bilan de la mairie est négatif. Les habitants ne sont pas revenus et la restauration s'est limitée à des

interventions sur quelques maisons. Tout pourrait s'arrêter là et la réhabilitation des deux centres anciens se limiter à des opérations ponctuelles qui ne pourraient en aucun cas constituer un projet urbain.

Si cela ne s'arrête pas là, c'est qu'il va y avoir, dans l'un et l'autre cas, un élément déclencheur. Mais il n'est pas de même nature et l'histoire des projets va diverger de plus en plus. A Hébron, c'est une intervention directe du Président Arafat qui constitue par décret du 12 août 1996 un comité de réhabilitation dans lequel se retrouve en majorité les notables de la ville, y compris le maire, et qui s'accompagne de la mise en place d'une agence exécutive : un bureau de réhabilitation, avec à sa tête, recruté par le comité, un hébronite, spécialiste des techniques de réhabilitation des immeubles et fils d'un ancien maire qui fut exilé en Jordanie, puis assassiné par des extrémistes palestiniens. A Bethléem, c'est l'intervention, à la demande du Directeur général de l'Unesco, du directeur de l'Unité d'assistance au peuple palestinien. Il parvient à convaincre le maire que c'est sa ville qui dispose de la plus grande légitimité pour la commémoration et, que, s'il voulait restaurer la vieille ville à cette occasion, il serait tout à fait possible de trouver des financements pour ce projet. Le maire décide donc de créer un comité « mairie » dans lequel se retrouvent des membres de l'ONG initiale.

La situation a donc évolué à Bethléem et à Hébron, mais encore une fois elle est différente dans chacune des villes. A Hébron où l'Autorité prend en charge les salaires des membres du bureau et où les bailleurs de fonds arabes sollicités par cette dernière sont prêts à financer des projets si on leur en propose, tout repose sur la capacité d'initiative du bureau de réhabilitation, c'est-à-dire de son directeur. Va-t-il pouvoir, en se servant des études réalisées antérieurement, commencer à mettre en œuvre la réhabilitation ? Va-t-il réussir là où la mairie, faute de moyens, faute d'avoir réuni les compétences nécessaires, faute aussi peut-être de volonté d'agir, a échoué ?

A Bethléem, c'est encore moins facile, car il n'y a pas eu d'études préalables et, si l'on veut trouver des financements compte tenu du contexte local, viendront probablement surtout des bailleurs de fonds occidentaux, il faut donner un contenu au projet, faire des études, bâtir un programme. De nouveau, le rôle décisif va être joué par l'Unesco en la personne du directeur de l'Unité qui était déjà intervenu précédemment et qui finance sur son programme une première étude sur la vieille ville menée par des étudiants d'architecture palestiniens et français sous la direction de leurs professeurs ainsi qu'une exposition de photos itinérante. C'est grâce à cette dernière, présentée à Rome, que le premier financement décisif arrive, celui qui va permettre une élaboration et une planification du projet dans « le plan d'urgence ». Mais le problème se pose de savoir qui va le prendre en charge. La mairie ne semble guère en position. Le maire est malade et va bientôt mourir. Il existe bien déjà un comité Bethléem 2000, présidé par le Maire qui est en même temps Ministre du tourisme, mais, constitué sur une base très large, il s'intéresse surtout à la dimension religieuse de la commémoration. Il ne peut pas porter le Projet urbain.

