



Le projet urbain à Belfast : une fabrique de la ville entre crise et conflit

Il progetto urbano di Belfast: un processo di urbanizzazione fra crisi e conflitto

Adèle SCHAR

*Doctorante en aménagement de l'espace et urbanisme
Laboratoire Mosaïques/LAVUE (UMR CNRS 7218)
Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

Résumé : *Cet article interroge la fabrique de la ville et la position des différents acteurs de l'aménagement. Il s'appuie sur un contexte urbain et social particulier en proposant une étude de Belfast. Capitale de l'Irlande du Nord, Belfast est en pleine mutation : entre reconversion industrielle et crispations identitaires, les élus et aménageurs doivent faire face à une situation complexe, dans laquelle les notions de crise et conflit s'entremêlent. Les solutions urbaines globalisées se heurtent souvent, au niveau local, aux tensions latentes relatives à un conflit communautaire territorialisé, producteur d'espace spécifique. Les politiques urbaines peinent donc à se mettre en place tandis que le conflit légitime et justifie les modes d'action des aménageurs. Peut-on alors parler d'une crise des modalités de production, de gestion de la ville ?*

Mots-clefs : crise, conflit communautaire, politiques urbaines, Belfast, Irlande du Nord

Riassunto: *Questo articolo chiama in causa il processo di urbanizzazione della città e la posizione dei diversi attori della pianificazione urbana. Esso si appoggia su un contesto urbano e sociale particolare proponendo uno studio su Belfast. Capitale dell'Irlanda del Nord, Belfast è in piena trasformazione: fra riconversione industriale e tensioni identitarie, la classe politica e gli urbanisti devono far fronte ad una situazione complessa nella quale le nozioni di crisi e di conflitto s'intrecciano. Le soluzioni urbane globalizzate spesso si scontrano, a livello locale, con le tensioni latenti relative ad un conflitto comunitario territorializzato, produttore di un ambiente specifico. Le politiche urbane, dunque, fanno fatica ad affermarsi mentre il conflitto giustifica e legittimizza le modalità d'azione degli urbanisti. Possiamo quindi parlare di una crisi delle modalità di produzione, di gestione della città?*

Parole chiave: Crisi, conflitto comunitario, politiche urbane, Belfast, Irlanda del Nord

L'étude de la fabrique urbaine amène à s'interroger : comment la ville est-elle pensée, produite par les différents acteurs ? Il faut assurément prendre en considération l'environnement urbain, mais surtout interroger ses effets, puisqu'il conditionne les actions des politiques et des aménageurs, amenant ainsi à des décisions légitimées - parfois différenciées - en fonction des espaces urbains à repenser. D'autant que la ville elle-même produit des dysfonctionnements puisqu'elle encourage la possibilité et le développement de tensions du fait de la concentration d'un potentiel d'effets négatifs sur un espace restreint (Jacquier, 1991) : ces dysfonctionnements recouvrent des réalités multiples, que certains auteurs nomment « crise urbaine », « désordres urbains », « maux de la ville » ou encore « pathologies urbaines » (Voldman, 1999 ; Rangeon, 1997 ; Marec, 2005). La ville et le développement urbain seraient donc créateurs de dualité urbaine – intrinsèque à la ville¹.

Dans ce cas, comment les acteurs prennent-ils en compte les dysfonctionnements que l'on peut observer dans l'espace urbain ? Il s'agit dans cet article de proposer un travail empirique récent, qui dévoile ce qui accompagne les choix d'urbanisation des décideurs politiques dans un contexte urbain particulier, en prenant pour étude de cas la ville de Belfast, capitale de l'Irlande du Nord. Car Belfast est en pleine mutation. Suite au déclin de ses activités traditionnelles, la ville s'est engagée dans le processus d'une nécessaire reconversion. Dans les années 1980, des plans d'aménagement ont permis de redynamiser certains quartiers stratégiques, notamment le centre-ville et les berges de la rivière Lagan. Aujourd'hui, pour assoir le poids de la capitale régionale, les dirigeants misent sur le tourisme, la culture, l'attraction d'entreprises... Néanmoins, Belfast reste marquée par une forte histoire identitaire, aujourd'hui encore source de tensions et de crispations communautaires et aux répercussions spatiales certaines. Si le conflit opposant catholiques et protestants s'exacerbe à l'époque industrielle, de nos

jours, les quartiers périphériques restent très majoritairement mono-confessionnels, souvent séparés par des murs qui délimitent les territoires communautaires.

