

Le gouvernement des camps palestiniens en Jordanie à la croisée de différentes rationalités¹

Lucas OESCH

Les camps de réfugiés palestiniens en Jordanie sont officiellement présentés comme « gouvernés » par une rationalité du provisoire qui empêcherait *de facto* toute transformation de leur espace². Cette position officielle fait écho à un courant de pensée en sciences sociales qui entrevoit la gestion des camps de réfugiés principalement sous le prisme d'une rationalité « humanitaire » qui placerait ces espaces temporaires en situation d'extraterritorialité, de relégation et d'exception (Agier 2008).

Notre argument est que l'aménagement spatial des camps palestiniens à Amman a été traversé, au cours des trente dernières années, par au moins quatre « rationalités de gouvernement » qui se sont superposées : humanitaro-développementaliste, étatique, de modernisation et néo-libérale. Chacune de ces rationalités a été portée par une institution particulière, respectivement l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Département des affaires palestiniennes (DPA), la Fondation de développement urbain et du logement (HUDC) et la Municipalité du Grand Amman (GAM). Si la première est un organisme transnational, les trois dernières sont des entités étatiques jordaniennes, avec des statuts et des modes de fonctionnement différents. Elles travaillent aussi en partenariat avec des bailleurs de fonds étrangers distincts, qui influencent les rationalités de façons différentes.

Les premiers camps de réfugiés palestiniens en Jordanie ont été fondés il y a plus de 60 ans, à la suite de la guerre israélo-arabe de 1948. En 2013, ils abritaient 369'949 habitants, soit un total de 18 % des 2'034'641 réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA en Jordanie ; un pays qui compte aujourd'hui plus de 6 millions d'habitants (UNRWA 2013). Les bases de la coopération entre l'UNRWA et le gouvernement jordanien ont notamment été établies dans un accord signé en 1951 (voir UNRWA 1951). Aujourd'hui, les camps sont officiellement co-gérés par le Département des affaires palestiniennes (DPA) et l'UNRWA qui sont chargés, d'après les mots d'un employé du DPA, de s'occuper de tous les aspects de la vie des camps, allant de la fourniture des services à l'aménagement de l'espace. Cependant, au niveau de ce dernier, force est de constater que d'autres acteurs comme la HUDC et la GAM interviennent aussi. Il existe en Jordanie dix camps co-gérés par l'UNRWA et le DPA, répartis dans le nord du pays, dont une majorité est située dans la conurbation Amman-Zarqa.

Chaque institution, et la rationalité de gouvernement qui lui est propre, a marqué à sa façon la transformation spatiale des camps. L'effet conjugué de ces rationalités mises en pratique est

¹ Cet article fait référence aux enquêtes de terrain et aux entretiens conduits de 2006 à 2010 en Jordanie, dans le cadre de ma recherche de doctorat que j'ai achevée en 2012. Je remercie la Commission suisse pour le partenariat scientifique avec les pays en développement (KFPE) et le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) de leur soutien, de même que l'Institut français du Proche-Orient (Ifpo) de son accueil.

² Il est possible de définir une rationalité de gouvernement comme « a way of doing things that [is] oriented to specific objectives and that reflect[s] on itself in characteristic ways » (Rose *et al.* 2006: 84). Pour une explication plus détaillée du concept de rationalité de gouvernement, voir L. Oesch (2012a). À noter encore qu'il ne s'agit pas de comparer des pratiques « rationnelles » et des pratiques « irrationnelles », mais de partir du principe que toutes les pratiques répondent à une certaine rationalité.

qu'elles ont contribué à insérer les camps au territoire étatique jordanien, ainsi qu'à la ville moderne et néo-libérale d'Amman, bien que de façon différenciée par rapport au reste de la capitale et ceci, tout en maintenant le statut de territoire « humanitaire » et provisoire des camps.

Cet article conclura que la réalité n'est cependant pas compartimentée, et qu'il existe en plus une certaine porosité entre ces rationalités, qui restent toutes marquées dans une certaine mesure par la rationalité politique du provisoire, ainsi que par la rationalité « technique » transversale propre à la profession de l'aménagement urbain. De plus, il existe également une circulation des employés entre ces différentes institutions, qui correspond à des logiques personnelles, et qui renforce une certaine homogénéité des pratiques.

Une répartition ambiguë des tâches dans les camps palestiniens

Une rationalité humanitaro-développementaliste portée par l'UNRWA

La rationalité humanitaire de gouvernement des camps est celle mise en avant dans le discours officiel. Elle répond à une nécessité politique de présenter les camps comme étant continuellement des espaces temporaires « de secours », dans l'attente d'une résolution de la question des réfugiés dans le conflit israélo-palestinien. L'UNRWA en est sa représentante et sa garante. Mais, à l'image du mandat de l'agence onusienne, le contenu de cette rationalité est ambigu, de même que son déploiement dans la gestion des camps.

