

# **Évolution des problèmes géographiques liés à la croissance démographique en Israël : le cas des espaces ouverts**

**Communication présentée dans le cadre de la troisième édition du Colloque étudiant en histoire de l'Université de Sherbrooke, les 18 et 19 février 2010**

**Étienne Gamache  
Candidat à la maîtrise en géographie  
Université de Montréal**

## **Résumé**

La diminution de la superficie des espaces ouverts constitue de nos jours une importante source de préoccupations en Israël. Évidemment, la perte de ces espaces circonscrit tout développement futur et prive également les Israéliens des externalités positives qui y sont associées. Cette perte d'espaces ouverts est surtout attribuable à la récente dynamique d'étalement urbain, à la croissance démographique, de même qu'à la politique de dispersion qui a été menée depuis la fondation de l'État et qui est étroitement liée au conflit israélo-palestinien. Or, depuis l'ascension du mouvement environnementaliste dans les années 1990, les politiques d'utilisation du sol démontrent à la fois certaines considérations politico-démographiques et certaines préoccupations à propos de l'environnement. C'est pourquoi il faut maintenant analyser de quelle façon ces deux paradigmes évolueront au sein des futures politiques d'utilisation du sol, car ces considérations se refléteront directement sur le développement spatial d'Israël dans les années à venir.

**Mots-clés : espaces ouverts, démographie, Israël, dispersion, étalement urbain, conservation**

## **Introduction**

Israël est aux prises avec une multitude de problèmes environnementaux. Le plus fréquent dans la littérature est sans doute celui de l'approvisionnement en eau, notamment parce qu'il revêt une dimension géopolitique qui est utile à la compréhension du conflit israélo-palestinien. Cependant, les Israéliens sont également aux prises avec

une diminution progressive de la superficie de leurs espaces ouverts. Cette préoccupation est aujourd'hui considérée comme l'une des plus importantes par le mouvement environnementaliste d'Israël. Le but de cet article consiste à mettre en exergue les principales causes à l'origine de ce problème. En ce sens, il sera question de la croissance démographique, de la hausse du niveau de vie, ainsi que des différentes politiques d'utilisation du sol, comme principaux facteurs responsables de la diminution des espaces ouverts. Afin de mener à bien cette analyse, ce texte se basera en grande partie sur des études empiriques récemment effectuées par des géographes israéliens et d'autres spécialistes en la matière.

### **Vers une pénurie des espaces ouverts**

La perte d'espaces ouverts est directement liée à l'importante dynamique d'étalement urbain présente en Israël depuis le début des années 1990. Ce problème est d'autant plus inquiétant que la superficie du pays est très restreinte (20 770 km<sup>2</sup>) et que les deux tiers du territoire sont désertiques. Non seulement le développement spatial est limité pour les décennies à venir, mais une pléthore de conséquences négatives découle de cette dynamique. Effectivement, la perte d'espaces ouverts en milieu rural peut entraîner une détérioration des ressources naturelles, une diminution de la biodiversité par la fragmentation des écosystèmes, une baisse de productivité des terres agricoles. De plus, la perte d'espaces ouverts au profit de l'étalement urbain a déjà d'importantes répercussions sur l'esthétique du paysage en créant un panorama urbain uniforme et monotone (Frenkel, 2004).

En 1995, les zones construites représentaient 1 155 km<sup>2</sup>, soit 5,3 % de la superficie totale du pays (Frenkel, 2004). En ne tenant pas compte du désert du Néguev, qui représente environ les deux tiers de la superficie israélienne, cette proportion grimpe aux alentours de 15 %. Se basant sur des projections concernant l'augmentation de la population israélienne pour 2020, les estimations montrent que les zones construites devraient s'accroître de 57 % par rapport au niveau de 1995, ce qui témoigne de l'ampleur du problème (Frenkel, 2004). Ainsi, l'extension des zones construites se fera au détriment d'espaces ouverts non protégés tels que terres agricoles ou pâturages. Puisque cette dynamique s'opère irrégulièrement à travers le pays, certaines régions seront sévèrement touchées. En ce sens, les régions concernées seront celles où l'on retrouve les dynamiques d'étalement urbain les plus prononcées, soit le district du Centre, ainsi que ceux d'Haïfa et de Jérusalem. En somme, l'existence même d'espaces ouverts sur la plaine côtière, la région la plus densément peuplée du pays, est fortement menacée.

