

Le développement urbain des camps de réfugiés palestiniens et des quartiers informels à Amman : dispositif d'aménagement de territoires fragmentés¹

Lucas Oesch²

Introduction

On s'imagine bien souvent qu'un camp de réfugiés est un regroupement de tentes érigées pour abriter une population forcée à l'exil. Elle attend le temps du retour, après quoi le camp sera démantelé. L'organisation internationale, qui se sera occupée de fournir les services (de santé, d'éducation, etc.), d'assurer les conditions minimales d'existence des réfugiés (distribution de rations de nourriture, etc.) et de gérer le fonctionnement du camp, s'en ira. En général, le camp est avant tout pensé comme un espace 'humanitaire' provisoire. Dès lors, parler de 'développement urbain' des camps de réfugiés à Amman peut sembler contradictoire et en décalage avec le discours officiel véhiculé principalement par les autorités jordaniennes, dans lequel il est question uniquement d'une amélioration de l'infrastructure physique des camps (réseaux de distribution d'eau, d'électricité, etc.)³.

Cependant, six décennies après l'établissement de certains d'entre eux, les camps de réfugiés palestiniens sont bien loin de l'image stéréotypée que l'on peut avoir d'un camp. Comme cet article va s'efforcer de le montrer, c'est bien à un réel processus de développement urbain que nous

¹ Cet article s'inspire d'une thèse de doctorat en cours de réalisation. Je remercie l'Institut français du Proche-Orient (Ifpo) de son accueil, la Commission suisse pour le partenariat scientifique avec les pays en développement (KFPE) de sa contribution à mes terrains de recherche et le Fonds national suisse (FNS) de son soutien à la période de rédaction de ma thèse. Je remercie également le projet ANR *TANMIA : Le 'Développement', fabrique de l'action publique dans le monde arabe ?*, de m'avoir intégré dans son programme et je suis très reconnaissant aux participants des commentaires qu'ils ont apportés sur mon travail. Mes remerciements vont aussi à Béatrice Bertho qui a relu cet article, ainsi qu'à la personne qui a effectué les relectures pour le compte des *Cahiers du GREMAMO*, de même qu'au Professeur Riccardo Bocco qui supervise ma thèse de doctorat.

² Géographe, doctorant à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) de Genève, doctorant associé à l'Institut français du Proche-Orient (Ifpo) à Amman et Damas et boursier du Fonds National Suisse (FNS) de la recherche scientifique.

³ Depuis quelques années, on peut cependant remarquer une évolution dans le discours qui est moins catégorique et plus nuancé. Il faut certainement y voir l'influence du discours de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) qui a, depuis la conférence de Genève en 2004, mis en avant l'idée d'aménagement urbain des camps et de leurs alentours (UNRWA 2005).

avons affaire dans le cas des camps de réfugiés palestiniens à Amman et des quartiers informels qui les entourent. Ces quartiers sont souvent entrevus, dans les représentations et discours des habitants d'Amman, comme des extensions ou des prolongements de l'espace des camps.

Le développement urbain est l'effet observable de ce que Oren Yiftachel (2001: 5) définit comme '*la production publique de l'espace et/ou des établissements urbains (habitat)*'. Autrement dit, il est la conséquence de l'aménagement urbain, de la planification urbaine, de l'urbanisme, en bref de ce que les anglophones désignent par '*planning*', et plus spécifiquement '*town and country planning*' ou '*urban planning*'.

L'espace qui est pris en exemple, dans cet article, est situé non loin du centre ville d'Amman. Il est formé par le camp *al-Husseïn* ainsi que ses environs, qui regroupent une mosaïque de quartiers informels et réguliers. Il existe une diversité au niveau de la gestion et du statut de chacun de ces types d'espaces (camp, quartier informel, quartier régulier). Ils sont pourtant contigus au sein du tissu urbain. Au milieu des quartiers 'réguliers' et des équipements du territoire municipal, se trouve, d'une part, le camp de réfugiés *al-Husseïn* qui est bâti sur un espace temporairement emprunté par le gouvernement jordanien à ses propriétaires terriens originels. Le camp est géré par le Département des affaires palestiniennes (DPA) du gouvernement jordanien, ainsi que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). D'autre part, aux abords du camp, se trouvent des quartiers informels. Ce sont des espaces où les résidents ont construit des habitations sans autorisations, ni planification officielle préalable. Les terrains peuvent être soit squattés, ou avoir été achetés aux propriétaires terriens d'origine, mais les transactions et les divisions des parcelles n'ont pas officiellement été enregistrées. La gestion de ces quartiers dépend de la municipalité et des autres départements gouvernementaux ou organismes qui agissent dans la ville. Ces espaces ont cependant été pendant longtemps ignorés, avant que des organismes spécifiques du gouvernement, le Département de développement urbain (UDD), puis la Fondation de développement urbain et du logement (HUDC), ne soient créés pour y implanter des projets d'amélioration (*upgrading*) et de développement urbain (Al Daly 1999). En suivant les explications données par Alain Dubresson et Sylvie Jaglin (2002: 70-71), la zone géographique en question dans cet article est *a priori* un espace fragmenté à plusieurs niveaux (gestion, statuts, etc.)⁴. Pourtant, à première vue, le paysage urbain observable semble relativement homogène (voir photo 1).

⁴ La notion de fragmentation est multidimensionnelle et '*associe des composantes spatiales (déconnexions physiques, discontinuités morphologiques), sociales (ségrégations résidentielles, replis communautaristes), économiques et surtout politiques (dispersion*

Ce sont précisément ces observations qui motivent le choix de cette région. Comment est-ce que le processus de développement urbain de la zone du camp *al-Hussein*, absent du discours officiel (pour ce qui est du camp de réfugiés), se caractérise et s'opère dans un tel contexte ? Est-ce qu'il épouse les lignes de fragmentation, ou est-ce qu'il contribue à les brouiller et par conséquent, à une certaine homogénéisation ? Comment s'accommode-t-il des dimensions, d'une part, temporaires des camps, d'autre part, informelles de certains quartiers, tout en rendant possible le changement ? Au final, comment est-il affecté par les contraintes politiques sous-jacentes à cette fragmentation, qui découlent principalement des conséquences du conflit israélo-palestinien et de la question des réfugiés au sein du conflit, ainsi que de leur place dans les pays d'accueil ?

La 'stratégie' d'aménagement urbain qui conduit à ce développement et que cet article va analyser ne se présente pas comme une évidence à première vue. Elle est le résultat d'un ensemble de pratiques hétérogènes, pour reprendre les mots de Michel Foucault, qui s'agencent au sein d'un 'dispositif' d'aménagement urbain des camps et de leurs alentours⁵. Ce dispositif-réseau intègre la diversité de statuts et de modes de gestion des espaces, et est influencé par les contraintes politiques qui s'y rattachent. Il ne correspond pas aux stratégies, théories, institutions, procédures, pratiques, discours et techniques conventionnels de l'urbanisme. Il représente en quelque sorte une 'tactique' d'aménagement urbain, pour reprendre les mots de Michel de Certeau⁶.

Afin de décrypter le dispositif particulier d'aménagement urbain des camps et de leurs alentours, et les enjeux qui s'y rattachent, cet article va tout d'abord discuter de la fragmentation du territoire qui existe entre le camp et ses environs, au niveau de leurs statuts et modes de gestion. Cette première partie conclut que, malgré la fragmentation, le paysage urbain semble à première vue relativement homogène. La deuxième partie s'arrête sur les contraintes qui sont à la base de la fragmentation, en mentionnant que la persistance du statut temporaire des camps est la principale d'entre elles.

croissante des acteurs et autonomisation des dispositifs de la gestion et de la régulation urbaines) (Dubresson et Jaglin 2002: 70-71).