L'UNRWA fut fondée par la résolution n° 302 (IV) du 8 décembre 1949 de l'Assemblée générale des Nations Unies et a été opérationnelle dès le mois de mai 1950 :

Elle a été établie dans le but de fournir secours, services sociaux, aide sanitaire et services scolaires aux réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'Agence et résidant en Cisjordanie, dans la Bande de Gaza, en Jordanie, en Syrie et au Liban (Bocco et Hannover 1997: 105).

L'existence même de l'UNRWA – organisme spécifiquement dédié aux réfugiés de Palestine – est souvent perçue comme un des symboles du statut provisoire des réfugiés dans les pays d'accueil. De plus, l'UNRWA est elle-même une agence temporaire dont le mandat a été régulièrement renouvelé jusqu'à aujourd'hui. Cependant, dans les faits, la nature des activités de l'agence onusienne est ambiguë et elles s'inscrivent dans un continuum entre aide humanitaire et développement (Bocco 2010). Ainsi, à travers les activités de l'UNRWA, « c'est toute une technique et une représentation du développement qui s'est progressivement exprimée » (Bocco et Hannover 1997: 107). L'agence va même jusqu'à être perçue comme une sorte de quasi-État Providence. Elle a ainsi d'emblée conjugué aide humanitaire et développement qui étaient, jusqu'à récemment, deux dimensions habituellement dissociées au niveau des institutions internationales (voir Bocco *et al.* 2009).

Comment s'est traduite cette rationalité « humanitaro-développementaliste » au niveau de l'organisation de l'espace des camps ? L'UNRWA est souvent désignée comme une institution « non-territoriale » (Bocco 2010: 234). Elle possède un siège régional. Toutefois, pour des questions administratives, ses activités sont réparties au niveau de sièges « nationaux ». Elle est en cela forcée de calquer ses activités sur les divisions administratives étatiques. Ces dernières sont elles-mêmes divisées en « zones » à l'intérieur desquelles les camps sont situés. Dans le cadre de la gestion des camps, l'UNRWA exprime sa rationalité humanitaire en spécifiant qu'elle s'occupe principalement de la fourniture de « services ».

L'agence a repris une partie des techniques de gestion des entités comme la Croix-Rouge, qui ont géré les camps jusqu'à la création de l'UNRWA. Elle précise qu'elle ne s'occupe pas de l'administration ou du contrôle (police) dans les camps, ces tâches relevant des gouvernements hôtes, mais qu'elle se limite au fonctionnement de ses services et installations. Cependant, cela n'a pas toujours été le cas, et jusqu'en 1975, l'administration des camps et la gestion du bâti incombaient surtout à l'UNRWA. Depuis lors, l'accord entre le gouvernement jordanien et l'agence onusienne a été modifié, et ces fonctions incombent désormais au Département des affaires palestiniennes (Destremau 1996: 539)³. Aujourd'hui, en plus des services, l'UNRWA reste cependant active dans la rénovation de certaines habitations des camps, en fonction des financements à disposition.

Ainsi, si nous prenons l'exemple du camp *al-Hussein* – un espace comprenant officiellement près de 30 000 habitants – situé à proximité du centre-ville d'Amman, l'UNRWA y compte des écoles, un centre de santé, un centre de distribution des rations alimentaires et un centre pour les femmes. Ces infrastructures sont toutes facilement reconnaissables, puisque peintes en blanc avec les cadres des fenêtres et les portes peints de la couleur bleue des Nations Unies. En plus, l'UNRWA possède un petit bâtiment situé à l'extrémité du camp – à côté du poste de police – qui abrite le bureau du responsable des services du camp. Il s'occupe principalement de recueillir les diverses demandes des réfugiés et de prendre acte des problèmes quotidiens concernant les services. Il a également comme rôle de coordonner les activités de l'UNRWA avec celles du gouvernement. Le responsable est dénommé *Camp Services Officer* en anglais, mais « directeur du camp » [*mudîr al-mukhaiyyam*] en arabe, ce qui est surprenant pour une organisation insistant sur le fait qu'elle n'administre pas les camps, mais qui souligne l'ambiguïté de sa rationalité. Dans le camp, l'UNRWA est responsable de la construction, de l'entretien et du fonctionnement de ses propres infrastructures de services. Mais, comme il relève aussi d'un aspect sanitaire, l'UNRWA intervient également au niveau du perfectionnement des routes, ruelles et écoulements, en collaboration avec le gouvernement. À ce même titre, l'UNRWA est également responsable du ramassage des ordures et de l'entretien des rues, en collaboration avec la municipalité et les riverains (Destremau 1996: 536). Le ramassage des ordures relève de l'UNRWA, mais leur acheminement jusqu'aux décharges est effectué par la municipalité. Plus précisément, dans le camp *al-Hussein*, l'UNRWA s'occupe de l'entretien des ruelles latérales, alors que la municipalité se charge de la rue principale du camp et de l'acheminement des détritiques en dehors de celui-ci. L'UNRWA occupe une trentaine d'employés et deux responsables qui sont en charge de l'entretien des ruelles. Ceux-ci sont facilement reconnaissables à leur habit bleu, et se distinguent des employés de la municipalité en charge de l'entretien qui portent des uniformes orange.