### **Les facteurs responsables de la perte d'espaces ouverts**

Les origines de la perte d'espaces ouverts sont étroitement liées à celles responsables de l'étalement urbain. Tout d'abord, le contexte démographique constitue le premier facteur en importance. Entre 1948, année de la fondation de l'État, et 2010, la population est passée de 800 000 à 7,5 millions d'habitants, influençant ainsi grandement le développement spatial du pays. Le solde migratoire a particulièrement joué un rôle de premier plan dans cette forte croissance. De 1948 à 1967, 1,2 millions d'immigrants, provenant surtout d'Europe de l'Est ou du monde arabe, s'établiront en Israël (Evans, 2006). Plusieurs opérations seront menées afin de faciliter cette immigration. L'opération

Ezra et Néhémie, entre autres, permettra, entre 1950 et 1952, d'emmener en Israël par un pont aérien la quasi-totalité des Juifs irakiens, que l'on chiffrait à plus d'une centaine de milliers (Gilbert, 2008). Le début des années 1990 représente l'autre épisode durant lequel le solde migratoire a été particulièrement élevé : entre 1990 et 1991 seulement, 370 000 immigrants s'installent en Israël, ce qui représente presque 10 % de la population totale à ce moment (Evans, 2006). L'arrivée massive d'immigrants en 1990-1991 crée un immense besoin de logements. Afin de remédier à la situation, le gouvernement a exceptionnellement ordonné à l'Administration foncière israélienne (ILA) de convertir une superficie de 90 000 dounams de terres agricoles en espace de développement résidentiel, outrepassant ainsi les règles de protection des zones agricoles (Maruani et Amit-Cohen, 2010). Par conséquent, Israël a connu un boom immobilier sans précédent. Le nombre de logements en construction est passé de 3 000 en 1989 à 120 000 pendant la période 1990-1991 (Evans, 2006). En somme, la forte croissance de la population israélienne est largement responsable du développement spatial israélien et donc de la diminution des espaces ouverts.

En outre, on doit mentionner la hausse du niveau de vie des Israéliens comme facteur contribuant à l'étalement urbain. En effet, ce progrès a mené à un accroissement de la demande pour les maisons unifamiliales, une tendance observée dès les années 1980 (Frenkel et Ashkenazi, 2008). Ainsi, de nombreux membres des classes moyenne et aisée se sont installés en zone périurbaine à la recherche d'une « meilleure qualité de vie », ce que, selon eux, une maison détachée avec jardin est en mesure d'offrir (Maruani et Amit-Cohen, 2010). Donc, encore aujourd'hui, les quartiers les plus à la mode et où le prix de

l'immobilier est le plus élevé se situent en zone périurbaine. Avant les années 1980, ce phénomène était inverse : les Israéliens connaissant cette mobilité sociale en région périphérique se dirigeaient généralement en ville, accroissant ainsi la polarisation socio-économique entre la périphérie et le milieu urbain. Par ailleurs, cette tendance a provoqué un autre phénomène urbanistique qui est unique au cas israélien : la gentrification du milieu suburbain. Généralement, ce processus d'embourgeoisement a lieu dans les quartiers centraux des grandes villes. Or, dans le cas israélien, cette transformation s'effectue dans les nombreuses localités fondées dans les années 1950 lors des premiers balbutiements de la politique de dispersion (Goren, 2004). De cette façon, la dynamique d'étalement urbain est également présente dans ces villages. La hausse de la demande pour un logement en milieu périurbain, couplée à l'assouplissement des règles de protection des terres agricoles, a ainsi causé une intensification de l'étalement urbain et, du coup, une diminution des espaces ouverts.