À Belfast, les dysfonctionnements sont donc multiples et de différente nature et les décideurs politiques doivent faire face à une situation complexe : ils tentent de résoudre les effets des différentes crises qui ont touché la capitale nord-irlandaise (déclin industriel, perte de population...) en proposant des solutions globalisées (revitalisation du centre, réhabilitation des quais...). Cependant, appliquées au niveau local, ces stratégies se heurtent aux tensions latentes relatives à un conflit communautaire territorialisé, producteur d'espace(s) spécifique(s). Les politiques urbaines peinent donc à se mettre en place, les espaces homogènes restant hermétiques à certaines décisions du fait des revendications communautaires et de la difficulté des aménageurs à proposer des dispositifs prompts à satisfaire à la fois catholiques et protestants. Dans la capitale nord-irlandaise, les autorités semblent d'ailleurs devenues réactives plutôt qu'initiatives ; elles tentent de fonctionner dans un environnement donné. Cette situation a une double répercussion : les opérations des aménageurs sont conditionnées, tandis qu'en même temps la neutralité recherchée par les acteurs continue d'entretenir un certain *statu quo*. D'une certaine manière, le conflit conditionne et influe sur les actions des décideurs qui tentent également, par ailleurs, de résoudre les effets de la crise industrielle en proposant des solutions standardisées. Peut-on alors parler d'une crise des modalités de production, de gestion de la ville ?

Dans une première partie seront étudiés le contexte historique nord-irlandais et ses répercussions socio-spatiales à Belfast ; ensuite seront discutées les principales difficultés concernant la mise en place de politiques d'aménagement dans un espace urbain complexe, à la fois conflictuel et en reconversion ; sera enfin exposée en fin d'article l'idée que les acteurs de l'urbain doivent appréhender à Belfast une véritable crise des modalités de production de la ville.

1 L'utilisation de la notion de « crise » par les politiques et les acteurs de l'urbain depuis le début du siècle contribue, de fait, à considérer le dysfonctionnement comme intrinsèque à l'espace urbain (Voldman, 1999).

Cupar Way, à l'ouest de la ville : une peaceline de plusieurs mètres de haut sépare le quartier catholique de Falls de celui protestant de Shankill



Source : Adèle Schar, août 2013

Le contexte communautaire posé, il convient de rappeler qu'en parallèle, Belfast est également rentrée dans une ère de transition, puisque la ville n'échappe pas aux restructurations qui apparaissent nécessaires après la crise industrielle qui marque l'Europe depuis la deuxième moitié du 20^e siècle. Les industries qui constituaient le cœur économique de Belfast – textile, construction navale, métallurgie, ingénierie – ont connu un important déclin⁷. Ainsi, avec la crise économique émergent les problématiques liées à la désindustrialisation : les sites industriels, anciennement dynamiques, sont désormais vacants. Les élus doivent donc envisager une solution d'aménagement urbain pour ces espaces.

Pour résumer, Jörg Plöger (2008) souligne qu'à Belfast, la « crise urbaine », soit un déclin de la ville (qui atteint son paroxysme dans les années 1980) peut se décliner en trois grandes catégories⁸ :

- désindustrialisation (la perte des emplois industriels) ;
- crise politique (le conflit communautaire et ses répercussions spatiales, en particulier la mobilité et la ségrégation) ;
- problèmes sociaux (taux de chômage, quartiers défavorisés...).

7 Entre le début des années 1970 et le début des années 2000, l'emploi industriel a chuté de 76 % à Belfast (Plöger, 2013).

8 On pourrait ajouter les questions de perte de population et d'étalement urbain, liées à ces mêmes considérations.

Les dysfonctionnements sociaux découlent en partie des contextes économique (en particulier la désindustrialisation) et historique (le conflit communautaire). Belfast est donc marquée par ces deux influences. Les décideurs politiques comme les aménageurs opèrent ainsi dans ce contexte urbain particulier en proposant des solutions en termes de politiques de la ville censées résoudre les différents dysfonctionnements de l'espace urbain.

Quelles politiques d'aménagement pour des espaces différenciés ?

Dans la capitale nord-irlandaise, les décideurs politiques ont donc à charge de proposer des solutions pour une crise urbaine protéiforme, à la temporalité et à la spatialité diverses. Ils doivent, entre autres, passer d'une ville en déclin, socialement et spatialement divisée, à une ville post-industrielle dynamique et attractive. Observe-t-on alors une cohérence dans les politiques urbaines, qui pourrait satisfaire la mise en place d'un projet urbain harmonieux ?