⁵ Selon Michel Foucault (1994: 299), un dispositif est '*un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit (...). Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments*'.

⁶ Michel de Certeau (1990: 63) définit les tactiques comme '*des procédures qui valent par la pertinence qu'elles donnent au temps – aux circonstances que l'instant précis d'une intervention transforme en situation favorable, à la rapidité de mouvements qui changent l'organisation de l'espace, aux relations entre moments successifs d'un « coup », aux croisements possibles de durées et de rythmes hétérogènes, etc.*'.

Cependant, elle montre que les ‘seuils d’intangibilité’ liés à cette contrainte se sont déplacés dans un contexte ‘post-Oslo’ et ont permis un développement urbain toujours plus conséquent, même s’il ne dit pas son nom. La dernière partie analyse précisément l’aménagement urbain des camps et de leurs alentours. Elle mentionne qu’il est possible de considérer que les différentes pratiques hétérogènes, si elles sont regardées dans leur globalité, s’agencent au sein d’un dispositif d’aménagement urbain. Ce dernier représente une ‘tactique’ rendant possible le changement dans les camps de réfugiés et leurs alentours, ainsi qu’une relative homogénéité du paysage urbain.

Les camps et leurs alentours : des territoires fragmentés ?

Le camp de réfugiés palestiniens *al-Hussein* (*mukhaiyyam al-Husayn*) est situé à quelques kilomètres seulement au nord-ouest du centre historique d’Amman (*wast al-Balad*). Il est établi en bordure de la route principale *al-Urdun* (‘la Jordanie’), qui débute son parcours au pied de la colline sur laquelle se dresse la citadelle d’Amman (*jabal al-Qal’a*). La route a été construite il y a une quinzaine d’années par la Municipalité du Grand Amman (GAM) et les autorités jordaniennes. Elle représente, comme nous allons le voir, une intervention importante d’aménagement urbain et forme aujourd’hui un axe majeur de circulation vers le nord de la ville et du pays. Cette route est composée de deux larges voies bidirectionnelles, ainsi que d’un îlot central présent sur certains tronçons. Elle suit le parcours du fond de la vallée, le *wadi al-Haddada*, où s’écoulait un cours d’eau intermittent portant le même nom, désormais canalisé et enterré, ce qui permet de limiter les risques d’inondation. La route est bordée de part et d’autre par des habitations et autres bâtiments de petite et moyenne tailles typiques d’Amman, dispersés sur les flancs des collines, d’abord *jabal al-Qusur*, puis *jabal al-Nuzha*. A certains endroits, ces mêmes flancs ont été éventrés afin de permettre le passage de la route.

Un peu plus d’un kilomètre après son commencement, la route forme deux virages successifs disposés en ‘S’. Après, à l’ouest de celle-ci, se trouve la colline de *jabal al-Hussein*, où se situe directement au bord de la route, le camp, ainsi que le quartier informel de *wadi al-Haddada*. Les quartiers ‘réguliers’ sont en retrait sur les hauteurs (voir photo 2). A l’Est de la route, se trouve la colline de *jabal al-Nuzha*, composée du quartier informel de *safh al-Nuzha* et de l’ancien quartier informel de *Nuzha* (dont les habitants sont aujourd’hui officiellement propriétaires des terrains), qui bordent la route, et qui sont entourés de quartiers réguliers.

Le camp *al-Hussein* a été établi en 1952, après l’arrivée à Amman des réfugiés issus de la guerre israélo-arabe de 1948. Il compte aujourd’hui

29'560 réfugiés inscrits auprès de l'UNRWA (DPA 2008: 50)⁷. Il est géré par le Département des affaires palestiniennes (DPA), qui a succédé au Ministère des affaires des territoires occupés, et par l'UNRWA⁸. Les terrains ont été empruntés provisoirement par le gouvernement et confiés à l'Agence onusienne.

Une partie des quartiers avoisinant le camp sont 'informels' (*safh al-Nuzha* et *wadi al-Haddada*). Il y a également un ancien quartier informel (*Nuzha*) où les habitants ont pu obtenir la propriété des terrains dans les années 1980. Il nous faut expliquer ce qu'on entend par 'quartier informel' en Jordanie. En règle générale, toute construction qui a été effectuée sans permis de construire, sans respect des normes de construction en vigueur, peut être qualifiée d'informelle. Ceci même si elle a été érigée sur les terres appartenant à la personne en question. Ces constructions informelles peuvent être isolées au sein d'un espace 'formel' ou regroupées dans un quartier désigné comme informel. C'est pourtant une catégorie spécifique de quartier informel à laquelle nous nous référons. Celle qui est souvent désignée comme 'regroupement de squatters' (*squatters settlement*). Elle implique en plus la dimension de la propriété des terres. Il n'existe pas en Jordanie un recensement officiel des zones d'habitat informel. En fait, un quartier informel n'existe pas en amont dans les faits, il ne se pare de son attribut 'informel' qu'à l'instant où une autorité décide de l'identifier comme tel, afin la plupart du temps, d'y effectuer une opération d'amélioration urbaine. De plus, en Jordanie, il semble que le terme de regroupement de squatters est réservé notamment pour désigner les quartiers (informels) situés aux abords des camps et occupés par des réfugiés palestiniens. Trois aspects sont donc présents : l'appartenance des habitants à la catégorie 'réfugié palestinien' (ou du moins la localisation de ces quartiers à proximité des camps) ; la question

⁷ Selon la définition opérationnelle de l'UNRWA, '*Palestine refugees are persons whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict. UNRWA's services are available to all those living in its area of operations who meet this definition, who are registered with the Agency and who need assistance. UNRWA's definition of a refugee also covers the descendants of persons who became refugees in 1948*' (UNRWA 2008).

⁸ Le Ministère des affaires des territoires occupés a été créé en 1980. Il a hérité des responsabilités du Ministère de la construction et de la restauration établi en 1950 à la suite de l'union des deux rives du Jourdain et chargé de l'organisation de l'abri pour les réfugiés palestiniens en coordination avec l'UNRWA. Il a également hérité des tâches incombant au Haut comité ministériel créé après la guerre israélo-arabe de 1967 et chargé de la question de l'abri, de l'assistance et des services pour les déplacés provenant de Cisjordanie, ainsi que des questions financières, administratives, sociales et éducationnelles en Cisjordanie occupée. Après la rupture des liens légaux et administratifs avec la Cisjordanie en 1988, le Département des affaires palestiniennes (DPA) a été établi pour succéder au Ministère des affaires des territoires occupés et a été rattaché au Ministère des affaires étrangères (DPA 2004: 12-14).

de la propriété des terres qui n'appartiennent pas aux habitants ; et finalement, l'organisation de l'espace et du bâti qui n'a pas été planifiée par une autorité et ne respecte pas les règles et normes officielles. En ce qui concerne leur gestion, les quartiers informels (*sakan `achwai*) ont été marginalisés par la municipalité et les autres ministères du gouvernement (ceci est moins le cas maintenant), avant que des organismes spécifiques du gouvernement ne soient créés pour y effectuer des opérations d'amélioration (*upgrading*) et de développement urbain. En premier lieu, le Département de développement urbain (UDD), puis la Fondation de développement urbain et du logement (HUDC).