Au sujet de la rationalité humanitaire, l'anthropologue M. Agier (2008: 299), qui a effectué des études ethnographiques dans les camps de réfugiés contemporains, principalement en Afrique, note que :

Les camps sont l'exemple le plus accompli de cette réalité gouvernementale aujourd'hui, celle-ci se répand sur un ensemble de situations marquées par le même triptyque : extraterritorialité, relégation et exception.

³ Comme le relatait H. Jaber (1996: 38, note de bas de page), l'accord entre l'UNRWA et le gouvernement a été modifié à plusieurs reprises qui « marquent une passation progressive des compétences entre les mains du gouvernement jordanien ».

La rationalité « humanitaire » de gestion des camps en Jordanie peut *a priori* faire penser à une certaine extraterritorialité du camp et une gouvernementalité d'exception. C'est effectivement en partie le cas, si l'on ne tient pas compte de la deuxième rationalité de gouvernement qui intervient dans la gestion du camp, celle « étatique » du gouvernement jordanien. De plus, même les pratiques de gestion des camps par l'UNRWA sont ambiguës et se situent entre aide humanitaire et développement, et ne conduisent donc pas automatiquement les camps vers ces principes.

Une rationalité étatique incarnée par le Département des affaires palestiniennes (DPA)

Si l'objectif de la rationalité mise en œuvre par l'UNRWA – et au-delà par la communauté internationale qui la soutient – est que les camps conservent leur statut d'espaces provisoires de secours, tout en créant certaines conditions pour leur développement, le gouvernement jordanien pousse dans le sens d'une certaine intégration des camps au territoire étatique, bien que cette incorporation doive rester différenciée⁴. Ainsi, comme il le ferait sur le reste de son territoire, le gouvernement s'occupe dans les camps par exemple des questions relatives aux infrastructures physiques, aux licences commerciales ou encore à la sécurité. C'est cependant des entités spécifiques du gouvernement – qui se sont succédées à travers le temps – qui en ont eu la charge. Depuis la rupture des liens légaux et administratifs entre la Jordanie et la Cisjordanie en 1988, le Département des affaires palestiniennes a été établi pour succéder au Ministère des affaires des territoires occupés. Ce nouveau département a été rattaché au Ministère des affaires étrangères (DPA 2004: 12-14). On pourrait, à première vue, y voir le signe d'une certaine « extraterritorialité » des camps, mais le discours du DPA et les pratiques le contredisent.

Afin de mieux comprendre son fonctionnement, citons les propos d'un employé du DPA qui, avec un ton quelque peu paternaliste, conçoit le département comme le « bras exécutif » du gouvernement jordanien en charge du bien-être, des besoins et demandes des réfugiés. Mais une quelconque gestion d'exception est vite relativisée et il signale qu'en fait, dans les camps, le département « n'effectue pas le travail lui-même ». Il le supervise, facilite sa réalisation et effectue la coordination entre les différents acteurs impliqués. L'employé déclare encore que le DPA est comme un « petit gouvernement » qui travaille en coordination avec le « grand gouvernement jordanien ». Il précise aussi que :

Il est faux de penser que les camps sont séparés ou des unités indépendantes. Ils sont partie intégrante du pays. Ils n'ont pas d'administration ou de réglementations séparées. Ils sont pareils à toutes les autres parties du pays. Ils ne sont séparés sous aucune façon⁵.

Le DPA – qui possède un siège central situé à *Shmeisani* dans le quartier des affaires d'Amman – est divisé en plusieurs unités, dont la section des affaires des camps. Cette dernière comprend six bureaux régionaux répartis selon les gouvernorats du pays (Amman, Zarqa, Jerash, Irbid, Madaba et Balqa). Le rôle de ces bureaux est de superviser les camps en coordination avec les autres ministères et départements gouvernementaux, ainsi que les institutions communautaires locales. Ils sont notamment en charge du contrôle de l'utilisation des terrains et de l'application des réglementations sur les bâtiments. Ils veillent aussi à l'état

⁴ Destremau (1996) a expliqué comment et pour quelles raisons les camps d'Amman ont d'emblée été intégrés de façon différenciée à la ville.

⁵ Plus précisément, mes interlocuteurs m'ont tantôt présenté les camps comme des quartiers comme les autres, tantôt comme des lieux particuliers. J'ai, au départ, bien évidemment été interpellé par ces descriptions a priori contradictoires, avant de comprendre qu'elles reflétaient la gouvernementalité ambiguë de ces espaces.

des habitations, et surtout aux infrastructures physiques et aux équipements du camp. Ils délivrent aussi les permis pour les réhabilitations ou expansions des maisons, de même que pour les autorisations de création de commerces (DPA 2008: 88). Le DPA possède une section de l'aménagement et des projets qui conduit elle-même la réalisation de certains projets techniques. Les bureaux régionaux sont ensuite en charge du suivi de la sous-traitance des travaux de construction dans les camps (DPA 2008: 17).

