
UN URBANISME SANS «HISTOIRES»

L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DANS L'HABITAT DES RÉFUGIÉS PALESTINIENS À AMMAN

Lucas Oesch
Université de Neuchâtel

Cette communication propose d'aborder la problématique du colloque à contresens et d'analyser la façon dont un projet d'urbanisme – ou plus précisément un dispositif d'aménagement urbain – a pu se mettre en œuvre quand bien même le storytelling qui le concerne a fait disparaître l'existence même d'une véritable «histoire» pouvant se raconter. L'aménagement qui est en question est celui des camps de réfugiés palestiniens à Amman et des quartiers informels situés dans leurs alentours. Bien qu'ils demeurent officiellement à ce jour des lieux temporaires, ces lieux n'ont cessé de se développer depuis 60 ans. Tout en conservant d'importantes particularités, ils sont pourtant loin de constituer de simples espaces d'exception. Ils ressemblent aujourd'hui plus aux autres quartiers populaires de la ville dans laquelle ils se fondent.

Ce développement urbain ambigu a été réalisé à travers la fabrication d'un imaginaire guidé en partie par des considérations d'ordre géopolitiques – relatives aux conséquences régionales du conflit israélo-palestinien et à la place des réfugiés dans le royaume jordanien. Pour reprendre les mots de l'appel à communication de ce colloque, un subtil effort a été nécessaire afin de soigner «la mise en scène et en spectacle des projets aux dépens de leur réelle mise en débat politique». Mais l'aménagement de l'habitat des réfugiés a en fait été a-théâtral et la mise en récit qui lui est associée a neutralisé le débat à son sujet en le réduisant à des dimensions uniquement techniques, voire humanitaires. Celles-ci se formulent dans un discours se limitant à parler, non pas de développement urbain, mais uniquement d'une nécessaire amélioration des conditions de vie dans ces lieux. Au final, ce discours représente la cristallisation d'un ingénieux compromis implicite, autorisant une certaine forme d'aménagement urbain, tout en conservant les particularités de la gestion et des statuts de ces espaces. Il a cependant laissé peu de place pour une réflexion à propos de l'aménagement de ces lieux.

CAMPS ET QUARTIERS INFORMELS : LA GESTION DU PROVISOIRE

Les camps de réfugiés palestiniens et les quartiers informels qui les entourent se sont développés depuis 60 ans à Amman. Aujourd'hui, beaucoup de ces lieux ressemblent aux autres quartiers populaires de la ville et sont connectés avec le tissu urbain environnant. Les camps et les quartiers informels ont, au fil du temps, connu un processus d'urbanisation et de développement de leurs infrastructures, particulièrement dans les années 1990 et 2000. Des maisons de plusieurs étages ont remplacé les tentes et les abris. De nouvelles routes et rues ont également été construites à l'intérieur de ces espaces ou autour de leur périmètre. Les réseaux d'infrastructures physiques, telles que l'eau et l'électricité ont été reliés aux systèmes de la ville. Pourtant, officiellement, les camps et quartiers informels demeurent des lieux provisoires. Comme nous allons l'analyser, cette condition a contribué à la création d'une non-histoire liée à ces transformations urbanistiques.

À Amman, le développement des camps de réfugiés palestiniens et des quartiers informels est intimement lié. Les camps d'Amman ont été édifiés pour la population palestinienne déplacée à la suite de la guerre israélo-arabe de 1948. Mis en place à l'origine par la Croix-Rouge, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), créé à la fin de l'année 1949, s'est ensuite chargé de leur gestion en partenariat avec le gouvernement jordanien. À son arrivée à Amman, une partie des réfugiés s'était installée dans des zones d'habitat «sauvage» dans lesquelles elle a construit des refuges auto-organisés. Les camps ont été établis par la suite dans les environs de ces regroupements afin de loger les réfugiés qui s'étaient réunis à ces endroits. Mais au final, tous les réfugiés n'ont cependant pas intégré les camps, et les zones initiales de regroupement se sont maintenues et développées, ce qui explique qu'elles existent

encore aujourd'hui et sont adjacentes aux camps.

Par la suite, les quartiers informels se sont agrandis en raison de l'accroissement démographique dû à la natalité au sein des familles résidant dans les camps. Les descendants ont de ce fait été contraints de quitter le camp en raison du manque de place, mais ils désiraient continuer à résider à proximité de ceux-ci pour garder des liens avec leur famille et leur communauté. Nombre d'entre eux se sont donc établis dans les quartiers qui entourent les camps. Ces excroissances se sont aussi développées lors de l'arrivée de nouveaux réfugiés, qui ont choisis de s'installer dans les environs des camps, dans le but de garder ou d'établir des liens avec ceux-ci et leurs habitants. Les extensions des camps se sont notamment développées avec l'arrivée des réfugiés et des déplacés consécutive à la guerre israélo-arabe de 1967. Au même moment, d'autres camps « officiels » ont également été mis en place à l'occasion de ces nouveaux déplacements.