Comment les quartiers situés dans les alentours des camps se sont-ils formés ? Deux explications différentes sont proposées. Chacune d'entre elles se fondant sur des exemples concrets, elles ont certainement toutes les deux leur part de vérité. La première, qui est la plus répandue, perçoit les quartiers qui avoisinent les camps comme des excroissances provenant de la saturation de l'espace habitable dans les camps. Ces excroissances auraient été provoquées par l'accroissement démographique provenant, d'une part, de l'agrandissement des familles, forçant les descendants à quitter le camp en raison du manque de place. D'autre part, elles se seraient aussi développées par l'arrivée de nouveaux réfugiés, qui seraient allés s'installer dans les environs des camps, désireux de garder ou d'établir des liens avec ceux-ci⁹. Ces extensions d'habitations se seraient notamment agrandies avec l'arrivée des réfugiés et des déplacés consécutive à la guerre israélo-arabe de 1967. La deuxième explication présente les quartiers avoisinants comme antérieurs à la création des camps. Les réfugiés se seraient regroupés dans ces zones à leur arrivée où ils auraient construit des abris. Les camps auraient été établis par la suite précisément dans les environs de ces 'regroupements' afin de loger les réfugiés qui s'étaient réunis à ces endroits. Tous les réfugiés n'auraient cependant pas intégré les camps, et les zones initiales de regroupement se seraient maintenues et développées. Comme l'indique un ingénieur civil travaillant depuis 2007 pour le Ministère des travaux publics et du logement (MPWH), et qui a travaillé auparavant pendant 20 années au Ministère des affaires des territoires occupés et au Département des affaires palestiniennes (DPA), c'est le cas de *safh al-Nuzha*¹⁰. Le quartier est situé en face du camp *al-Hussein*, de l'autre côté de la route *al-Urdun*. Les résidents s'y seraient rassemblés dès 1950. En 1952, le camp a été implanté sur les parcelles avoisinantes.

Il existe donc une fragmentation au niveau des statuts et des modes de gestion des quartiers informels et du camp *al-Hussein*. Pourtant, à

⁹ Seuls 17.2% des 1'983'733 réfugiés officiellement inscrits auprès de l'UNRWA résident dans les 10 camps de réfugiés gérés par l'UNRWA et le DPA en Jordanie (UNRWA 2010a).

¹⁰ Entretien, *Ministère des travaux publics et du logement (MPWH)*, Amman, 04.02.2010

première vue, le paysage urbain que l'on peut observer, d'une part et d'autre de la route *al-Urdun*, semble relativement homogène (voir photo 1). Des deux côtés de la route, il y a des commerces et des ateliers, une forte densité d'habitations et peu d'espaces vides. Le bâti est de même qualité, laissant entrevoir les traces d'agrandissements et d'élévations des bâtiments. Mais encore, les infrastructures physiques, telles que les réseaux de distribution d'eau, d'électricité, d'évacuation des eaux usées et des eaux de pluie, y sont présentes et sont reliées aux réseaux de la ville. De même, il est à première vue malaisé de différencier ces espaces de certains quartiers 'réguliers' avoisinants (particulièrement les quartiers populaires), si ce n'est pour la densité des habitations, la qualité du bâti ou la disposition spatiale (Abu Helwa et Birch 1993: 407). Nous allons discuter, plus loin dans cet article, de la tactique d'aménagement urbain qui a permis cette relative homogénéité. Mais la fragmentation peut également avoir été atténuée par le fait qu'avant la création de la rue, les habitants de *safh al-Nuzha* se soient considérés comme '*faisant partie du camp*'¹¹. Ce sentiment d'appartenance à un même espace a pu conduire à une reproduction des pratiques en vigueur dans le camp (types de construction, etc.).

Aujourd'hui, la route sépare un espace qui était auparavant contigu entre le camp et *jabal al-Nuzha*. Précédemment, la seule frontière physique était le lit étroit d'un cours d'eau, aujourd'hui enterré sous la route. Comme le relève le même ingénieur civil déjà mentionné, '*la route a divisé la zone en deux*', avant d'expliquer que '*les gens habitant des deux côtés sont liés*', sous-entendant qu'ils partagent des liens communautaires ou familiaux¹². Cette opinion prédomine également parmi l'ensemble de nos autres interlocuteurs¹³. La route a été établie en partie sur des terrains appartenant au camp. Elle empiète sur le côté Est du camp. La limite officielle de celui-ci se retrouve tantôt d'un côté, tantôt d'un autre de la route. Pourtant, pour bon nombre de professionnels de l'aménagement urbain ou gestionnaires des camps, la route représente désormais la bordure Est du camp, les habitations se trouvant de l'autre côté appartiendraient à la région voisine de *jabal al-Nuzha*¹⁴. Malgré cette division arbitraire du territoire, nous verrons que la

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ Les interlocuteurs auxquels je me réfère dans cet article sont principalement les professionnels de l'aménagement urbain à Amman et en Jordanie, ainsi que les gestionnaires des camps ou autres responsables du DPA, de l'UNRWA, de la HUDC, ou toute autre personne qui a un rapport avec le développement urbain dans la zone d'étude choisie et que j'ai côtoyée entre 2008 et 2010. Il s'agit d'une trentaine de personnes au total. Dans le cadre de cet article, seuls certains, comme l'ingénieur civil du MPWH que j'ai mentionné, sont cités plus en détails. Je tiens à les remercier tous chaleureusement de leur disponibilité et des discussions que nous avons eues, ainsi que des précieuses informations qu'ils m'ont fournies tout au long de mes recherches.

¹⁴ *Idem.*

construction de la route ne semble pas avoir renforcé la fragmentation. Au contraire, elle représente une pratique d'aménagement urbain conduisant vers une certaine homogénéité.

L'aménagement urbain face aux contraintes de la fragmentation

Avant d'analyser le dispositif d'aménagement urbain qui a permis une relative homogénéisation du paysage, il convient de préciser les contraintes qui sont à la base de la fragmentation du territoire. La principale d'entre elles est la persistance du statut temporaire des camps. Un bref historique de la construction de la route *al-Urdun* permet de rendre compte de cette contrainte au niveau de l'aménagement urbain de la région étudiée.

Comme l'explique l'ingénieur civil que j'ai cité en amont, le tracé de cette route '*figurait sur les plans de la municipalité depuis plus de 40 ans*', mais sa construction a été retardée '*pour des raisons politiques*'¹⁵. Une des raisons invoquées est la présence sur le tracé de la route du camp de réfugiés palestiniens *al-Hussein*. Ainsi, explique-t-il, '*on pensait qu'il y aurait peut-être une solution, alors ils se sont dit d'attendre un peu avant de la construire. Puis, ça durait trop longtemps, donc ils ont décidé de la construire quand même*'. Le 'ils' auquel l'ingénieur fait référence sont les décideurs du développement urbain en Jordanie et à Amman, et 'la solution' envisagée est celle de la résolution du conflit israélo-palestinien et de la question des réfugiés (du 'droit au retour'). Dans les discours officiels, une telle résolution sous-entend un démantèlement des camps qui aurait libéré les terrains nécessaires pour le passage de la route sur cette portion du tracé. Même à défaut d'une véritable disparition du camp, un accord sur le droit au retour aurait libéré une partie de la charge symbolique attachée à ces espaces et qui se reflète dans leur 'intouchabilité'. En agissant sans tenir compte de cette dimension, le gouvernement risquait d'être confronté à d'éventuelles polémiques liées, d'une part, aux questions de 'développement' du camp et, d'autre part, à la destruction d'une partie du camp encore en activité. Il s'exposait aussi à devoir verser de coûteuses compensations en dédommagement des destructions d'abris engendrées. La route a finalement été construite, sans que la question du droit au retour ne soit au préalable résolue. Si cela a été possible, c'est principalement parce que les 'seuils d'intouchabilité', liés au statut temporaire du camp, ont évolué, comme nous allons le voir maintenant.