Les bureaux régionaux du DPA possèdent des antennes situées directement dans les camps. Deux gestionnaires du département dans le camp *al-Hussein* comparent leur antenne à une petite municipalité. Les locaux du DPA se trouvent au 1^{er} étage d'un bâtiment situé au milieu du camp, au-dessus du centre de distribution des rations de l'UNRWA, qui occupe le sous-sol. Seul bâtiment élevé et massif de la zone, à côté des écoles de l'UNRWA et du Club de jeunesse, l'immeuble est aisément reconnaissable. À son sommet flotte le drapeau jordanien qui symbolise la volonté d'ancrage du camp dans le territoire étatique. L'UNRWA s'est par ailleurs vu refuser le droit d'y mettre son drapeau, sous prétexte que c'était un bâtiment gouvernemental. Un policier du poste de police du camp – dont le bâtiment principal est situé à l'extrémité du camp, près du bureau du responsable de l'UNRWA – y est également détaché.

En plus du DPA, le bâtiment est aussi occupé par le Comité d'amélioration des services du camp qui occupe le 2^{ème} étage. Comme le précise B. Destremau (1996: 536-537) :

Les comités d'amélioration [...] étaient des structures proches d'associations de résidents, chargés d'une fonction de porte-parole et d'intermédiaire auprès du [DPA]. Depuis, ils sont passés sous le contrôle direct du gouvernement, par l'intermédiaire du [DPA] qui en nomme les membres.

Cette connivence se reflète jusque dans l'occupation des locaux :

C'est seulement au fur et à mesure de mes visites répétées dans le camp que j'ai compris que le bâtiment abritait deux entités distinctes, à savoir le DPA et le comité, mais qui, au final, n'en forme presque qu'une seule, dans un doux mélange de la répartition des tâches et de l'occupation des bureaux (notes de terrain, Camp *al-Hussein*, 27.10.2009).

Il en ressort ainsi que le comité fait aussi plus partie de l'appareil de la gouvernementalité étatique, que d'une gouvernementalité que l'on pourrait qualifier de civique (voir Roy 2009). La gestion du camp par le gouvernement met ainsi à mal les principes d'extraterritorialité et d'exception qui pourraient *a priori* caractériser une gestion humanitaire du camp, comme le propose M. Agier (2008). Mais nous avons également vu que même la gestion effectuée par l'UNRWA ne suit pas forcément ces principes. En définitive, le DPA est le garant d'une certaine intégration des camps au territoire étatique, bien qu'en passant par son intermédiaire, celle-ci se fasse de façon différenciée. De plus, les camps sont certes officiellement gérés par cette institution spécifique du gouvernement. Mais, les pratiques d'aménagement de l'espace impliquent d'autres organismes gouvernementaux, ainsi que la municipalité, qui enchâssent ces espaces encore plus dans une gouvernementalité étatique. Elles le font par l'intermédiaire d'autres rationalités qui ont un impact sur la transformation spatiale des camps.

De nouvelles rationalités de gouvernement des camps à partir des années 1980

Une rationalité de modernisation véhiculée par la Fondation de développement urbain et du logement (HUDC)

La Fondation de développement urbain et du logement a été fondée en 1992 et a succédé au Département de développement urbain (UDD) créé dans les années 1980. Malgré des stratégies différentes, ces deux entités ont répondu à une volonté de développement et de modernisation du pays (Al Husseini 2011). Elles se sont concentrées dans un premier temps sur les quartiers informels – souvent situés aux abords des camps palestiniens – avant d’inclure les camps eux-mêmes. M. Ababsa (2012: 98) note que la création de l’UDD a suivi :

le concept de base de cette nouvelle idéologie développementaliste [qui] était de réhabiliter les zones informelles en faisant participer leurs occupants à toutes les phases du processus, de la conception, à la construction en passant par le financement.

Cette idéologie a surtout été promue à travers le monde par la Banque mondiale à partir des années 1970. Il s’agissait d’un processus de développement et de modernisation des espaces urbains qui tenait compte des réalités préexistantes. Au cours des années 1980, les Programmes de développement urbain (UDP) ont été mis en œuvre par l’UDD dans les quartiers informels en Jordanie. Ils ont été soutenus par la Banque mondiale et le gouvernement jordanien, via la banque jordanienne du logement. La plupart des employés du département étaient à l’époque de jeunes diplômés provenant du pays, ingénieurs, architectes, sociologues ou économistes. L’UDD était également constitué de consultants internationaux. Les employés avancent, parmi les motivations qui les ont conduits à rejoindre le département, le fait qu’il était porteur d’idées nouvelles et encadré par des consultants étrangers.