Si l'on compare de nouveau la situation à Bethléem et à Hébron, on voit qu'elle est en quelque sorte inversée. A Hébron, on dispose d'une structure opérationnelle, mais il n'y a pas encore l'équivalent du plan d'urgence

de Bethléem, une conception globale du projet fixant des objectifs, déterminant le contenu des opérations et prévoyant leur planification. A Bethléem, il y a le plan d'urgence qui liste une série d'opérations à réaliser, mais la structure fait encore défaut. L'évolution ultérieure va permettre de remédier à ces manques. A Hébron, après avoir travaillé de façon empirique, le bureau va obtenir du SIDA, l'agence de développement suédoise, la réalisation d'un schéma directeur d'aménagement par un bureau d'études de Ramallah, le Riwaq. A Bethléem, l'Autorité va intervenir en déclarant en mai 1997 Bethléem 2000, haute priorité, et en mettant d'abord en place un comité interministériel, dirigé par la Ministre de l'enseignement supérieur, puis en créant par décret le 20 mars 1998, le « ministère de Bethléem 2000 » avec à sa tête, comme Ministre, un universitaire réputé pour ses capacités de gestionnaire et sa fiabilité. A l'initiative de la commission européenne, de l'Unesco, de la Banque mondiale, une conférence internationale sur le projet de Bethléem 2000 se tient le 11 et 12 mai 1998 à Bruxelles et les financements affluent.

La dernière phase correspond à Bethléem à la mise en œuvre du projet. Le Ministre s'entoure de techniciens et fait appel à une agence exécutive privée pour la réalisation et le suivi. A Hébron, il n'y a pas de structure à créer puisqu'elle est déjà en place. Les plans élaborés par le Riwaq permettent seulement de mieux structurer l'action. Avant le début de la seconde Intifada, d'un côté comme de l'autre, le bilan est assez positif aussi bien en ce qui concerne la réhabilitation stricto sensu que du point de vue de ceux qui habitent. A Hébron, de nombreuses maisons et bâtiments publics ont été reconstruits, à Bethléem et même à Beit Jalah et Beit Sahour, un travail considérable a été fait pour rénover les infrastructures, les façades... A Hébron, l'objectif de faire revenir les habitants dans la vieille ville est en partie atteint, à Bethléem, la ville est effectivement plus attractive à la fois pour ceux qui y habitent et pour ceux qui viendraient la visiter.

L'aggravation de la situation politique à partir de septembre 2000 va avoir évidemment des conséquences négatives. A Bethléem, les pèlerins n'ont pas pu venir pour la commémoration du deuxième millénaire et, jusqu'à maintenant, l'activité touristique n'a pas repris. L'occupation de la ville à plusieurs reprises a même provoqué des dégradations de certains bâtiments. A Hébron, en H2 où l'occupation est permanente, les conditions de vie sont encore devenues plus difficiles du fait des couvre-feux à répétition et un certain nombre de familles (35 ?) sont reparties. En dépit de ces difficultés, dans les deux villes, les projets continuent. A Bethléem, comme prévu dans le plan d'urgence, le centre pour la conservation du patrimoine, *Dar Mansour*, a succédé au ministère de Bethléem 2000 et dépend du ministère du Tourisme et des Antiquités. Il continue à concevoir et à réaliser des opérations de réhabilitation et s'intéresse plus particulièrement à la sensibilisation des habitants. A Hébron, le bureau est toujours actif et envisage conformément au schéma directeur d'aménagement des opérations qui prennent en compte l'articulation du centre ancien au centre nouveau qui se trouve en H1.

## LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

La réhabilitation des centres anciens de Bethléem et d'Hébron, telle que nous venons de la décrire, a donc bien pris la forme d'un projet urbain. Toutefois, pour arriver à ce résultat, il a cependant fallu surmonter toute une série d'obstacles et il demeure encore, comme nous allons le voir, des problèmes importants. Un premier obstacle concernait la maîtrise d'ouvrage. Sans une instance capable de concevoir le projet, de le planifier, de le suivre dans sa réalisation, il ne peut y avoir réellement de projet urbain. Il ne peut y avoir que des opérations ponctuelles qui ne sont pas pensées les unes par rapport aux autres et dont les effets ne sont pas contrôlés. On aurait pu penser, puisqu'il s'agissait de projets publics, que c'était aux municipalités d'assumer cette fonction. Or dans l'un et l'autre cas - le scénario sera le même - c'est l'Autorité qui constituera par décret l'instance qui remplira cette fonction : le comité de réhabilitation d'Hébron, le Ministère Bethléem 2000. Il serait tentant d'y voir un abus de pouvoir de l'Autorité, une volonté de contrôler ce qui se passe localement. Il n'est pas exclu que cela soit une des raisons de ces créations, mais cela s'explique aussi par le rapport aux bailleurs de fonds. Dans un contexte où l'Autorité est fragile, la préoccupation d'une grande partie des bailleurs de fonds occidentaux et arabes est de lui apporter un soutien. Le projet gagne donc en légitimité s'il est à la fois un projet local et national, ce qui est le cas du comité d'Hébron et du ministère.