À Amman, les camps ont été à l'origine érigés dans les environs de la capitale jordanienne. À la suite de l'expansion de la ville, ils se fondent aujourd'hui dans le tissu urbain. Certains d'entre eux occupent même une position quasi centrale. Les habitants des camps sont propriétaires de leur maison, mais pas du terrain sur lequel elles sont bâties. Ces terres ont été « temporairement » empruntées par le gouvernement à leurs propriétaires originels. En ce qui concerne les zones situées dans les alentours des camps, trois conditions sont en général nécessaires pour qu'un quartier soit identifié comme informel (*sakan 'achwai* en arabe ou *squatter area* en anglais) par les différentes institutions qui en ont la charge : l'appartenance des habitants à la catégorie réfugié palestinien (ou du moins la localisation de ces quartiers à proximité des camps de réfugiés palestiniens) ; le fait que les terrains n'appartiennent pas aux habitants (ou lorsque les transactions n'ont pas été officialisées auprès du cadastre) ; et finalement, l'organisation de l'espace et du bâti qui n'a pas été planifiée par une institution et ne respecte pas les règles et normes officielles.

Malgré le lien qui existe entre le développement des camps de réfugiés et des quartiers informels à Amman, comme nous venons de le voir, il subsiste cependant une fragmentation au niveau du statut de ces différents espaces. Elle se retrouve également dans leur gestion. Les camps sont co-gérés par le Département des affaires palestiniennes

(DPA) du gouvernement jordanien, ainsi que l'UNRWA. Nous sommes ainsi en présence de deux rationalités gouvernementales : la première que l'on peut qualifier de « nationale-étatique » et la seconde de « transnationale-humanitaire ». Dans la pratique, cela se traduit par le fait que l'UNRWA s'occupe principalement de la fourniture de « services » (de santé et sanitaires, éducatifs et sociaux). De son côté, le DPA, qui est le relais du gouvernement, s'occupe de la gestion des affaires quotidiennes des camps. Il effectue une activité de médiation entre l'UNRWA et les différents organismes gouvernementaux qui sont amenés à intervenir au sein de ces espaces. Ce département est également en charge des infrastructures physiques et des équipements, ainsi que de leur entretien, et donc de tâches ayant des aspects plutôt « techniques » (DPA, 2008).

La gestion des quartiers informels qui sont pour une grande partie situés dans les alentours des camps de réfugiés et habités également par des réfugiés palestiniens, dépend quant à elle officiellement de la municipalité (GAM) et des autres organismes gouvernementaux qui agissent habituellement dans la ville. Ces espaces ont cependant été pendant longtemps ignorés. Certains ressemblaient à de véritables bidonvilles. Ils étaient ainsi l'état d'exception du dispositif d'aménagement dont parle Roy (2005). Par la suite cependant, à partir des années 1980, des organes spécifiques du gouvernement, à savoir le Département de développement urbain (UDD), puis la Fondation de développement urbain et du logement (HUDC), ont été créés pour prendre en charge leur développement urbain et communautaire.

Malgré ces fragmentations à plusieurs niveaux, l'aménagement des camps et des quartiers informels est cependant bien réel et pas seulement le fait d'un bricolage désordonné. Comme je l'ai détaillé ailleurs (Oesch, 2012), il a pris une forme particulière et constitue un dispositif – au sens que lui donne Foucault (1994) – qui a permis la création d'un paysage urbain relativement homogène. Il répond à une certaine stratégie muette voir inconsciente. La finalité de cet « aménagement sans histoires » est de pouvoir entretenir ce qui peut à première vue apparaître comme une certaine « fiction », mais qui n'en reflète pas moins une certaine réalité. C'est-à-dire la création non pas d'espaces d'exception à la Agamben (1997), ou à l'inverse de territoires complètement intégrés à la ville ; mais le développement d'espaces différenciés et modulables où la

gouvernementalité oscille en permanence entre des logiques de différenciation et d'intégration.

UNE NON-HISTOIRE D'AMÉNAGEMENT

Du point de vue des professionnels de l'aménagement urbain qui ont œuvré au sein de ce dispositif, il n'y a en fait pas d'histoires à raconter à son sujet. Ainsi, parmi les employés de la HUDC qui sont intervenus dans les camps et les quartiers informels, la principale impression perceptible est qu'ils n'ont pas pu faire de véritable «aménagement urbain» (planning), spécialement en ce qui concerne les camps de réfugiés. Selon eux, l'aménagement urbain dans sa forme conventionnelle et dans son idée de planification programmée et affichée n'existait quasiment pas dans ces lieux. Pourtant, lorsqu'on s'entretenait des camps et des quartiers informels et du travail que ces professionnels de l'aménagement urbain y avaient réalisé, très vite une multitude d'interventions était évoquées, qualifiées parfois de développement ou d'amélioration, voire parfois même de véritable planification.