Premièrement, comment fabrique-t-on des espaces dans une ville marquée historiquement, socialement et spatialement par un conflit communautaire ? Il apparaît que les espaces communautaires, dans lesquels s'observe la division, restent difficiles à aménager. Les aménageurs, par soucis d'impartialité, conçoivent des projets en fonction de ce contexte en respectant – voire entretenant – la division confessionnelle, tandis que les usages et les perceptions des habitants dépendent de cet héritage urbanistique.

Pour comprendre les difficultés des autorités à fabriquer la ville et penser l'aménagement dans un contexte d'instabilité latente et de ségrégation résidentielle, l'exemple du bailleur social est représentatif. Créé en 1971, le *Northern Ireland Housing Executive* (NIHE) est l'organisme public en charge de la gestion des logements sociaux ; il opère en lien avec le *Department for Social Development*, organisme gouvernemental en charge de différentes questions telles que le logement, le développement du secteur communautaire ou la régénération urbaine.

Le NIHE est le plus grand propriétaire de logements sociaux de tout le Royaume-Uni et est responsable d'un tiers du stock total des logements en Irlande du Nord. Il est à l'origine de la construction de 36 000 habitations dans la ville de Belfast (Bollens, 2000). De nos jours, la proportion du logement social à Belfast atteint 26 %, soit plus que la moyenne nationale, qui est de 14,9 % (recensement 2011, cité par NIHE, 2013). Plus généralement, la situation du logement social reflète la division communautaire, puisqu'à l'échelle de l'Irlande du Nord, plus de 70 % des logements sociaux sont occupés par des communautés homogènes à 90 % (Knox, 2011).

Dans les années 1980, le NIHE fut accusé de partialité et de discrimination quant à l'attribution des logements sociaux. Depuis, il prend garde à ne pas modifier la géographie confessionnelle⁹. Les fonctionnaires du NIHE opèrent par secteurs spécifiques : ils étudient les besoins en logements sociaux dans les quartiers, en respectant la division communautaire, proposant de construire ou de réhabiliter des logements dans des quartiers homogènes, à savoir catholiques ou protestants (entretien avec Robin Hawe¹⁰, janvier 2014). L'idée est donc de rester le plus impartial possible. Il en va de même lors de l'attribution de logements sociaux. Le choix des candidats quant à l'endroit où ils souhaiteraient habiter est pris en compte par le NIHE : les demandeurs ont en effet la possibilité de choisir deux quartiers de préférence, quartiers qui correspondent très exactement à des espaces mono-confessionnels. En définitive, en choisissant tel ou tel quartier, les habitants savent quel espace communautaire – catholique ou protestant – ils pourraient intégrer à la suite d'une attribution de logement social. Les opérations de rénovation et la politique des acteurs de l'urbain conduisent ainsi au « compartimentage » de l'espace urbain, pour reprendre les termes de Florine Ballif (2012b). C'est donc réellement par souci d'impartialité que les fonctionnaires du NIHE maintiennent, malgré eux, un certain *statu quo*. L'urbaniste anglo-saxon Scott A. Bollens

⁹ Voir à ce sujet le cas de Manor Street en 1985, étudié par Florine Ballif (2001) : des émeutes ont eu lieu après que le NIHE a attribué à des catholiques des maisons vacantes situées du côté protestant.

¹⁰ *Belfast Regional Planner* (NIHE).

(2000) souligne que cette politique de neutralité a démontré l'incapacité des élus et aménageurs à répondre aux besoins – différents – des deux communautés¹¹.

Finalement, comme le montre cet exemple, la difficulté qu'ont les élus et les aménageurs à mettre en place des politiques urbaines est réelle à Belfast – du moins est-elle particulièrement visible dans les quartiers communautaires. La géographie particulière de ces espaces et les tensions latentes conditionnent et influent sur les actions des acteurs : le conflit communautaire pèse sur la façon de voir le fonctionnement urbain, légitime et justifie les modes d'actions des différents acteurs et alimente les situations de *statu quo* – ou de blocage – dans des espaces localisés.