Toutefois, cet aménagement multidimensionnel des quartiers informels en Jordanie a été mis au second plan à la suite des Programmes de développement urbain. D’une vision développementaliste, la Jordanie est passée dans les années 1990 et 2000 à une stratégie de modernisation se concentrant sur une « amélioration » des « poches de pauvreté ». Cette transition a de nouveau représenté un alignement sur l’idéologie de la Banque mondiale dont une des focalisations à partir des années 1990 a porté sur les programmes de lutte contre la pauvreté. Les transformations spatiales menées dans le cadre de ces nouvelles mesures ont été moins conséquentes que dans les années 1980. Mais, cela a aussi entraîné un élargissement des activités aux camps de réfugiés, en plus des quartiers informels, puisque tous deux se sont retrouvés assimilés à des espaces de pauvreté.

Le Programme d’infrastructures communautaires (CIP) a ainsi été imaginé dans le cadre de la création plus large d’un filet social en Jordanie, dénommé Programme de productivité sociale (SPP) et adopté dans les années 1990 à la suite des mesures d’ajustement structurel qui ont affecté le pays (Robins 2004: 183). Début 1997, l’accord avec la Banque mondiale et les autres entités impliquées a été conclu concernant le Programme d’infrastructures communautaires. La Fondation de développement urbain et du logement (HUDC) a été chargée de sa mise en œuvre. Dans les camps, les actions n’ont pas porté sur la rénovation des logements, ni l’accès formel à la propriété. De plus, certaines infrastructures et services étaient déjà existants et reliés aux réseaux municipaux. Les interventions ont donc été minimales et limitées à l’amélioration des infrastructures physiques (réseaux de distribution d’eau, des égouts, de l’évacuation des eaux de pluie, des systèmes de canalisation et des systèmes électriques, dont l’éclairage public), ainsi qu’à l’amélioration des routes, ruelles et escaliers. Selon une employée de la HUDC : « Le travail de la HUDC a été de mettre les

choses en ordre ». Le programme a adopté des standards de services et de coûts minimums, les bénéficiaires s'acquittant des coûts « normaux » de connexion et d'usage (pour l'eau courante, les égouts, etc.), ainsi que d'une partie des coûts de construction des routes et trottoirs, les autorités locales se chargeant du reste, ainsi que de l'éclairage public et de l'infrastructure pour l'évacuation des eaux de pluie (World Bank 1997: annex 4).

Au final, bien qu'elle ait été modeste, cette modernisation des camps à la fin des années 1990 a contribué à les insérer dans les projets nationaux de développement territorial. Ne serait-ce qu'à un niveau symbolique, d'une part, par leur assimilation aux autres « espaces de pauvreté » du pays, et d'autre part, par l'action d'un organisme (la HUDC) qui est aussi intervenu dans les quartiers informels du pays, enlevant ainsi une part de spécificité aux camps. Cependant, la réalité est plus complexe, et ce processus a été effectué avec un souci constant de ne pas nuire au statut des camps. On remarque par exemple que, contrairement aux quartiers informels, il n'y a pas eu de réaménagement des voies de circulation dans les camps, qui sont des interventions hautement débattues, parce qu'elles engendrent en général des destructions d'habitations. De plus, si on analyse en détail les pratiques de la HUDC, on remarque que celle-ci n'est pas intervenue directement dans les camps, mais qu'elle a sollicité le concours de consultants locaux ou étrangers, ajoutant en cela une « couche » d'acteurs chargés de dresser les plans des travaux et de superviser les interventions, en collaboration étroite avec le Département des affaires palestiniennes (HUDC 2004). Ainsi, au final, les camps sont restés perçus par la plupart des employés de la HUDC eux-mêmes comme des espaces différenciés « relevant du mandat de l'UNRWA ».

La rationalité néo-libérale de la Municipalité du Grand Amman (GAM) dans les années 2000

Les camps d'Amman ont été impactés par une rationalité néo-libérale de restructuration des espaces urbains en Jordanie, portée principalement par la Municipalité du Grand Amman (voir Daher 2008). Cette stratégie s'est surtout concrétisée dans les années 2000 et « matérialisée » avec le *master plan* de 2008 qui a été commandité par la municipalité auprès d'un cabinet de consultants occidentaux *Bearing Point Group* (Parker 2009). Mais les prémices de cette restructuration sont plus anciennes. C'est dans ce cadre qu'il est possible d'interpréter la construction ou l'élargissement de routes à l'intérieur ou en marge des camps. Le philosophe M. Foucault (2004: 14) a expliqué comment, dans l'Europe du 18^{ème} siècle, la constitution de la ville libérale est passée par le désenclavement des espaces urbains et la nécessité de « replacer la ville dans un espace de circulation », notamment afin de favoriser les échanges économiques, mais aussi en vue d'une amélioration « sanitaire » des quartiers d'habitations trop entassés, de même que pour permettre la surveillance. Le (néo-)libéralisme implique ainsi la création d'une « bonne circulation » au niveau de la ville.