Les camps sont souvent perçus ou présentés comme des espaces temporaires où il n'est pas possible de toucher au bâti ou à sa disposition,

¹⁵ Entretien, *Ministère des travaux publics et du logement (MPWH)*, *op. cit.*

bien que dans les faits, ça n'ait jamais été tout à fait le cas. Il semble que nous soyons plutôt face à des 'seuils d'intouchabilité' qui évoluent dans le temps. Les seuils qui conféraient à un certain moment au camp une partie de son caractère particulier évoluent, ce qui ne signifie pas pour autant que le camp 'disparaît'. On assiste plutôt à une re-conceptualisation, en tout cas partielle, de ce que constitue le camp de réfugiés et de ce qui le caractérise¹⁶.

Blandine Destremau (1995 ; 1996) a expliqué en partie les interprétations de cette intouchabilité telles qu'elles se présentaient dans la première moitié des années 1990. Nous exposons ses arguments, tout en les complétant et en les actualisant. En premier lieu, elle explique qu'il s'agit d'un gage envers les propriétaires terriens. Les camps sont toujours officiellement établis sur des espaces empruntés à titre provisoire par les autorités. Lorsque la question du 'droit au retour' des réfugiés dans le cadre du conflit israélo-palestinien sera résolue, les autorités devront restituer les terres à leurs propriétaires originels. Il est donc nécessaire que ces derniers n'aient pas l'impression qu'on développe les camps. Cela pourrait signifier qu'ils sont en train de devenir des espaces permanents et que leur rétrocession ou un changement d'affectation futur est compromis. La faible compensation qu'ils reçoivent de la part des autorités ne suffit pas à satisfaire les propriétaires qui espèrent toujours pouvoir récupérer leurs biens et en disposer à leur guise¹⁷.

En deuxième lieu, la présence des camps est un témoin de la non-résolution de la 'question des réfugiés' dans le conflit israélo-palestinien. Il est donc important que ces espaces gardent une apparence provisoire afin de rappeler la dimension toujours temporaire du séjour des réfugiés palestiniens dans leur 'pays d'accueil'. Cette précaution répond à la fois aux craintes et revendications de certains réfugiés, mais elle fait également partie du jeu de politique intérieure mené par le pouvoir jordanien. La stratégie oscille entre exclusion et inclusion de la composante palestinienne de la société, et vise à maintenir le régime en place, ainsi qu'à rassurer les revendications nationalistes transjordanien¹⁸. En effet, très rapidement après leur arrivée

¹⁶ A propos de la re-conceptualisation des camps de réfugiés palestiniens et de l'aménagement urbain, voir également l'article de Philipp Misselwitz et Sari Hanafi (2010) 'Testing a New Paradigm: UNRWA's Camp Improvement Programme'.

¹⁷ Autrefois implanté à la marge, le camp *al-Hussein* occupe désormais une position quasi centrale dans la ville qui s'est fortement étendue. Les compensations versées par le gouvernement sont symboliques et ne correspondent pas à la véritable valeur foncière des terrains qui a augmenté. Mise à part la centralité géographique, on peut également supposer que les valeurs foncières de la zone sont influencées positivement par la présence du camp lui-même qui représente dans une certaine mesure un 'pôle d'attraction', notamment marchand.

¹⁸ Concernant le jeu politique du pouvoir jordanien à ce sujet, voir par exemple Adnan Abu-Odeh (1999) 'Jordanians, Palestinians and the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace

en Jordanie, les réfugiés ont redouté que les mesures de développement dans les camps n'annoncent un processus de réinstallation allant contre le principe du 'droit au retour'. Ceci a notamment été le cas lorsque la construction d'abris en dur a remplacé les tentes érigées jusqu'à lors, même si ceux-ci ont fini par s'imposer (Plascov 1981: 63-69)¹⁹. Il y a peu, c'était l'ajout d'un étage aux habitations qui était en jeu, aujourd'hui, c'est celui du troisième, voire du quatrième étage. Impliquant des destructions d'abris, la construction d'une route en bordure du camp pouvait s'avérer être une étape supplémentaire sensible à franchir²⁰. Certains réfugiés craignent principalement que le développement et la normalisation des camps fassent le jeu d'une position israélienne qui considère que les Palestiniens sont intégrés en Jordanie où ils possèdent désormais leur Etat²¹. Les activistes palestiniens insistent également sur le maintien de la particularité des camps comme garantie de préservation de l'identité palestinienne (Al-Hamarneh 2002: 185). D'un autre côté, le pouvoir jordanien doit également veiller à ne pas effectuer d'actions de développement ou de normalisation qui contrediraient les nationalistes transjordaniens dans leur idée que 'la Jordanie est la Jordanie', et non pas une patrie de substitution pour les Palestiniens (*watan badil*) ; tout en rappelant que ceux d'entre eux qui possèdent la nationalité jordanienne font pleinement partie de la nation²².

En troisième lieu, toute atteinte au camp, sans une résolution préalable de la question du droit au retour, peut être interprétée comme un rappel aux réfugiés que leur présence est due au bon vouloir du régime et qu'ils n'ont qu'à bien se tenir faute de quoi on va se débarrasser d'eux. La destruction d'habitations peut ainsi faire écho au sombre épisode de 1970, lorsque l'affrontement du 'septembre noir' entre le régime et les activistes

Process', Joseph Massad (2001) 'Colonial Effects: The Making of National Identity in Jordan' ou encore Tariq Tell (1994) 'Les origines sociales de la glasnost jordanienne'. Adnan Abu-Odeh (1999: 241) explique que le nationalisme populaire transjordanien s'est surtout révélé à partir des années 1970 comme 'réaction à la menace palestinienne perçue sur l'identité transjordanienne et à l'occupation israélienne de la Cisjordanie s'annonçant comme permanente. Les implications redoutées étaient une émigration palestinienne en direction de la rive Est du Jourdain, une pression plus élevée sur les maigres ressources de la Jordanie, un déséquilibre démographique croissant, ainsi qu'au final l'établissement en Jordanie d'une patrie palestinienne de substitution' (ma traduction).

¹⁹ Voyant peu à peu que leur exil était amené à se prolonger, les réfugiés devenaient aussi progressivement soucieux d'améliorer leurs conditions de vie.

²⁰ D'autant plus que, comme nous l'avons vu plus en détails, celle-ci coupe une zone d'habitations qui était considérée comme homogène.

²¹ Il s'agit notamment de la position du Likoud, voir notamment à ce sujet les explications données par Vincent Legrand (2009: 152-163).

²² Adnan Abu-Odeh (1999: 257) indique que les nationalistes transjordaniens entendent les camps comme des témoins de la nature particulière de la présence des Palestiniens en Jordanie.

palestiniens avait débouché sur un siège des camps de réfugiés par l'armée et une destruction d'une partie de ceux-ci²³.