En parallèle de ces considérations qui s'expriment dans les quartiers ségrégués, Belfast est également une ville en reconversion suite au déclin de ses activités industrielles traditionnelles. Car, comme le note Jörg Plöger, « *Economic restructuring is an ongoing process (...), affecting industrial and other sectors failing to remain competitive* » (2013, 207). À partir des années 1980, l'objectif est donc de revitaliser ces espaces à l'héritage industriel – les quais, principalement. Dans une ville marquée par un conflit communautaire aux répercussions urbaines significatives, ces anciens sites dégagés suite à la crise industrielle et devant être réhabilités offrent la possibilité aux autorités nord-irlandaises de proposer des espaces qui ne porteraient pas les traces du conflit. À Belfast, comme dans d'autres métropoles, les élus misent ainsi sur le tourisme, valorisant le patrimoine historique et culturel de la ville et encourageant une politique d'attraction d'entreprises pour dynamiser le tissu et l'activité économique urbains¹².

Les projets d'aménagement sont ainsi proposés dans le but de dépasser les

¹¹ Florine Ballif rappelle que « la dynamique de ces territoires est inégale. Sur le plan démographique, la population catholique est croissante et la population protestante vieillissante. En termes de mobilité intra-urbaine, les protestants s'installent en périphérie tandis que les catholiques restent dans l'*inner city* » (2012b, 73).

¹² On rejoint ici le constat de David Harvey sur les mutations de la vie urbaine (2011).

tensions qui restent bien présentes dans les espaces urbains ségrégués. Car les anciens espaces industriels ainsi revitalisés ne sont pas pensés par les acteurs de l'urbain de la même manière que les quartiers d'habitat ségrégués : ils sont au contraire aménagés selon des standards, des modèles de lieux déconnectés des temps du conflit. Ils permettent finalement aux élus nord-irlandais de faire la promotion d'une ville à la fois « sortie de crise » et « sortie du conflit », puisque sont mis en avant les nouvelles opportunités offertes par une capitale qui souhaite dépasser l'époque des *Troubles* et de la conflictualité engendrée par les revendications communautaires.

Par exemple, la redynamisation du Titanic Quarter¹³ est en ce sens représentative. Il s'agit de l'un des projets de régénération portuaire les plus importants à l'échelle européenne. Cette ancienne friche industrielle – 75 hectares – offre pour les dirigeants politiques une très grande opportunité en termes de régénération et de renouveau urbain. Elle vise à construire un quartier attractif et dynamique, dans une perspective différente de l'identité communautaire, très présente dans les quartiers ségrégués de Belfast. On rejoint une nouvelle fois l'idée que grâce à ce genre de projets, les politiques et les aménageurs nord-irlandais souhaitent dépasser les aspects négatifs d'une ville longtemps associée au conflit communautaire¹⁴.

Belfast est donc, comme d'autres métropoles en Europe, concernée par les questions de compétitivité – et de *place branding*¹⁵. Les urbaniste et politologue Christelle Morel-Journal et Gilles Pinson voient d'ailleurs dans la notion de « ville compétitive » l'idée d'un tournant dans les politiques urbaines, qui cherchent à « créer un climat de tolérance et à concentrer dans les villes des populations qui œuvreront pour que l'environnement et le patrimoine

13 Le nom du quartier fait référence au paquebot, puisque le Titanic fut construit à cet endroit par la compagnie Harland & Wolff.

14 Voir également Schar (2014).

15 Comme le souligne Philip Boland, qui analyse comment des projets-clefs en matière d'aménagement ont contribué à changer Liverpool, « *local stakeholders re-image their cities into investment locations, spaces for events, centres of consumption and places to inhabit* » (2013, 52).

fassent l'objet de toutes les attentions. Ainsi, la ville compétitive est aussi *eco-, gay- et ethnic-friendly* » (2012-2013, 53). Ceci prend place dans la politique globale de *reimaging* proposée par les élus pour la ville de Belfast (Neill, Fitzsimons et Murtagh, 1995) : les projets d'aménagement sont utilisés dans le but d'attirer les investissements économiques, mais également d'améliorer l'image projetée par la capitale et le sentiment de bien-être des populations locales. Cette idée est résumée par Brendan Murtagh : « *For a city whose recent image has been built on violence, peace lines and fear, the formation of low risk, glitzy and speculator investments sites has been a vital strategy in normalization and place marketing* » (2008, 9).