La construction de la route, au nom hautement symbolique de *al-Urdun* (signifiant « La Jordanie »), en 1998 par la GAM fait écho aux propos de Foucault. Un tronçon passe sur une des bordures du camp palestinien *al-Husseïn*. Sur le *master plan* de 2008, la route figure désormais en tant qu'une des artères majeures de la ville et s'inscrit dans le cadre du réaménagement « néo-libéral » du réseau des voies de circulation à Amman. En plus de constituer un axe reliant le centre-ville à l'échangeur du « périphérique interne » *al-Istiqlal*, la route se poursuit au-delà de ce dernier et du territoire de la municipalité, en direction des villes du nord du pays. Cette construction n'était donc pas un simple projet municipal, mais également national. En plus de favoriser la circulation, la construction de la route a également permis de « désentasser » une zone d'habitations trop resserrées, qui correspondait à la

bordure du camp *al-Hussein*. Le tracé de la route affecte en partie des terrains appartenant au camp. Elle empiète sur le côté Est de ce dernier. La limite officielle du camp se retrouve tantôt d'un côté, tantôt d'un autre de la route. La construction de la route a ainsi induit la destruction de nombreuses unités d'habitation dans le camp (Hart 2000: 153). Une grande partie des habitants concernés a dû se réinstaller loin du camp et ils ont reçu des compensations de la municipalité (Jordan Times 1999). Ensuite, la construction de la route a favorisé le développement de petits commerces et autres établissements de services qui ont fleuri le long de la route. Enfin, elle a permis de répondre au besoin de surveillance qu'implique la constitution d'une ville libérale. Ainsi, le responsable du poste de police du camp précise que, désormais, avec la route *al-Urdun*, les policiers peuvent mieux contrôler le camp, mieux y accéder et qu'elle facilite une coordination plus systématique et une identification plus rapide des problèmes.

La construction de routes à l'intérieur ou en bordure des camps a eu comme effet de (re)placer ces espaces à l'intérieur de la ville néo-libérale d'Amman en cours de restructuration. Par ailleurs, le développement de ces voies de circulation peut aussi être interprété comme une matérialisation de la volonté de la municipalité d'effectuer « de l'aménagement » dans les quartiers informels et les camps, et comme une sorte « d'appropriation » ou de « reterritorialisation » de ces espaces situés sur son territoire, érodant en cela l'exclusivité de la gestion du Département des affaires palestiniennes (voir Oesch 2012b).

Inscription dans les lieux, porosité des rationalités et circulations de savoir-faire

Les différentes rationalités présentées ci-dessus ne se retrouvent pas uniquement dans le discours des institutions et de leurs employés, ainsi que dans leurs pratiques et leurs effets, mais elles sont également « inscrites » dans les lieux de travail.

Les locaux de la Fondation de développement urbain et du logement (HUDC) sont par exemple marqués par un modernisme vieilli. Le Département des infrastructures et le Département du design de la HUDC – qui étaient intervenus dans les camps dans le cadre du Programme d'infrastructures communautaires – sont regroupés dans un même bâtiment situé dans l'ouest d'Amman à *Dhaheyat al-Hussein*, proche du Cinquième cercle situé le long de l'artère longeant le sommet du *jabal al-Amman*. Le siège principal de la HUDC se trouve proche du Troisième cercle, à côté du Ministère de la planification. Le bâtiment de *Dhaheyat al-Hussein* a une apparence très moderne, toutefois l'ambiance qui règne à l'intérieur, tout comme le mobilier, sont empreints d'un modernisme qui a connu son heure de gloire, mais qui a désormais vieilli. On y ressent une sorte d'essoufflement. Si les employés du Département du design étaient très affairés sur des nouveaux projets de construction de logements sociaux, en revanche, le Département des infrastructures (renommé Département des projets spéciaux) tournait au ralenti, ce que les collaborateurs n'appréciaient guère. Les bureaux disposés le long des couloirs, souvent occupés par plusieurs employés, étaient équipés de façon modeste. De la même manière, une ambiance vieillissante se dégage aussi des différents bureaux du Département des affaires palestiniennes, que ce soit au siège central de *Shmeisani* ou dans les bureaux des camps.