En résumé, la construction de la route *al-Urdun*, au niveau du camp de réfugiés, risquait donc à la fois d'être interprétée, dans une perspective de développement, comme une normalisation des camps pouvant heurter la sensibilité des propriétaires terriens, des nationalistes transjordanien ou des réfugiés palestiniens, au niveau des questions identitaires et du droit au retour. Par ailleurs, la destruction des abris lors de la construction de la route risquait de rappeler aux réfugiés qu'ils ne sont que des 'invités' dont on peut décider de se débarrasser à tout moment.

La plupart des professionnels de l'aménagement urbain ou les gestionnaires des camps que j'ai rencontrés entre 2008 et 2010²⁴, résumant ces contraintes plus simplement par la formule : '*c'est politique*'. La plupart semble le déplorer, non pas vraiment en raison du caractère 'politique' de la chose, mais parce que, pour eux, d'un point de vue technique, cette intouchabilité est contraire à une véritable logique d'aménagement urbain²⁵. Malgré ces contraintes, la route a pourtant été construite dans la deuxième moitié des années 1990, sans rencontrer de véritables écueils. D'autres interventions de développement urbain ont également été menées sans grands obstacles, bien que, contrairement à certaines idées reçues, la plupart de nos interlocuteurs considèrent qu'elles s'inscrivent plus dans une continuité d'actions qu'elles ne constituent de réelles innovations ou ruptures, même si on peut certainement parler d'une accélération de ce processus. Il est difficile d'exposer à ce stade les raisons exactes qui ont permis ces évolutions. Cet article s'attache plutôt à décrire les étapes par lesquelles l'évolution d'un paysage urbain est passée, ainsi que les logiques ou différents régimes d'actions qui y sont attachés et la façon dont les acteurs donnent sens à ces processus. Je peux tout de même suggérer certaines pistes.

Ala al-Hamarneh (184-190) parle d'une approche 'post-Oslo' qui correspond à un changement d'attitudes. Il pense principalement à une certaine élite influente dans les camps qui s'est sentie laissée pour compte après la signature des accords d'Oslo en 1993, qui ont établi un cadre pour la négociation d'un traité de paix israélo-palestinien, puis celle du traité de *Wadi Araba* en 1994, qui a fixé la paix et normalisé les relations entre la

²³ Hana Jaber (1997: 246) mentionne que près de la moitié des habitations du camp de *Wihdat* a été détruite à cette occasion. Voir aussi, pour le camp *al-Husseini*, le 'récit anonyme d'un résistant' (Anonymous 1972: 241-257).

²⁴ Voir supra, note de bas de page n° 13.

²⁵ Je traduis par 'aménagement urbain' les termes '*planning*' ou '*urban planning*' utilisés dans nos échanges.

Jordanie et Israël. Cette élite a réalisé que son futur est, selon toute vraisemblance, en Jordanie, et fait tout pour qu'il soit le meilleur possible pour elle et ses descendants. A ces fins, elle effectue les investissements appropriés dans les camps, en coordonnant ses activités avec les plans des organisations internationales, ainsi que ceux des autorités locales et des organisations non gouvernementales. Philipp Misselwitz et Sari Hanafi (2010: 360-361) considèrent également que l'échec du processus d'Oslo a contribué à une 'dé-tabouisation' de la question de la réhabilitation des camps. C'est certainement en partie ce consensus implicite qui a rendu possible le déplacement des seuils d'intouchabilité et les actions d'aménagement urbain menées par les autorités locales et soutenues par la communauté internationale, que nous allons évoquer dans le développement qui suit.

Le dispositif d'aménagement urbain des camps de réfugiés et des quartiers informels : tactique pour une homogénéisation d'un territoire fragmenté

Malgré la fragmentation du territoire et l'absence d'un discours officiel d'aménagement urbain des camps de réfugiés palestiniens en Jordanie, le camp *al-Hussein* et ses alentours ont connu un développement urbain relativement homogène, comme cet article l'a mentionné. Comment l'aménagement urbain a-t-il été effectué dans ce contexte, en dépit des contraintes de la fragmentation ? L'aménagement urbain des camps et de leurs environs n'est pas une stratégie conventionnelle et planifiée d'urbanisme, il correspond plus à une 'tactique' rendant possible le changement dans les camps de réfugiés et leurs alentours, ainsi qu'une certaine homogénéisation du paysage urbain. Il est composé, comme nous allons le voir maintenant, de pratiques hétérogènes entreprises par des acteurs multiples. Pourtant, elles sont plus que de simples actions isolées et déconnectées. Pour autant qu'on accepte de les regarder dans leur globalité et dans ce qu'elles ont de semblable, elles s'agencent au final dans ce que Michel Foucault décrit comme un dispositif-réseau d'aménagement urbain qui intègre la diversité de statuts et de modes de gestion des espaces²⁶. Ce dernier permet ainsi d'expliquer le développement urbain relativement homogène du territoire, malgré la fragmentation. Par ailleurs, alors qu'officiellement la gestion des différents types d'espaces est bien délimitée au niveau des acteurs - la Municipalité du Grand Amman (GAM) par exemple ne gère pas le camp *al-Hussein* malgré sa localisation sur le territoire municipal - des tactiques de contournement de ces barrières institutionnelles au niveau de l'aménagement urbain sont mises en place.

²⁶ Voir *supra*, note de bas de page n° 5.

Ainsi, certains acteurs (par exemple la municipalité) agissent directement, ou indirectement, dans des espaces où ils sont officiellement exclus, ce qui permet certainement de renforcer encore l'homogénéisation.

Blandine Destremau (1995: 22-23) explique que '*pour ce qui est de l'équipement collectif (électricité, eau, égouts, téléphone), les camps ont bénéficié des progrès de sa mise en place au même rythme que l'ensemble de la ville*'. Le réseau d'électricité a atteint les camps de *al-Hussein* et de *Wihdat* entre 1962 et 1963. Le réseau de distribution d'eau courante a été installé vers 1965. Les premières pratiques d'asphaltage des rues principales dans les camps ont eu lieu dès les années 1970, en collaboration avec la municipalité. Puis, vers 1974, des réseaux souterrains d'évacuation des eaux usagées ont été mis en place. Enfin, les raccordements téléphoniques ont été installés entre 1980 et 1986. La différence qui existe au niveau de l'installation de ces infrastructures dans le camp par rapport au reste de la ville, est que dans les camps, le Département des affaires palestiniennes (DPA) supervise les projets et effectue la coordination entre les différents acteurs impliqués.

Des projets restreints d'amélioration des infrastructures ou des logements sont entrepris régulièrement dans le camp *al-Hussein*. C'est principalement le DPA qui en a la responsabilité. Le département possède une unité chargée de l'aménagement et des projets (*Planning and Project directorate*) qui est à même de planifier les interventions. Ensuite de quoi, en général, une entreprise privée est sollicitée afin d'effectuer le travail. Un des gestionnaires du camp *al-Hussein* cite comme exemple un projet de rénovation de conduits d'évacuation des eaux usagées qui a été implanté en 2009, dans quelques ruelles situées en contrebas du camp²⁷.