La rénovation des quais à Belfast : nouveaux appartements de standing (à gauche), hôtel Hilton, sièges d'entreprises et centre de conférence (à droite)



Source : Adèle Schar, mai 2014

En définitive, à Belfast, suivant le contexte urbain donné, les acteurs de l'urbain semblent penser leurs politiques de manière différenciée. Le projet urbain apparaît donc difficile à mettre en place à l'échelle de la ville, puisque suivant les zones d'action, les opérations sont formulées dans des optiques globales ou locales. De ces considérations découlent un questionnement : l'aménagement, décidé « à la carte » selon qu'il concerne les anciennes friches ou les quartiers communautaires ne met-il pas en évidence une crise de la fabrique urbaine ? Car la mise en avant par les élus de la ville à la fois post-industrielle et post-*Troubles* est surtout visible dans les anciens espaces industriels repensés, et plutôt évincée dans les quartiers d'habitat mono-confessionnels où la réalité communautaire est encore très prégnante.

Une crise des modalités de production de la ville ?

À Belfast, si le conflit a dessiné la ville, la crise industrielle et la désindustrialisation qui ont suivi ont permis aux élus nord-irlandais de développer des opportunités de projet urbain. Comme cela a été vu, les politiques urbaines peinent à se mettre en place dans les espaces résidentiels homogènes, qui restent hermétiques à certaines décisions du fait des revendications communautaires et de la difficulté des aménageurs à proposer des dispositifs prompts à satisfaire les deux communautés. Par contre, dans les anciens espaces industriels, les décisions en matière d'aménagement s'orientent plus facilement vers des projets de revitalisation. Cet écart et ces difficultés ne soulignent-ils pas une crise de production, de gestion de la ville ?

L'idée de « crise » permet d'interroger les dimensions temporelle, sociale et spatiale du phénomène urbain. Mais faire fonctionner la ville, c'est également « gérer » les rapports entre les individus (Bourdin, 2006). Un des impératifs est donc de travailler conjointement avec les populations locales, pour proposer des solutions adaptées en matière de développement urbain. Aujourd'hui, on observe une certaine intégration des habitants dans les processus décisionnaires à Belfast. Scott A. Bollens (2000) insistait d'ailleurs déjà sur la nécessité d'une approche plus participative, afin que les habitants des quartiers de Belfast se sentent écoutés et que les décideurs offrent des solutions d'aménagement répondant aux besoins spécifiques de chaque communauté. Dans le cas du NIHE, les responsables soulignent qu'un gros effort est fait sur la mise en place de tables rondes¹⁶ pour débattre des projets qui touchent aux quartiers et aux besoins des citoyens en logements sociaux (entretien avec Robin Hawe, janvier 2014). Cette étape semble indispensable pour résoudre cette crise de modalités de gestion de la ville, puisqu'à Belfast – comme dans d'autres villes – les habitants doivent être intégrés au processus décisionnaire, comme le soulignent Hilary Silver, Alan Scott

16 Elles regroupent notamment les représentants du NIHE, des architectes, les représentants des communautés, les *housing associations* chargées de la construction de logements sociaux, etc.

et Yuri Kazepov : « *The synergistic benefits of local participation may again transform the urban context into a social laboratory within which increased freedom for the grassroots to experiment encourages social innovation in complex and diversified societies* » (2010, 456).

À Belfast, en tant qu'acteurs du projet urbain, les populations locales peuvent contribuer à promouvoir une politique urbaine qui s'adapterait à ces espaces spécifiques que sont les quartiers communautaires. Cependant, pour revenir au NIHE, le problème reste, comme il a été évoqué plus haut, que les réhabilitations tiennent compte des divisions territoriales, et ne se déroulent quasiment que par petits zonages, dans les quartiers homogènes, afin de ne pas modifier la structure confessionnelle. Comme cela fut exprimé par des fonctionnaires de NIHE (entretiens avec David Murphy¹⁷ et Robin Hawe, janvier 2014), il existe un « idéal de mixité » chez les dirigeants de cette institution. C'est-à-dire qu'ils souhaiteraient encourager la mixité dans les quartiers, entre les communautés catholique et protestante, mais ils doivent faire face à une réalité moins idyllique où les négociations et les rapprochements entre communautés peinent à se mettre en place. Comme l'a noté Florine Ballif, les *peacelines* et leur construction s'opposent à cet idéal (2012b) : les urbanistes ne semblent donc pouvoir faire autrement. En définitive, la situation est toujours délicate dans les quartiers où le sentiment d'appartenance communautaire est fort ; on retombe alors à nouveau sur des prises de décisions qui mènent, du fait de l'impartialité recherchée par le NIHE, à un certain *statu quo*.