C'est probablement une des conditions majeures de la réussite des deux projets. Mais c'est aussi, il ne faut pas le masquer, une source de difficultés. A Bethléem comme à Hébron, les mairies n'ont pas totalement renoncé à assumer la maîtrise d'ouvrage du projet. A Hébron, la partition de la ville en deux secteurs, la composition du comité (les notables de la ville), le choix du directeur du bureau ont évité que l'instance soit trop contestée. Mais, dès qu'il y a interférence entre la mairie et le bureau par exemple pour des problèmes d'évacuation des ordures, les relations entre la mairie et le comité deviennent difficiles. Avec l'objectif que s'est donné le bureau d'intervenir aussi en H1, le problème de savoir qui est compétent va se poser avec acuité. A Bethléem, il y a eu et il y a toujours une véritable concurrence entre la mairie et le ministère qui tient au fait que la mairie a été en position dès le début du projet et que, surtout, certains bailleurs de fonds ont préféré traiter directement avec elle, qu'il s'agisse d'opérations entreprises avant la mise en place du plan d'urgence ou même de projets inscrits dans celui-ci. Il y a donc là un risque de fragmentation de l'action auquel il n'est pas certain que le centre de conservation du Patrimoine, *Dar Mansour*, qui est en position plus faible, pourra résister.

Un second obstacle était celui de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la conception du projet, sa planification et le suivi de sa mise en œuvre. Car une maîtrise d'ouvrage sans assistance est totalement inefficace. Le projet risque fort alors d'en rester au discours volontariste. S'il a pris forme, c'est parce que ce problème a été réglé, au demeurant, de manière fort différente. A Hébron, c'est le bureau auquel de fait le comité a très largement délégué la maîtrise d'ouvrage, qui a pris en charge lui-même le problème en mobilisant les compétences locales et en faisant appel à un bureau d'études avec lequel il avait des liens privilégiés. A Bethléem, c'est essentiellement grâce à l'intervention de

l'Unesco et à l'obtention de financements, qu'un projet a pu être élaboré et que l'on a évité la fragmentation de l'action qu'induisait le comportement de certains bailleurs de fonds. Quant au suivi de la réalisation, il a été pris en charge à Hébron directement par le bureau et à Bethléem, par une agence exécutive privée travaillant directement pour le ministère.

Toutefois, cette analyse serait incomplète si on ne soulignait pas que les modes de résolution de ces deux problèmes cruciaux sont à Bethléem et à Hébron également différents. A Hébron où nous nous trouvons devant une forme dont la force tient à l'unité de la ville autour de l'affirmation d'une spécificité historique, la réhabilitation est l'affaire des hébronites. Même si un certain nombre de membres du comité de réhabilitation sont membres du conseil législatif, sont ou ont été membres du gouvernement, ils sont avant tout des hébronites, comme l'est le directeur du bureau de réhabilitation, ceux qu'il a recrutés et même une partie des membres du *Riwaq*. Il y a donc là une cohésion dont on ne trouve pas l'équivalent à Bethléem. Ajoutons aussi qu'à Hébron, le rapport avec les bailleurs de fonds est plus simple. Ce sont surtout des bailleurs de fonds arabes et ils ont moins tendance que les bailleurs de fonds occidentaux à être interventionnistes, à imposer leur propre vision de ce qu'il conviendrait de faire. Le seul bailleur de fonds qui à Hébron pourrait poser ce type de problèmes est le SIDA, mais le recours au *Riwaq* a constitué un élément de régulation. Enfin, le caractère dramatique de la situation en H2 constitue paradoxalement une ressource. Contribuant par son action à résister à l'envahisseur, fournissant de l'emploi et des logements, le bureau réalise facilement un consensus autour de son action, ce qui serait évidemment beaucoup plus difficile si la réhabilitation de la vieille ville s'accompagnait d'un phénomène de gentrification, comme cela arrive souvent dans les centres anciens.