Ces désuétudes contrastent avec l'impression de dynamisme qui règne dans les différents bureaux de l'Institut d'Amman pour le développement urbain (AI). L'AI a été établi par la Municipalité du Grand Amman (GAM) en juin 2008, afin de remplacer les consultants qui avaient travaillé sur le *master plan* de la municipalité. Le directeur canadien de l'ancien

bureau de consultant est devenu le responsable de l'AI. Dans ce dernier, l'équipement des locaux est très *design* et *high-tech*, et les employés sont très affairés. Lorsqu'ils se parlent entre eux, ils entrecourent leurs discours tenu en arabe de mots ou d'expressions en anglais. C'est aussi la même ambiance que j'ai pu observer au Département de l'amélioration des infrastructures et des camps (DICI) du siège central de l'UNRWA, localisé dans l'ouest d'Amman à *Wadi Seer*. Le dynamisme et l'internationalisme qui avaient caractérisé le Département de développement urbain (UDD) et la HUDC à une époque, et qui m'ont été vantés par les employés ou anciens employés de ces institutions, se retrouvent maintenant dans d'autres institutions (GAM/AI ou UNRWA), que ces mêmes personnes ont fini par rejoindre.

L'effet conjugué de l'ensemble de ces rationalités mises en pratique est qu'elles ont contribué à insérer les camps au territoire étatique jordanien, ainsi qu'à la ville moderne et néo-libérale d'Amman. Elles se sont agencées sous la forme d'un dispositif d'aménagement urbain (Oesch 2012b). La cohérence de cet « ensemble » est à chercher à plusieurs niveaux : avant tout, toutes les interventions ont dû faire face à la même contrainte du provisoire qui continue de planer sur les camps, bien qu'elle ne les enferme pas exclusivement dans une rationalité humanitaire. La plupart des professionnels de l'aménagement urbain ou des gestionnaires des camps rencontrés résumait cette contrainte par la formule : « c'est politique ». La plupart le déplore, non pas vraiment en raison du caractère « politique » de la chose, mais parce que, pour eux, d'un point de vue technique, cette limitation politique de leur travail est contraire à une véritable logique d'aménagement urbain.

Cette remarque permet de mettre en évidence une deuxième dimension de la cohérence du dispositif et d'une certaine porosité des différentes rationalités. Quelles que soient les institutions pour lesquelles ils travaillent (UNRWA, DPA, HUDC, GAM), les professionnels de l'aménagement urbain, qui sont chargés de mettre en œuvre la rationalité de leur organisation respective, partagent une « rationalité technique » commune qui est celle de leur métier : l'aménagement urbain. Beaucoup possèdent des parcours de formation similaires. Ils sont passés par l'Université de Jordanie, et ont également poursuivi une formation à l'étranger (pour la plupart en Europe, ou alors aux États-Unis, ou encore en Turquie et en Russie).

Mais il existe également une troisième dimension. Si l'on se penche sur les dimensions intra- et inter-institutionnelles, on se rend compte qu'avec le temps, les personnes employées par les différentes institutions circulent des unes aux autres, ce qui permet de renforcer le constat d'une certaine similarité au niveau des savoirs et pratiques au sein du dispositif. J'ai ainsi rencontré plusieurs employés qui ont commencé leur carrière à l'UDD, l'ont continué à la HUDC, et travaillent maintenant pour la GAM ou l'UNRWA. En suivant T. Souami et E. Verdeil (2006), il est ainsi possible de parler d'un « milieu » des professionnels de l'aménagement urbain en Jordanie. Ce milieu m'a souvent paru être un petit monde à Amman, où les gens se connaissent au-delà de la seule institution pour laquelle chacun travaille. Ce réseau d'interconnaissance et cette socialisation interinstitutionnelle permettent d'expliquer la cohérence du dispositif et la porosité des rationalités.

Conclusion : une gouvernementalité des réfugiés palestiniens entre intégration et différenciation

Une analyse de l'aménagement spatial des camps de réfugiés palestiniens à Amman permet de dépasser la seule rationalité de gouvernement dans laquelle ils sont officiellement enfermés, à savoir la rationalité humanitaire. L'UNRWA en est sa garante, et elle répond à des considérations d'ordre politique, à savoir la question non résolue des réfugiés dans le conflit israélo-palestinien et la place des réfugiés dans les pays d'accueil. Mais le contenu de cette rationalité est ambigu, puisqu'elle se situe entre secours et développement. De son côté, le gouvernement jordanien, à travers différents organismes, pousse dans le sens d'une certaine intégration, bien que différenciée, des camps au territoire étatique et à la ville moderne et néolibérale d'Amman. La gestion des camps est ainsi marquée par une stratification de différentes rationalités qui se superposent, et nous sommes face à une gouvernementalité des réfugiés palestiniens en Jordanie qui oscille entre intégration et différenciation.

Par ailleurs, on peut encore ajouter qu'au niveau de la sociologie des acteurs, une grande partie des professionnels de l'aménagement urbain rencontrés au sein des différentes institutions sont eux-mêmes d'origine palestinienne. Ainsi, le dispositif d'aménagement spatial des camps de réfugiés mobilise en partie des « Palestiniens », afin de mettre en œuvre des politiques de différenciation à l'égard d'autres Palestiniens que sont les habitants des camps. Les acteurs ont certes toujours disposé d'une marge de manœuvre personnelle. Mais ils ont *de facto* participé, et souvent de façon inconsciente, au jeu de l'État jordanien pour qui la présence des réfugiés palestiniens et la préservation des camps est importante parce qu'elle représente, entre autres, une source potentielle de financement provenant de l'aide internationale. Mais, en même temps, tout en voulant préserver ces espaces, le gouvernement a également des ambitions de modernisation et de développement urbain de sa capitale, au milieu de laquelle sont construits certains camps et quartiers informels.