Les politiques d'utilisation du sol ont grandement influencé le développement spatial en Israël, et ce, surtout à cause de la politique de dispersion de la population. Ce type de politique est également en vigueur dans certains pays, notamment en Chine (Xinjiang), en Turquie (Sud-Est anatolien), puis en Égypte (Sinaï septentrional) (Orenstein et Hamburg, 2009). La politique menée par Israël est, quant à elle, unique en son genre par sa longévité. Il faut se replonger dans le contexte de l'époque afin de bien saisir les motifs qui ont poussé Israël à adopter une telle politique. En 1948, à la suite de la guerre d'Indépendance, la concentration de la population juive dans le nouvel État d'Israël pose de sérieux problèmes. On retrouve une majorité écrasante d'Arabes dans les

régions périphériques : ceux-ci constituent 63 % de la population en Galilée (district Nord) et 91 % de la population dans la portion sud du Néguev (sous-district de Beersheva). Ces Arabes sont perçus comme hostiles, vu qu'ils ont combattu aux côtés des pays arabes lors de la guerre d'Indépendance. Les Juifs, quant à eux, se retrouvent très concentrés sur la plaine côtière. Ainsi, Israël désignera la répartition géographique entre Juifs et Arabes comme le problème prioritaire à régler, d'où la naissance d'une politique de dispersion de la population. L'établissement de cette politique sera facilité par la vague massive d'immigrants qui s'implanteront sur le territoire entre 1948 et 1952, faisant ainsi doubler la population de 800 000 à 1,6 millions d'habitants (Evans, 2006). Dès 1949, de nombreux plans sont mis sur pied afin de favoriser une meilleure dispersion de la population. La Loi sur le service militaire permettra en ce sens d'établir environ 100 000 soldats démobilisés de la guerre d'Indépendance aux quatre coins du pays, notamment le long des frontières, contribuant ainsi à remplir des objectifs militaires de contrôle territorial (Evans, 2006). Or, ce sont le plan Sharon et le Plan d'établissement de l'Agence juive qui donneront véritablement l'impulsion à la dispersion des Juifs à travers le territoire israélien. Dans le cadre de ces plans, 360 communautés rurales seront implantées entre 1948 et 1956, la plupart en région périphérique (Orenstein et Hamburg, 2009). La sécurité demeure le facteur qui prévaut dans la localisation de ces villes. Le site de fondation de Kiryat Gat, élevée en 1954, fut choisi en ce sens. Établie dans la région de Lakish, cette ville a été édifée afin de séparer la bande de Gaza, appartenant à l'Égypte, et la Cisjordanie, annexée à la Jordanie en 1948 (Evans, 2006). Pour assurer le succès des mesures visant à disperser la population, l'État israélien a mis en place plusieurs mesures incitatives. Un des objectifs de l'État consistait à stimuler

l'investissement des entreprises privées en région périphérique, où ces dernières ne sont a priori que très peu désireuses de s'établir. Ainsi, en 1950, la Loi sur l'investissement en capital sera entérinée. Dans le cadre de celle-ci, l'État cédera de larges parcelles de terrain aux entreprises prêtes à s'établir en périphérie, en plus de leur accorder des exemptions fiscales ainsi que des prêts à des taux favorables (Evans, 2006). Cette politique sera un succès : en 1965, 50 % de la construction industrielle se trouvera dans les districts Nord et Sud, et le chômage aura pratiquement disparu des villes récemment fondées. D'autres mesures incitatives seront dirigées au profit des immigrants. En effet, le gouvernement s'appuiera sur les flux migratoires pour faciliter la dispersion de la population. On utilisera ainsi une méthode forte afin de disperser les immigrants, qui, en général, préfèrent la plaine côtière. Ceux qui refuseront de s'établir en région périphérique risqueront de perdre les bénéfices liés à leur emploi et à leur hébergement. En conséquence, les immigrants seront quatre fois plus nombreux que les autres citoyens dans les villes nouvellement fondées en périphérie. En ce qui a trait à la population, composée de Juifs et d'Arabes, la politique aura rempli son objectif vingt ans après son implantation. En 1967, les Juifs constitueront désormais la majorité de la population dans les districts Nord et Sud, les deux districts israéliens où les Arabes sont proportionnellement les plus nombreux (Evans, 2006).