A Bethléem, la configuration est totalement différente. Comme nous l'avons dit, la forme de la ville se caractérise par son ouverture et c'est aussi ce qui en fait la relative faiblesse. Même s'il y a eu une mobilisation des notables de Bethléem, ils n'ont pas contrôlé comme les notables d'Hébron la réhabilitation. Celle-ci a été beaucoup plus l'affaire des palestiniens qui avaient des compétences dans ce domaine. On le voit dès le début du projet quand interviennent les écoles d'architecture de l'Université de Naplouse et de Birzeit, au moment de l'élaboration du plan d'urgence qui mobilise architectes et ingénieurs de toute la Palestine, à celui de la constitution du comité interministériel, puis du Ministère. La Présidente du comité interministériel ainsi que le Ministre qui a pris sa suite sont certes des chrétiens (protestants), mais de Ramallah. Cette large intervention de palestiniens extérieurs à Bethléem est à la fois une ressource, elle permet d'éviter des conflits locaux, mais elle a aussi donné l'impression à certains acteurs locaux d'avoir été parfois déposés. Il y a donc là une fragilité inhérente au projet renforcée comme on l'a vu par les comportements des bailleurs de fonds, fort nombreux, qui rentrent en concurrence les uns avec les autres.

Par delà ces différences, il y a cependant un point commun aux deux cas qu'il convient de souligner et qui, si l'on veut réfléchir sur d'autres cas et formuler des recommandations, doit être pris en compte. C'est que l'on se trouve devant un pays qui dispose, du fait d'une histoire fort douloureuse,

de deux ressources majeures : la première est l'existence à l'intérieur des territoires et dans la diaspora de palestiniens qui ont des formations de bonne qualité dans le domaine de l'urbain. Cela les met en mesure de prendre en charge toute une partie de la conception et de la réalisation du projet, mais aussi, même si la relation avec un bailleur de fonds reste inévitablement une relation asymétrique, d'avoir une plus grande capacité de négocier avec eux, car connaissant leur langage, leurs modes de pensée, leurs référentiels. Cela est particulièrement visible en ce qui concerne la référence à l'idée de patrimoine qui est évidemment présente lorsqu'il s'agit d'opérations de réhabilitation. L'autre ressource tient à l'intérêt que les bailleurs de fonds portent à la constitution de l'Etat palestinien, et il est donc relativement facile de les mobiliser avec toutefois cette difficulté que lorsqu'il s'agit de projet de réhabilitation, celui-ci peut ne pas être considéré comme prioritaire et n'être accepté que pour autant qu'il produit de l'emploi, de l'activité économique.

## CONCLUSION

Réhabiliter en situation de conflit est un pari difficile. Or même si les résultats actuels ne correspondent pas complètement aux attentes, le pari a été tenu. Non seulement une action de réhabilitation a été effectuée, mais de véritables projets urbains ont été mis en œuvre. Quelles sont donc les raisons de cette réussite ? Peut-on esquisser une modélisation, transférer à d'autres situations dans les territoires palestiniens ou même ailleurs, les enseignements de cette analyse ? Nous pensons en particulier à Jéricho qui, si l'on veut sauver la ville et l'oasis dans la perspective du développement durable, a un grand besoin d'un schéma directeur d'aménagement, et à la partie arabe de la vieille ville de Jérusalem.