Outre des projets isolés, des programmes d'amélioration (*upgrading*) ou de développement urbain ont également été entrepris dans l'espace étudié (voir carte). Le premier d'entre eux, le Programme de développement urbain (*Urban Development Program, UDP*) a été un programme multidimensionnel (*comprehensive*) destiné aux quartiers informels du Royaume décrits comme les moins bien lotis et souvent identifiés à l'époque comme des bidonvilles (*slums*). Le programme a consisté en l'établissement de plans de quartier et la création de systèmes de voies de circulation, tenant compte de la disposition spatiale préalable. Il visait également à améliorer les infrastructures physiques, l'offre de services, les habitations, et à résoudre la question de la propriété des terrains. Il avait aussi une perspective de développement communautaire. Lancé au début des années 1980, il a été conduit par le Département de développement urbain (UDD),

²⁷ Entretien, Département des affaires palestiniennes, Amman, 04.11.2009

un organisme spécifique du gouvernement créé à cet effet et soutenu par la Banque mondiale. Dans la région qui nous intéresse, le quartier dénommé *Nuzha*, qui fait directement face au camp et dont les habitants se considéraient souvent comme étant des résidents du camp, a été un des quartiers visés par le programme. Des interventions majeures sur les réseaux de distribution d'eau, d'électricité, de circulation (surtout pédestre), d'évacuation des eaux usées et des eaux de pluie ont été effectuées. Le programme a également rendu les habitants (majoritairement d'origine palestinienne) propriétaires des terrains qu'ils occupaient jusqu'à lors. Le quartier n'est donc plus informel à ce jour, au niveau de la propriété en tout cas. Les travaux ont commencé en 1986 et se sont terminés entre 1987 et 1988²⁸. Le nombre de bénéficiaires a été chiffré à environ 3'000 pour une zone de 2.4 hectares (soit 15 fois moins que l'espace du camp). Le coût de l'opération s'est monté à 376'000 Dinars jordaniens (environ un million de Dollars américains de l'époque) (Al Daly 1999 ; UDD 1988). Cette première initiative de taille a permis de gommer l'aspect de bidonville d'une partie de la zone adjacente au camp. Dix ans plus tard, l'établissement de la route *al-Urdun* a continué le processus, en affectant également cette fois-ci le camp directement.

Comme nous l'avons mentionné, la route *al-Urdun* a été construite en 1998 par la Municipalité du Grand Amman (GAM). Elle représente le deuxième projet majeur d'aménagement urbain dans la région, et a affecté le camp et les quartiers avoisinants de *Nuzha* et de *safh al-Nuzha* par la destruction d'habitations, et par l'établissement d'une 'frontière' physique. En outre, la canalisation du cours d'eau qui s'écoulait dans la vallée, intervenue quelques années avant la construction de la route, a permis de limiter les risques d'inondation. Par ailleurs, l'intervention de l'ONG Organisation des femmes arabes de Jordanie (AWOJ), qui a suivi l'établissement de la route *al-Urdun* et qui a été soutenue par la municipalité, mérite d'être analysée. Elle est particulièrement intéressante afin d'illustrer comment la municipalité peut aussi intervenir indirectement dans un espace dont elle est officiellement exclue.

Il s'agit d'un projet de rénovation d'une trentaine d'habitations situées le long de la route *al-Urdun*, à la hauteur du camp, mené par l'AWOJ et financé par l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) vers le début des années 2000. La plupart des maisons qui ont été rénovées se situaient des deux côtés de la route, directement au bord de

²⁸ Les travaux auraient dû commencer en 1983, mais les incertitudes des effets qui seraient engendrés par les plans municipaux de construire la route *al-Urdun* ont repoussé le début du projet (UDD 1988: 12).

celle-ci²⁹. Avant l'établissement de la route, une partie du fond de la vallée, près du lit de la rivière, était fréquemment comparée à un bidonville et avait mauvaise réputation (qu'on se trouve du côté du camp ou du *jabal al-Nuzha*). La construction de la route a engendré la disparition d'une grande partie de ces habitations qui se trouvaient sur son tracé et qui auraient nécessité des rénovations afin que l'aspect de bidonville disparaisse (Hart 2000: 81). Par ailleurs, la directrice des projets de l'AWOJ explique qu'après la construction de la route, il '*est devenu évident que la zone avait besoin d'aide*'³⁰. Les maisons qui '*se trouvaient autrefois à l'intérieur d'un espace [contigu], se sont retrouvées sur les bords*', et donc visibles pour quiconque emprunte la route *al-Urdun*. AWOJ a bénéficié d'un grand support de la municipalité pour son projet de rénovation, qui l'a aidé notamment à identifier les maisons dans le besoin. La municipalité ne voulait pas se limiter à créer une route, mais '*voulait que toute la zone ait un meilleur aspect*'³¹. Etant cependant limitée dans sa capacité d'intervention directe dans le camp, elle l'a fait au travers d'une ONG. Ainsi, on observe la mise en place de tactiques de contournement des barrières institutionnelles qui permettent à certains acteurs d'effectuer des actions d'aménagement urbain, là où en principe ils ne sont pas autorisés à intervenir. Dans cet exemple, la municipalité qui est en principe 'exclue' des questions de développement dans les camps de réfugiés, parvient à réaliser une partie de ses plans d'aménagement urbain par l'intermédiaire d'une ONG. Par ailleurs, après l'établissement de la route *al-Urdun* qui avait fait disparaître toute une série d'habitations précaires, l'initiative de rénovation de AWOJ contribue à l'homogénéisation de la région en faisant disparaître encore un peu plus l'aspect de bidonville du fond de la vallée.

Mis en œuvre quelques années plus tard, le Programme de développement des infrastructures (*Community Infrastructure Program, CIP*) est le dernier programme d'amélioration urbaine à avoir été implanté dans la région. Le programme a été imaginé dans le cadre de la création d'un filet social dans le pays, à la suite des mesures d'ajustement structurel qui ont été adoptées après la crise économique survenue à la fin des années 1980 (Robins 2004: 183). Il a été mené dans les 13 camps de réfugiés que compte la Jordanie et 14 quartiers informels, dont le camp *al-Hussein* et les quartiers informels de *safh al-Nuzha* et *wadi al-Haddada*, ce dernier étant situé dans le prolongement direct du camp, au sud-est de celui-ci (également au bord de la rue, mais du même côté que le camp)³². Soutenu en grande partie par la

²⁹ Entretien avec la directrice des projets de l'*Organisation des femmes arabes de Jordanie (AWOJ)*, Amman, 10.12.2009

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² Le site de *wadi al-Haddada* avait prévu d'être développé dans les années 1980 déjà, mais les prévisions de construction de la route *al-Urdun* ont entraîné l'abandon du projet. En effet,

Banque mondiale, le programme a été conduit par la Fondation de développement urbain et du logement (HUDC), qui a succédé à l'UDD. Jamal Al Daly (1999: 6) ne le décrit pas comme un 'programme multidimensionnel de développement urbain', mais comme une stratégie de lutte contre la pauvreté par le biais du développement des infrastructures. Cette vision a été confirmée par l'ensemble des employés de la HUDC que nous avons rencontrés, qui ne le perçoivent pas comme un véritable programme de développement urbain, mais comme une intervention se limitant à améliorer les infrastructures³³. Pourtant, il est intéressant de remarquer que, pour la première fois, les camps ont été incorporés dans un programme national d'amélioration urbaine, conduit par un seul et même organisme. Pression de la communauté internationale d'inclure les camps ou décision du gouvernement, cela reste à vérifier. S'il s'agit là (après le Programme de développement urbain des années 1980 et la construction de la route *al-Urdun* en 1998) d'une étape supplémentaire et plus clairement affichée en vue de l'homogénéisation du territoire, celle-ci doit cependant être relativisée par les détails même de sa mise en œuvre, comme nous allons le voir. Malgré le contexte 'post-Oslo', le gouvernement a dû faire face aux craintes relatives à une volonté supposée de réinstallation des réfugiés à travers le CIP, comme l'atteste le titre d'un article du quotidien le *Jordan Times* : il précise que ce programme vise à améliorer les conditions des camps et non à réinstaller des réfugiés (*Jordan Times* 1999). Afin de montrer le contraire, les interventions dans les camps ont été encore plus limitées que celles dans les quartiers informels (pas d'établissement de plans de quartier ni de nouveaux systèmes de voies de circulation). De plus, la HUDC n'est pas intervenue directement dans les camps, mais a sollicité le concours de consultants locaux ou étrangers afin d'effectuer les plans des travaux et de superviser les interventions, en collaboration étroite avec le DPA (HUDC 2004).