Ainsi, à Belfast, la politique n'est-elle pas « devenue essentiellement *réactive* », comme le propose la philosophe Myriam Revault d'Allonnes (2012, 14) ? En effet, dépassée par les mutations, la politique perd son côté initiateur. Dans le cas de Belfast, n'observerait-on pas un désarroi des autorités, qui, en matière de politiques urbaines, seraient essentiellement « réactives » aux questions posées par un environnement donné – à savoir, la situation spécifique de la ville, notamment le conflit

17 Deputy Head of Development Programme Group (NIHE).

communautaire ayant pour conséquence une importante ségrégation résidentielle dans une partie des espaces péri-centraux ? La crise de production de la ville à Belfast correspond peut-être bien à une « crise de la projection dans le futur », pour reprendre l'expression de la philosophe (p. 14-15). Si l'on poursuit l'idée que la ville est réceptrice de différentes crises globales qui ont des impacts significatifs à l'échelle du système urbain, d'une manière générale, il n'existe pas de villes ou de sociétés invulnérables : chaque ensemble urbain est ainsi soumis à des phénomènes de crise. Or, il est possible d'aller plus loin sur la manière de les appréhender : « à n'en pas douter, la crise urbaine est aussi une crise institutionnelle qui appelle une manière profonde des manières de gérer la ville » (Jacquier, 1991, 34).

S'il est certain que les aménageurs éprouvent de réelles difficultés à mettre en place des politiques urbaines à l'échelle de la ville entière, on peut néanmoins rappeler que l'Irlande du Nord, et en particulier Belfast, a vu sa situation s'améliorer. En ce qui concerne les politiques urbaines et leur traduction en termes de projets, des avancées peuvent être constatées, surtout lorsque l'on remet en perspective la temporalité : les accords de paix ont été signés il y a (seulement) une quinzaine d'années. Les acteurs de l'urbain, parmi lesquels les aménageurs, semblent constamment rattrapés par ce poids historique : « *We are very hard on ourselves here. People are very critical* » note l'un d'eux, James Hennessey¹⁸ (entretien de mai 2015). Cependant, s'ils donnent parfois l'impression de faire face à une situation qui leur est difficile de gérer, certains auteurs restent très critiques, comme William J. Neill : « *The strategic urban-planning response to the dual city that is Belfast in the year 2002 is a retreat to a position where the elephant in the living room is virtually ignored* » (2004, 214). Autrement dit, à vouloir rester neutre, le problème de fond n'est pas abordé.

Le politologue François Rangeon (1997) souligne que le phénomène urbain a toujours eu tendance à produire des villes à deux vitesses. Un groupe rassemblant les populations qualifiées bénéficierait de

¹⁸ *Urban Designer and Landscape Architect* (The Paul Hogarth Company).

la croissance économique, tandis que les individus fragiles se concentreraient dans des quartiers défavorisés. L'urbaniste et architecte Marc Gossé voit quant à lui dans cette dualité un échec des politiques de développement – pas uniquement dans sa dimension économique, qui serait restrictive, mais également dans sa dimension culturelle (1991 ; 2000). La crise urbaine est donc « avant tout une crise des modèles urbains », l'auteur précisant que « toute crise de modèles est en fait une crise culturelle » (1991, 110)¹⁹.

Conclusion

À Belfast, les conséquences socio-spatiales d'un conflit communautaire et celles de la crise industrielle ont dessiné un paysage urbain particulier. Ces différents aspects apparaissent donc définitivement comme des éléments de contextualisation à Belfast, mais principalement des composants décisifs qui jouent sur la production urbaine : les élus politiques et les aménageurs doivent proposer des solutions pour des espaces urbains différenciés. Dans un espace urbain spatialement marqué par le conflit en ce qui concerne certains quartiers, la reconversion des friches portuaires est au centre de nouveaux enjeux et offre des opportunités de projets.

Dans un tiraillement entre aller de l'avant et subir le poids du passé, la configuration urbaine particulière de la capitale nord-irlandaise influe sur les décisions en matière de politiques de la ville. Elle détermine ce qui « fait ville » et conditionne la fabrique urbaine à Belfast. Le conflit est, en quelque sorte, marginalisé et relégué en périphérie, tandis que des méthodes normées sont appliquées dans les anciens espaces en déclin. Il s'agit d'une contradiction non résolue, qui illustre l'idée d'une crise de gestion de la ville. Puisque, « à l'évidence, une politique de développement des quartiers doit être couplée à une politique globale à l'échelle de la ville. Il ne suffit pas de traiter les problèmes là où apparemment ils se posent, il faut chercher à maîtriser les

¹⁹ Dans ses travaux, il fait état d'une certaine inadéquation dans l'application de modèles occidentaux – dans les Suds, notamment – qualifiant cette démarche de « fonctionnaliste » et « techniciste » (2000, 90).

mécanismes qui fabriquent cette ségrégation urbaine » (Jacquier, 1991, 51-52).