Un premier point semble évident. Une des clés du succès, compte tenu des attentes des donateurs, tient à la création d'une instance spécifique, à la fois locale et nationale qui assume la fonction de maître d'ouvrage. A Jéricho, la municipalité ne peut s'appuyer que sur la coopération décentralisée. Des Etats, des grandes organisations internationales, elle ne peut attendre que ce que lui apporte la coopération décentralisée pour des actions ponctuelles. Un projet urbain ne peut émerger dans ces conditions. Lorsque la Municipalité tente de trouver les financements pour mettre en place un schéma directeur d'aménagement, elle se voit objecter qu'elle doit passer par l'Autorité, que son interlocuteur est le Mopic, ministère qui s'occupe de planification, mais n'a pas réellement dans ses compétences de répondre à cette demande. A Jérusalem, la situation est encore plus difficile, puisque cette fois-ci, il y a un véritable vide. La situation de la partie arabe de la ville, c'est d'une certaine manière celle de la vieille ville d'Hébron (avec toutefois moins de violence) et une ville beaucoup plus peuplée, mais sans municipalité palestinienne et sans Autorité. On pourrait refaire pour Jéricho ce qui a été fait pour Bethléem et pour Hébron. On ne peut le faire à Jérusalem. Cela n'a pas empêché l'Unesco en 1982 d'inscrire Jérusalem (vieille ville et ses remparts) sur la liste du Patrimoine mondial en péril, de demander des aides financières aux Etats-membres pour la restauration et la conservation d'un certain nombre

de monuments, la welfare association, dans laquelle la diaspora palestinienne est très présente, de faire réaliser un master plan, mais cela exclut pour le moment la mise en œuvre d'un véritable projet urbain sur cette partie de la vieille ville.

### Bibliographie indicative

Abdelkafi J. (1989), *La Medina de Tunis, Espace historique*, Paris, Presses du CNRS.

Bourdin A (1984), *Le patrimoine réinventé*, Paris, PUF.

Bourdin A. (1999), article « Patrimoine », *Dictionnaire de sociologie*, Dictionnaires, Le Robert/Seuil.

Boutinet J-P. (1990), *Anthropologie du projet*, Paris, PUF.

Botiveau B. (1999), *L'Etat palestinien*, Paris, Presses de Sciences Po.

Bucaille L. (1998), *Gaza : la violence de la paix*, Paris, Presses de Sciences Po.

Bulle S. (2001), « Oublié, ignoré, célébré, : les désordres du patrimoine en Palestine », *EurOrient*, n°9.

Chastel A. (1980), article « Patrimoine », *Supplément, Encyclopaedia Universalis*, p.49.

Chevalier D. (1979), *L'espace social de la ville arabe*, Paris, Maisonneuve et Larose.

Choay F., Merlin P (1988), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF.

Choay F. (1993), *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Le Seuil.

Commaille J. et Bruno J. (1999), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.

Debié F., Fouet S. (2001), *La paix en miettes*, Paris, PUF.

Faure A., Pollet G., Warin Ph. (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

Giovannoni G. (1998), *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Paris, Le Seuil, 1998.

Godard F. (éd.) (1997), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes.

Gremion P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

Jobert B., Müller P (1987), *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Ledrut R. (1984), *La forme et le sens dans la société*, Paris, Librairie des méridiens.

Le Galès P. (1995), « Du gouvernement local des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de sciences politiques*, vol.45.

Naciri M. (1985), *Espaces urbains et sociétés islamiques*, Hérodote, n°36, janvier-mars.

Osmont A. (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Kartala.

Thomas (F. (ed), (2000) *Le devenir des centres historiques en Amérique Latine. Esquisse d'un état de la question*, *L'ORDinaire Latino-Américain (ORLA) n°181*, juillet-septembre, et n°182, octobre-décembre.

Riegel A. (1984), *Le culte moderne des monuments (1905)*, Paris, Le Seuil.