À la suite de la guerre des Six Jours, en 1967, les autorités israéliennes poursuivront leurs efforts afin d'accroître la présence juive en périphérie. Trois projets majeurs ont été mis sur pied dans ce but. Premièrement, on retrouve un plan de « judaïsation » de la Galilée, s'étalant du début des années 1970 aux années 1990. Les

objectifs officiels de ce plan sont les suivants : le raffermissement du contrôle juif du territoire par l'accès à la propriété, l'augmentation de la proportion de Juifs et le renforcement de l'économie locale. D'envergure moindre, on retrouve également le projet Pithat Shalom (années 1980) et le Plan des Sept Étoiles (années 1990). Le premier promouvait le développement local le long de la portion septentrionale de la frontière israélo-égyptienne, alors que le second permettait d'établir une série de communes juives le long de la frontière avec la Cisjordanie (Orenstein et Hamburg, 2009).

La politique de dispersion reprend de plus belle au début des années 1990, stimulée par l'afflux migratoire sans précédent en provenance de l'URSS. Cette fois-ci, des changements sociaux feront en sorte qu'il sera désormais impossible de transférer les immigrants directement en région périphérique. C'est pourquoi on les incitera à s'y établir par le biais d'incitatifs fiscaux et économiques. Ainsi, 35 % de ces immigrants s'établiront en périphérie, ce qui sera perçu comme un succès. De nouvelles villes telles que Modiin, Shoham, Katzir et Harish seront construites (Evans, 2006).

### **Bilan de la politique de dispersion**

Comme nous l'avons vu, la politique de dispersion est partie intégrante des efforts qui ont été déployés par Israël pour affirmer sa souveraineté près des frontières avec les pays arabes puis empêcher qu'il y ait alliance entre les Arabes habitant en Israël et ceux des pays frontaliers. De plus, elle a permis de fonder quelques centaines de communes aux quatre coins du pays sans toutefois être en mesure de freiner la polarisation entre la plaine côtière et les régions périphériques. En revanche, la politique de dispersion a



échoué dans sa tentative de faire augmenter la proportion des Juifs dans les districts périphériques (principalement les districts Nord et Sud). Ceci est en grande partie attribuable à la forte croissance démographique des Arabes. Ainsi, en 2000, les Juifs sont redevenus minoritaires (49 %) dans le district Nord, alors que dans le sous-district de Beersheva, cette proportion est passée de 90 %, à son apogée, à 76 % (Evans, 2006).

En outre, la politique de dispersion a stimulé une dynamique de développement spatial à faible densité. Ceci a inévitablement contribué à faire diminuer la superficie d'espaces ouverts en Israël. Certaines photos satellitaires montrent en effet que les localités juives en périphérie sont moins denses que les localités arabes (Orenstein et Hamburg, 2009). Or, au début des années 1990, un vaste mouvement environnementaliste émerge en Israël, ayant en tête de ses préoccupations la préservation des espaces ouverts. Ainsi, ce mouvement se butera aux principes de la politique de dispersion, d'où la naissance d'un conflit entre deux paradigmes de politiques d'utilisation du sol.