En conclusion, à Belfast, y aurait-il, en ce sens, des « gagnants » et des « perdants » en ce qui concerne la gestion du conflit et la fabrique de la ville ? On rejoint ici le postulat de Claude Jacquier, qui précise que peut-être les élus recherchent une stigmatisation de certains quartiers urbains, dans le but de « sacrifier un morceau de ville » (1991, 55) afin que le reste de la ville fonctionne correctement. Les élus proposeraient donc des politiques urbaines qui dessineraient les bases d'une ville sortie du conflit, et surtout d'une ville compétitive²⁰. Hors, Christelle Morel-Journel et Gilles Pinson soulignent que la ville compétitive, malgré ses apports positifs, doit être nuancée puisqu'elle « relègue à la périphérie les groupes sociaux incapables d'y trouver une place du fait de l'emballement des marchés immobiliers – groupes sociaux qui n'ont d'ailleurs pas leur place dans les stratégies de positionnement des villes » (2012-2013, 53).

Ces rapports de force et enjeux politiques s'observent à Belfast : les autorités proposent des politiques urbaines globalisées pour les espaces vacants et à reconverter ; dans les espaces péri-centraux, les décisions sont difficiles à prendre et l'échelle locale est privilégiée. La méfiance des acteurs de l'urbain envers toutes modifications de ce *statu quo* – que les pouvoirs publics entretiennent malgré eux –, du fait d'un environnement sensible, peut ainsi apparaître comme une « adaptation » à un système de crise : n'est-ce pas, d'une certaine manière, la marque d'un certain échec des politiques ? Cette situation, qui régit les décisions en termes d'aménagement dans les quartiers communautaires de Belfast devrait encourager un débat sur l'action publique.

Il faut noter que c'est le cas, puisqu'en 2015, une réforme gouvernementale entre en vigueur pour décentraliser une partie des décisions en matière de politiques de

20 Enda Murphy et Lisa Fox-Rogers, dans leur travail sur la République d'Irlande, font état de ce lien sous-jacent entre aménagement et lois du marché : « *the new neoliberal common sense has succeeded in persuading the planning system that what is deemed to be 'good' is invariably associated with market-led notions of development.* » (2015, 237).

la ville²¹. Une des grandes mesures est le développement du *community planning* : « *Public services will work together with communities to deliver real improvements for local people. We will lead the community planning process and work with a wide range of partners (...) to develop a long-term plan to improve the social, economic and environmental wellbeing of the city.* » (Belfast City Council). Ruth McAlister énonce bien toute la complexité qui va découler d'un passage au *community planning* : « *In addition to institutional structures evolving, political and cultural barriers must also be overcome* » (2010, 542). La question est maintenant de savoir ce que va réellement donner cette réforme ; pour l'instant, les acteurs interrogés, s'ils semblent optimistes, ne visualisent pas encore très bien comment va se faire l'articulation entre les différentes instances gouvernementales et le *Belfast City Council*. Surtout, ce transfert de pouvoirs aux autorités locales va re-politiser les questions urbaines dans une ville où se sont appliquées depuis les *Troubles* des décisions centralisées, à cause d'un contexte politique et social conflictuel. À voir si la réforme apporte des éléments de solutions à la crise de la fabrique urbaine de Belfast.

BIBLIOGRAPHIE

Ballif F. (2012a), « Les *peacelines* de Belfast : le provisoire qui dure », *Hermès*, n°63, 116-119.

Ballif F. (2012b), « Artefacts sécuritaires et urbanisme insulaire : les quartiers d'habitat social rénovés à Belfast », *Espaces et sociétés*, n°150, 67-84.

Ballif F. (2001), « Belfast : vers un urbanisme de paix ? Les recompositions spatiales au sortir de la guerre civile », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°91, 53-60.