Bibliographie

- ABABSA MYRIAM, 2012, "La gestion des quartiers informels en Jordanie: de la réhabilitation à la seule provision de services (1980-2007)", in Doraï M. K. et N. Puig (eds), *L'urbanité des marges: Migrants et réfugiés dans les villes du Proche-Orient*, Paris: Téraèdre
- AGIER MICHEL, 2008, *Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris: Flammarion, Bibliothèque des savoirs
- AL HUSSEINI JALAL, 2011, "The Evolution of the Palestinian Refugee Camps in Jordan: Between Logics of Exclusion and Integration", in Ababsa M. et R. Daher (eds), *Villes, pratiques urbaines et construction nationale en Jordanie (Cities, Urban Practices and Nation Building in Jordan)*, Beyrouth: Presses de l'Ifpo, Cahiers de l'Ifpo, vol. 6
- BOCCO RICCARDO, 2010, "UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28, N° 2-3, January, pp. 229-252
- BOCCO RICCARDO et JEAN HANNOYER, 1997, "L'UNRWA, les Palestiniens et le processus de paix: perspectives de recherche", in Bocco R., B. Destremau et J. Hannoyer (eds), *Palestine, Palestiniens: territoire national, espaces communautaires*, Beyrouth: CERMOC
- BOCCO RICCARDO, PIERRE HARRISSON et LUCAS OESCH, 2009, "Recovery", in Chetail V. (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford: Oxford University Press
- DAHER RAMI FAROUK, 2008, "Amman: Disguised Genealogy and Recent Urban Restructuring and Neoliberal Threats", in Elsheshtawy Y. (ed.), *The Evolving Arab City: Tradition, Modernity and Urban Development*, London: Routledge
- DESTREMAU BLANDINE, 1996, "Les camps de réfugiés palestiniens et la ville: entre enclave et quartier", in Hannoyer J. et S. 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
- FOUCAULT MICHEL, 2004, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris: Gallimard et Seuil, Hautes études
- HART JASON, 2000, *Contested Belonging: Children and Childhood in a Palestinian Refugee Camp in Jordan*, Ph.D. thesis, London, University of London
- HUDD, 2004, *Social Productivity Program - Community Infrastructure Program (CIP-A) Completion Report*, Amman, Housing and Urban Development Corporation, The Hashemite Kingdom of Jordan
- JABER HANA, 1996, "Le camp de Wihdat, entre norme et transgression", *Revue d'Études Palestiniennes*, N° 8 (nouvelle série), pp. 37-48
- JORDAN TIMES, 1999, "Social Productivity Plan to Improve Refugee Camp Conditions, not Resettle Residents", *The Jordan Times*, Quotidien (en anglais), Amman, 18.08.1999
- OESCH LUCAS, 2012a, "La gouvernementalité de l'espace des camps de réfugiés palestiniens et des quartiers informels à Amman : apports théoriques et limites", *materiali foucaultiani*, vol. 1, N° 1, consulté le 14.02.2013, Url: <http://www.materialifoucaultiani.org/fr/rivista/volume-i-numero-1.html>
- , 2012b, "Le développement urbain des camps de réfugiés palestiniens et des quartiers informels à Amman : dispositif d'aménagement de territoires fragmentés", *Cahier du GREMAMO*, N° 21, pp. 155-176
- PARKER CHRISTOPHER, 2009, "Tunnel-Bypasses and Minarets of Capitalism: Amman as Neoliberal Assemblage", *Political Geography*, vol. 28, N° 2, pp. 110-120

- ROBINS PHILIP, 2004, *A History of Jordan*, Cambridge (UK): Cambridge University Press
- ROSE NIKOLAS, PAT O'MALLEY et MARIANA VALVERDE, 2006, "Governmentality", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, pp. 83-104
- ROY ANANYA, 2009, "Civic Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai", *Antipode*, vol. 41, N° 1, pp. 159-179
- SOUAMI TAOUFIK et ERIC VERDEIL (eds), 2006, *Concevoir et gérer les villes: milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris: Economica-Anthropos, Villes / Anthropos
- UNRWA, 1951, *Agreement between the Government of the Hashemite Kingdom of the Jordan and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, no. 394, UNRWA
- , 2013, *UNRWA in Figures (1 January 2013)*, Jerusalem, Communications Division, UNRWA Headquarters
- WORLD BANK, 1997, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan of US\$30 Million to the Hashemite Kingdom of Jordan for a Community Infrastructure Project*, no. 16608-JO, 24 July, The World Bank