Seurat M. (1985), *Le quartier de Bab Tebbané à Tripoli (Liban) : étude d'une assabiyya urbaine*, in *Mouvements communautaires et espaces urbains au Machreq*, Beyrouth, CERMOOC.

Signoles A. (2002), « Régulation sociale et gestion des espaces municipaux en Palestine », *NACQD*, n°16, pp. 103-119.

Signoles P., El Kadu G., Sidi Boumedine R. (sdr) (1999), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions, 1999.

Sitte C. (1899), *L'Art de bâtir les villes : l'urbanisme selon ses fondements artistiques*, traduction D. Wiczorek, préface F. Choay, Paris, L'Esquerre, 1980

*Urbanisme (1999)*, n°308, septembre-octobre.

1. Cf. la thèse de Carine Azzi sur la reconstruction du centre-ville de Beyrouth : analyses socio-économiques des opérations urbaines engagées entre 1992 et 2002, Université de Paris 5, 2002.
2. Cf. par exemple la revue *Projet urbain*. Chaque fois que nous nous servirons du concept de projet urbain en tant que modèle normatif, nous mettrons le terme en italiques pour éviter toute confusion avec le terme pris en un sens purement descriptif.
3. De façon très significative, la formule consacrée pour parler de ce « territoire » est l'usage du pluriel. On ne dit pas La Palestine, mais les territoires palestiniens.
4. Pour l'historique de cet accord, cf. l'ouvrage de Frank Debié et Sylvie Fouet, *La paix en miettes. Israël et Palestine (1993-2000)*, (2001), en particulier la deuxième partie « Les cartes du processus d'Oslo », pp. 121-224.
5. Dans la période où nous avons effectué notre enquête, soit d'avril 2002 à janvier 2004, l'accès aux deux villes a été toujours plus ou moins étroitement contrôlé et Bethléem, occupée pendant de longues périodes. La situation d'Hébron était un peu différente, une partie de la ville étant l'objet d'une occupation permanente, mais le couvre-feu a été imposé à plusieurs reprises.
6. Recensement de 1997
7. Le terme désigne ici non seulement la famille élargie (groupe d'individus descendant en lignée patrilinéaire d'une ancêtre commun jusqu'à la troisième ou quatrième génération), mais la famille élargie dont l'ancêtre commun était un notable et dont au moins une partie des membres a toujours cette position.
8. Il est difficile de considérer les familles de colons habitant la vieille ville comme faisant partie de la population tant elles vivent sans autre contact
9. Propos tenu par un des responsables de la ville.

## SUMMARY

Is it possible, in the Palestinian territories, to implement urban projects in the normative sense of the term, by which we mean operations that are planned and whose execution is monitored and in which the city is perceived as a place for living and sociability?

This is the question we have attempted to answer, and the decision at the outset to consider the regeneration of the historical centres of Hebron and Bethlehem, has proved particularly fruitful. This is because the local contexts differ, although both cities are located in a Proto-State whose continued existence depends on international aid and which is subjected to colonial authority which it is unable to resist. The "strength" of the city of Hebron lies in its cohesion and relative closure on itself, while that of Bethlehem lies in its openness to the outside world.

The comparison allows us to go beyond the specific characteristics of each case and identify the factors that have led to the success of each project. Essentially there

are three of these. First, the creation of a single project manager, with legitimacy at both the local level and with regard to all the donors, namely the setting up, by the President of the Palestinian Authority, of the "Hebron Regeneration Committee" in Hebron, and the "Bethlehem 2000 Ministry" in Bethlehem. Second, as a result of external involvement an action plan was introduced which prevented the fragmentation of activities. Third, the existence of human resources, i.e. Palestinians with the expertise to negotiate with the donor organizations.

This analysis therefore allows us to perceive under what conditions it is possible to undertake urban projects of a similar size in the Palestinian Territories. On this basis, a sustainable development operation to safeguard Jericho and its oasis seems perfectly feasible. However, a coherent operation to regenerate the Arab sector of the old city of Jerusalem seems virtually impossible in the current context.