### **L'essor du mouvement environnementaliste**

Jusqu'au début des années 1990, il n'y avait pas de contradiction entre la dispersion de la population juive à travers le pays, la protection des terres agricoles et les mesures visant à améliorer le statut socio-économique des habitants de la périphérie. Or, en raison de l'arrivée massive d'immigrants durant ces années et de la multitude de facteurs énumérés précédemment, les espaces ouverts sont devenus de plus en plus rares et les nouveaux développements de plus en plus étalés. Ainsi, une nouvelle réalité

environnementale s'est imposée dans les politiques d'utilisation du sol (Orenstein et Hamburg, 2009). Le mouvement environnementaliste qui se manifeste à cette époque en Israël milite pour la conservation des espaces ouverts. Selon les tenants de ce mouvement, il faut utiliser une approche holistique afin de connaître la valeur réelle de ces espaces. Ainsi, on mentionne que, mise à part leur valeur purement foncière, les espaces ouverts ont une valeur écologique, récréative, historique et esthétique. Ce discours signale les multiples externalités positives qui en découlent et souligne ainsi la multifonctionnalité des territoires ruraux et périurbains (Bryant, 2009; Fleischer et Tsur, 2000). Cette position montre d'ailleurs que les efforts visant la protection de l'agriculture ont été remplacés par le désir de préserver les espaces ouverts, car, après tout, les terres agricoles sont désormais considérées par la plupart des Israéliens comme des espaces de consommation (ex : tourisme) plutôt que de production (Orenstein et Hamburg, 2009). Les années 1990 furent l'apogée du mouvement environnementaliste en Israël. Cet essor a été marqué dans un premier temps par la création du ministère de l'Environnement en 1988. Ensuite seront ratifiés deux importants plans, le NOP 31 et le NOP 35, qui poseront les jalons d'une série de directives environnementales au sein des politiques d'utilisation du sol. Le NOP 35, désigné comme un plan de construction, de développement et de conservation, suggère la cessation de l'aménagement de lotissements à faible densité et propose la protection de larges bandes d'espaces ouverts à travers le pays (Orenstein et Hamburg, 2009). La mise en application de ces directives est toutefois très loin de créer l'unanimité. Effectivement, les nouvelles préoccupations environnementales contrastent avec la politique de dispersion, notamment en ce qui a trait à la préservation des espaces ouverts. De cette façon, certains affirment que les réglementations visant la protection des

écosystèmes nuisent à l'accomplissement d'objectifs « nationaux » (Orenstein et Hamburg, 2009). Bref, on note une nette opposition entre deux paradigmes concernant les politiques d'utilisation du sol : l'approche environmentaliste et l'approche politico-démographique.

## **Conclusion**

La diminution de la superficie des espaces ouverts est plus que jamais une source d'inquiétudes aujourd'hui en Israël. La perte de ces espaces non seulement circonscrit tout développement futur, mais prive également les Israéliens des externalités positives qui y sont associées. La perte d'espaces ouverts est principalement imputable à la récente dynamique d'étalement urbain, à la croissance démographique, de même qu'à la politique de dispersion qui a été menée depuis la fondation de l'État et qui est étroitement liée au conflit israélo-palestinien. Or, depuis l'ascension du mouvement environmentaliste dans les années 1990, les politiques d'utilisation du sol démontrent à la fois certaines considérations politico-démographiques et certaines préoccupations à propos de l'environnement. Il reste maintenant à voir de quelle manière ces deux paradigmes évolueront au sein des futures politiques d'utilisation du sol, car ces considérations se refléteront directement sur le développement spatial d'Israël dans les années à venir.

## Bibliographie

BRYANT, Christopher R. « 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*, 21 janvier 2009

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

FRENKEL, Amnon. « The potential effect of national growth-management policy on urban sprawl and the depletion of open spaces and farmland », *Land Use Policy*, vol. 21, n°4, 2004, p. 357-369

FRENKEL, Amnon et Maya ASHKENAZI. « The integrated sprawl index: measuring the urban landscape in Israel », *The Annals of Regional Science*, vol. 42, n° 1, 2008, p. 99-121

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

GILBERT, Martin. *Israel : A Story*. Toronto, Key Porter Books, 2008, 786 p.

GOREN, Amiram. « Non inner-city gentrification in Israel » *Dela*, vol. 21, 2004, p.437-444

MARUANI, Tseira et Irit AMIT-COHEN. « Patterns of development and conservation in agricultural lands – The case of the Tel Aviv metropolitan region 1990-2000 », *Land Use Policy*, vol. 27, n° 2, 2010, p. 671-679

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