Dans toutes les zones couvertes par ce programme, la HUDC a effectué une série d'études préalables afin de déterminer les besoins (HUDC 1997). Le projet dans le camp *al-Husseini* a été financé par *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) et est estimé à 180'000 Dinars (environ 250'000 Dollars américains de l'époque). Les plans des travaux et la supervision des interventions ont été confiés à un partenariat constitué par des consultants locaux et allemands. Les travaux ont commencé le 11 juillet 2000 et leur achèvement était prévu pour le 10 mai 2001. Un contrat de 10 mois a été signé avec l'entreprise locale *Esbetaan*. Les travaux ont porté sur l'entretien des routes, chemins et escaliers ; l'amélioration et l'entretien du réseau de distribution d'électricité ; la construction d'un nouveau réseau d'évacuation

un rapport de l'UDD (1988: 11-12) note que 50% de la surface et 30% des bénéficiaires du projet de l'UDD seraient affectés par la construction de la route.

³³ Voir *supra*, note de bas de page n° 13.

des eaux de pluie ; et des interventions mineures sur le système d'évacuation des eaux usagées. Il n'y a pas eu d'établissement de plans de quartier ni de systèmes de voies de circulation (afin d'éviter toute destruction d'habitations). Le nombre de bénéficiaires a été chiffré à environ 25'000 (à peu près 4'000 ménages), représentant l'ensemble de la population du camp, pour une zone de 33.1 hectares (HUDC 2004).

Le projet de *safh al-Nuzha* a également été financé par la KFW et confié à un partenariat constitué par des consultants locaux et allemands (la HUDC s'est occupée directement de tous les autres quartiers informels). Le coût total s'est élevé à 650'000 Dinars (environ 900'000 Dollars américains de l'époque), dont 65'000 pour les travaux d'amélioration urbaine (*upgrading*). Un premier contrat couvrant la période allant du 27 mai 2000 au 27 mars 2001 a été signé avec l'entreprise *Zayyed* pour les travaux d'amélioration qui ont porté sur les réseaux de distribution d'électricité et d'évacuation des eaux de pluie. Un second contrat de 425'000 Dinars, allant du 15 mai 2000 au 15 novembre 2001, a été établi avec l'entreprise *Mayyadeen* pour des travaux sur une école. Le reste de la somme a été dirigé vers un centre de santé et l'établissement de deux passerelles piétonnes aériennes au-dessus de la route *al-Urdun*, rejoignant le camp et destinées principalement au passage des écoliers (ce qui confirme au besoin les liens organiques existant entre le camp et ses alentours et se reflétant jusque dans l'aménagement urbain). Le nombre total de bénéficiaires du projet se monte à environ 2'000 (à peu près 300 ménages), pour une zone de 1.8 hectares (HUDC 2004).

Les travaux à *wadi al-Haddada* ont été financés par la Banque mondiale et effectués directement par la HUDC. Le coût s'est monté à 209'000 Dollars américains de l'époque et un contrat a été signé le 9 octobre 2000 avec l'*Arab Association for Engineering Works (AAEW)*. Les travaux ont porté sur les ruelles endommagées, le réseau corrodé de distribution d'eau, la mise en place d'un système d'évacuation des eaux de pluie, le développement de l'éclairage public et l'ajustement du réseau d'électricité. Environ 250 ménages ont bénéficié des travaux pour une zone de 1.9 hectares (HUDC 2004).

Ce que l'on peut retenir, c'est que certains employés (ou anciens employés) de la HUDC³⁴, ont l'impression qu'ils n'ont pas pu engager un véritable travail 'd'aménagement urbain', surtout dans le cadre des camps de réfugiés. De plus, derrière ce programme visant les quartiers pauvres du Royaume et conduit sous la houlette d'un seul organisme (la HUDC), se cache une diversité d'acteurs. Cependant, malgré cette diversité, les travaux entrepris dans le cadre de ce programme au sein des différents espaces se

³⁴ Voir *supra*, note de bas de page n° 13.

ressemblent (amélioration des infrastructures, etc.), bien qu'ils soient plus limités dans les camps (pas d'établissement de plans de quartiers ni de systèmes de voies de circulation). De plus, dans les deux cas (camps ou quartiers informels), la question de la propriété des terrains n'a pas été touchée. Les camps restent donc 'temporaires' et les quartiers avoisinants 'informels' au niveau de la propriété. Au final, le programme contribue également à une certaine homogénéisation du paysage urbain. Bien que les employés ne considèrent pas qu'ils aient pu faire de véritable urbanisme (*planning*), il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une tactique d'aménagement urbain qui, une fois additionnée aux autres initiatives effectuées auparavant par d'autres acteurs (UDD, GAM, DPA, AWOJ, etc.), s'agence dans un dispositif-réseau qui a permis un développement urbain relativement homogène du camp et de ses environs (amélioration des zones de bidonvilles dans le camp et les quartiers informels, ajustement des infrastructures physiques, etc.).

Conclusion

Le développement urbain des camps de réfugiés palestiniens et des quartiers informels à Amman est conduit par un ensemble de pratiques hétérogènes qui s'agencent au sein d'un dispositif d'aménagement urbain. Ce dispositif contribue à une certaine homogénéisation du paysage urbain de territoires fragmentés (fragmentation qui se situe principalement au niveau des statuts et des modes de gestion des différents espaces). Ce dispositif spécifique ne correspond pas à une stratégie conventionnelle et planifiée d'urbanisme. Il représente plus une 'tactique' ou un ensemble de tactiques qui permettent de concilier l'aménagement urbain avec les contraintes qui sont à la base de la fragmentation territoriale. La principale d'entre elles étant la persistance du statut temporaire des camps, dont l'existence même est liée à la résolution du conflit israélo-palestinien.

Activité *a priori* technique, l'aménagement urbain des camps de réfugiés et des quartiers informels à Amman est donc hautement 'politique'. Particulièrement si on entend par 'politique', la gestion de la contrainte inhérente à toute vie sociale (Masnata 1990). Comme nous l'avons vu, l'aménagement urbain des camps et quartiers informels doit pleinement faire face à la gestion de ces contraintes. Est-il nécessaire de rappeler que la fragmentation du territoire des camps et de leurs alentours, de même que le dispositif d'aménagement urbain spécifique lui-même, sont avant tout le résultat des conséquences du conflit israélo-palestinien et de la question des réfugiés au sein du conflit, ainsi que de leur place dans les pays d'accueil ?