Belfast City Council. <http://www.belfastcity.gov.uk>

Belfast Interface Project (2011), *Belfast interfaces : security barriers and defensive uses of*

21 En effet, l'Irlande du Nord est en pleine réforme : les questions d'aménagement – qui sont réparties entre plusieurs organismes gouvernementaux – vont être transférées à la municipalité – le *Belfast City Council*. Le transfert est en cours depuis avril 2015, avec un délai de plus ou moins un an en fonction des services concernés.

- space. <http://www.belfastinterfaceproject.org/sites/default/files/publications/Belfast%20interfaces.pdf>
- Boal F. W. (2006), « Big processes and little people : the population of metropolitan Belfast 1901-2001 », in Boal, F. W. et Royle, S. A. (dir.), *Enduring city : Belfast in the twentieth century*, Belfast, Blackstaff Press Limited, 57-83.
- Boland P. (2013), « Sexing up the city in the international beauty contest : the performative nature of spatial planning and the fictive spectacle of place branding », *Town Planning Review*, vol. 84, n°2, 251-274.
- Bollens S. A. (2000), *On narrow ground : urban policy and ethnic conflict in Jerusalem and Belfast*, Albany : State University of New-York Press.
- Bourdin A. (2006), « Mutations des villes, fragilités et crises urbaines », *Habitat et société*, n°43, 43-52.
- Gossé M. (2000), « La crise mondiale de l'urbanisme : quels modèles urbains ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°86, 85-91.
- Gossé M. (1991), « Les enjeux de la crise urbaine : les modèles urbains au Maghreb », *Espaces et sociétés*, n°65, 109-122.
- Guiffan J. (2006), *La Question d'Irlande*, Bruxelles : Complexe.
- Harvey D. (2011), *Le capitalisme contre le droit à la ville : néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Paris : Éditions Amsterdam.
- Jacquier C. (1991), *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris : L'Harmattan.
- Knox C. (2011), « Cohesion, sharing, and integration in Northern Ireland », *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 29, n°3, 548-566.
- McAlister R. (2010), « Putting the "community" into community planning : assessing community inclusion in Northern Ireland ». *International journal of urban and regional research*, vol. 34, n°3, 533-547.
- Marec Y. (dir.) (2005), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIII^e - fin XX^e siècle)*, Paris : Créaphis.
- Morel-Journel C. et Pinson G. (2012-2013), « Comment les villes ont appris la compétition ? », *M3 : Société urbaine et action publique*, n°4, 51-53.
- Murphy E. et Fox-Rogers L. (2015), « Perceptions of the common good in planning », *Cities*, vol.42, 231-241.
- Murtagh B. (2008), « New spaces and old in "post-conflict" Belfast », *Divided cities/Contested States*, working paper n°5. http://www.conflictincities.org/PDFs/WorkingPaper5_10.9.08.pdf
- Murtagh B. (2002), *The politics of territory : policy and segregation in Northern Ireland*, Houndmills : Palgrave.
- Northern Ireland Housing Executive (NIHE) (2013), *Belfast district housing plan & local housing strategy 2013/2014*. http://www.nihe.gov.uk/belfast_district_housing_plan_2013.pdf
- Neill W.J.V. (2004), *Urban planning and cultural identity*. London : Routledge.
- Neill W.J.V., Fitzsimons D.S. et Murtagh B. (dir.) (1995), *Reimagining the pariah city : urban development in Belfast and Detroit*, Avebury : Ashgate Publishing.
- Plöger J. (2013), « Comeback cities? Urban recovery approaches in European industrial cities », in Zimmermann, C. (dir.), *Industrial cities : history and future*, Frankfurt-on-Main : Campus Verlag.
- Plöger J. (2008), *Case Study 5 : Belfast's Gasworks employment matching service, CASE, rapport n°54*.
- Rangeon F. (1997), « Désordres urbains », in CURAPP, *Désordre(s)*. Paris : Presses Universitaires de France, 137-144.
- Revault D'Allonnes M. (2012), *La crise sans fin : essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris : Seuil.
- Schar A. (2014), « Au-delà du conflit nord-irlandais : la reconversion d'un espace portuaire », *Urbanités*. <http://www.revue-urbanites.fr/chroniques-au-dela-du-conflit-nord-irlandais-la-reconversion-dun-espace-portuaire>
- Silver H., Scott A. et Kazepov Y. (2010), « Participation in urban contention and deliberation » *International journal of urban and regional research*, vol. 34, n°3, 453-477.
- Voldman D. (1999), « Sur les "crises" urbaines », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n°64, 5-10.