Il est important de préciser que, malgré la relative homogénéisation du paysage urbain, le dispositif d'aménagement n'efface pas les particularités de chaque espace (camp de réfugiés, quartier informel, quartier régulier) qui continuent à se refléter en partie dans leur aménagement urbain spécifique, leur statut et leur mode de gestion. Il permet cependant un certain nivellement. Les espaces ne perdent pas pour autant leur caractère spécifique. Le camp de réfugiés continue à être désigné comme tel, mais le développement urbain va de pair, ou conduit certainement à une reconceptualisation de ce que constitue un camp de réfugiés et de ce qui le caractérise. De plus, le dispositif spécifique d'aménagement urbain dont il est question dans cet article est lui-même une expression de la particularité de ces espaces. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit figé et que les pratiques qui constituent le réseau ne peuvent pas évoluer et prendre d'autres formes, comme par exemple celles envisagées par la nouvelle stratégie d'aménagement urbain des camps mise en place par l'UNRWA (2010b: 36-37). Comme le résume l'ingénieur civil du MPWH cité à plusieurs reprises dans cet article, au final, les changements 'urbains' dans le camp ne changeront pas la condition des réfugiés, *'ils sont des réfugiés en raison d'une résolution de l'ONU, pas à cause d'une route'*³⁵.

Par ailleurs, les aménagements dont il a été question dans cet article ont permis une amélioration des conditions de vie dans les camps et les quartiers informels et le travail effectué par les professionnels de l'aménagement urbain est à saluer. Pourtant, ces espaces restent précaires, notamment au niveau de la qualité du bâti, de la densité des habitations et du manque d'espaces vides ou de récréation. D'autres problèmes spécifiques demeurent également, comme les inondations en hiver en contrebas du camp *al-Husseïn* dues à la remontée des eaux usagées dans les conduits. Ils appellent à maintenir les efforts en matière d'aménagement urbain dans les camps.

³⁵ Entretien, *Ministère des travaux publics et du logement (MPWH)*, *op. cit.*

Références bibliographiques

- ABU-ODEH, ADNAN (1999), *Jordanians, Palestinians and the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Washington (DC): United States Institute of Peace Press
- ABU HELWA, MUSSALLAM et BRIAN BIRCH (1993), "The Demography and Housing Conditions of Palestinian Refugees in and around the Camps in Amman, Jordan", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 6, no. 4: 403-413
- AL-HAMARNEH, ALA (2002), "The Social and Political Effects of Transformation Processes in Palestinian Refugee Camps in the Amman Metropolitan Area (1989-99)", In: JOFFÉ, GEORGES (ed.), *Jordan in Transition*, London: Hurst & Co.
- AL DALY, JAMAL I. (1999), *Informal Settlements in Jordan: Upgrading Approaches Adopted and Lessons Learned*, unpublished document, Lund University: 1-11 [http://www.hdm.lth.se/training/postgrad/ad/Papers/2000/10_ad2000.pdf, 20.03.06]
- ANONYMOUS (1972), "Diary of a Resistance Fighter", In: STETLER, RUSSELL (ed.), *Palestine: The Arab-Israeli Conflict. A Ramparts Press Reader*, San Francisco: Ramparts Press
- DE CERTEAU, MICHEL (1990), *L'invention du quotidien, 1. Arts de faire*, Paris: Gallimard
- DESTREMAU, BLANDINE (1995), "Les camps de réfugiés palestiniens ou la double identité territoriale: le cas d'Amman", *Les cahiers d'URBAMA*, no. 11: 5-56
- (1996), "Les camps de réfugiés palestiniens et la ville: entre enclave et quartier", In: HANNOYER, JEAN et SETENEY SHAMI (eds), *Amman: ville et société (the city and its society)*, Beyrouth: CERMOC
- DPA (2004), *55 Years in Serving Refugee Camps*, Amman, Department of Palestinian Affairs, The Hashemite Kingdom of Jordan
- (2008), *60 Years Serving Refugee Camps*, Amman, Department of Palestinian Affairs, The Hashemite Kingdom of Jordan
- DUBRESSON, ALAIN et SYLVY JAGLIN (2002), "La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne: pour une géographie de la régulation", *Historiens et Géographes*, no. 379: 67-75
- FOUCAULT, MICHEL (1994), "Le jeu de Michel Foucault", *Dits et écrits*, Paris: Gallimard, vol. III [1977]
- HART, JASON (2000), *Contested Belonging: Children and Childhood in a Palestinian Refugee Camp in Jordan*, Ph.D. thesis, London, University of London
- HUDC (1997), *Community Infrastructure Program (CIP-A): Appraisal study*, Internal document, Housing and Urban Development Corporation, The Hashemite Kingdom of Jordan

- (2004), *Social Productivity Program - Community Infrastructure Program (CIP-A) Completion Report*, Amman, Housing and Urban Development Corporation, The Hashemite Kingdom of Jordan
- JABER, HANA (1997), "Le camp de Wihdat à la croisée des territoires", In: BOCCO, RICCARDO, BLANDINE DESTREMAU et JEAN HANNOYER (eds), *Palestine, Palestiniens: territoire national, espaces communautaires*, Beyrouth: CERMOC
- JORDAN TIMES (1999), "Social Productivity Plan to Improve Refugee Camp Conditions, not Resettle Residents", *Jordan Times*, Amman, 18.08.1999
- LEGRAND, VINCENT (2009), *Prise de décision en politique étrangère et géopolitique : le triangle 'Jordanie-Palestine-Israël' et la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie (1988)*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang
- MASNATA, FRANÇOIS (1990), *Le politique et la liberté, principes d'anthropologie politique*, Paris: L'Harmattan
- MASSAD, JOSEPH A. (2001), *Colonial Effects: The Making of National Identity in Jordan*, New York: Columbia University Press
- MISSELWITZ, PHILIPP et SARI HANAFI (2010), "Testing a New Paradigm: UNRWA's Camp Improvement Programme", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, no. 2-3: 360-388
- PLASCOV, AVI (1981), *The Palestinian Refugees in Jordan, 1948-1957*, London: Frank Cass
- ROBINS, PHILIP (2004), *A History of Jordan*, Cambridge (UK): Cambridge University Press
- TELL, TARIQ (1994), "Les origines sociales de la glasnost jordanienne", In: BOCCO, RICCARDO et MOHAMMAD-REZA DJALILI (eds), *Moyen-Orient: migrations, démocratisation, médiations*, Paris: PUF
- UDD (1988), *Jordan First Urban Development Project (Completion Report)*, June, Amman, Urban Development Department, The Hashemite Kingdom of Jordan
- UNRWA (2005), *Introduction to the Medium Term Plan (MTP), 2005-2009*, Gaza, UNRWA Headquarters
- (2008): website [<http://www.un.org/unrwa>, 01.05.08]
- (2010a), *UNRWA in Figures (1 January 2010)*, April, Gaza, Public Information Office, UNRWA Headquarters
- (2010b), *Medium Term Strategy (MTS), 2010-2015*, Gaza, UNRWA Headquarters
- YIFTACHEL, OREN (2001), "Introduction: Outlining the Power of Planning", In: YIFTACHEL, OREN, JO LITTLE, DAVID HEDGCOCK et IAN ALEXANDER (eds), *The Power of Planning: Spaces of Control and Transformation*, Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic Publishers, The GeoJournal Library, vol. 67