En somme, une forme d'aménagement a existé, mais elle ne se raconte pas. Ou plutôt, la forme non-conventionnelle qu'elle a épousée et l'appareillage de communication qui lui est associé en ont fait une non-histoire d'urbanisme. Le récit est a-théâtral et se retrouve notamment dans des rapports quelque peu aseptisés produits par la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds, le gouvernement jordanien ou les Nations Unies. À défaut d'une mise en scène grandiloquente des projets, ces rapports contiennent principalement des détails techniques sur les différentes interventions urbaines. Les projets ont des noms très sobres comme par exemple Community infrastructure program et les rapports se dénomment Project appraisal ou Implementation completion report. Les différents écrits se bornent à lister, dans un vocabulaire et un style très dépouillés, les travaux «d'amélioration» qui vont être effectués ou l'ont été (rénovation des réseaux d'infrastructures physiques, etc) et mentionnent les sommes dépensées. C'est un imaginaire qui contraste avec les «histoires» qui sont mises en scène sur les énormes pancartes promotionnelles que l'on peut retrouver de l'autre côté de la capitale jordanienne et qui présentent les projets de construction d'immeubles de luxe, de supermarchés géants ou encore du nouveau centre des affaires d'Abdali, pourtant situé non loin d'un camp. De plus, les camps de réfugiés, comme l'habitat

informel d'ailleurs, sont absents du dernier master plan de la ville finalisé il y a quelques années avec l'aide d'une compagnie étrangère (GAM, 2008). Ce plan met le reste de la ville en récit dans une présentation forte élégante. Connu sous le nom imposant de The Amman Plan, il a été hautement médiatisé, contrairement à l'aménagement des camps et des quartiers informels, au sujet duquel les seuls articles parus dans la presse se sont limités à rappeler que les programmes visaient à améliorer les conditions des camps, et non à une réinstallation des réfugiés (Jordan Times, 1999).

À défaut d'une véritable histoire, un discours a tout de même accompagné le dispositif d'aménagement des camps de réfugiés et des quartiers informels. Sa formulation est celle de l'amélioration des conditions de vie. Ce discours représente un lien, ou un dénominateur commun, du réseau des différents éléments hétérogènes qui constituent le dispositif. Il est partagé par les différents acteurs (transnationaux, gouvernementaux ou non-gouvernementaux) qui y ont pris part d'une façon ou d'une autre. Un de ses principaux effets est que, formulés en ces termes, les «projets d'aménagement» n'ont pas engendré de véritables débats au sujet de la transformation des espaces. En limitant les discussions à la seule question de l'amélioration, c'est en même temps l'histoire de leur aménagement qui a disparue, ou plutôt qui a été réduite à des aspects techniques, voire humanitaires. Si ce discours et l'imaginaire qui l'accompagne se sont imposés, c'est certainement parce qu'étant pragmatiques, ils ont permis de mettre en avant la notion de réhabilitation (ta'hil) et non pas celle fortement contestée de réinstallation définitive (tawtin) (Al Hussein, 2004).

Comment ce discours a-t-il pénétré les différentes rationalités gouvernementales à l'œuvre dans l'habitat des réfugiés ? Comme nous l'avons vu, une des deux institutions qui cogère les camps se focalise sur les services (éducation, santé, assistance sociale, etc.), alors que l'autre sur les infrastructures physiques (bâti, équipements, etc.). Cependant, dans la gestion quotidienne et lors des travaux de construction, la division n'est pas si claire. On assiste à une «rencontre» ou une «hybridation» de ces rationalités et des pratiques qui, parfois s'entrecroisent, d'autres fois s'entrechoquent ou se chevauchent et qui, au final, caractérisent la gouvernementalité du camp située entre intégration et différenciation. C'est également à l'intérieur de cette rencontre que le discours

de l'amélioration des conditions de vie a pris forme.

Au niveau du gouvernement jordanien, à partir de la fin des années 1980, le discours sur l'amélioration des conditions de vie dans les «zones pauvres» du royaume, dont les camps et les quartiers informels, s'est imposé. Ainsi, un rapport du Ministère de l'aménagement datant de cette période permet en grande partie d'expliquer les transformations urbaines qui auront lieu dans les années 1990 et 2000. Celui-ci mentionnait en effet à propos des camps, mais cela est également valable pour les quartiers informels :

«Whether or not there is a resolution of the political question, refugee camps in urban areas at least, are clearly becoming permanent fixtures of the urban landscape and an important part of the existing housing stock. Government should therefore consider policies for upgrading refugee camps with the view that they will continue to function as permanent urban areas even if a large number of their present inhabitants were to leave. Steps should be taken to continue the upgrading of camps by finishing infrastructures improvements, improving social services, and encouraging individual families to invest in their housing» (MOP, 1987: 32).

Ce discours a été relayé par le DPA, et figure dans ses différents documents récents (voir DPA, 2008). De l'autre côté, Bocco et Hannover (1997: 107) citent un document de l'UNRWA qui mentionne que : «In UNRWA's view, improving living standards among the poorest has no bearing on broader political issues, such as the resolution of the refugee question». Ce discours présenté par l'UNRWA, qui rejoint celui du gouvernement jordanien, a aussi été porté par de nombreux acteurs internationaux, dont la Communauté européenne, à la suite de la signature des accords d'Oslo en 1993. Les bailleurs de fonds poussent ainsi vers une certaine logique d'intégration des camps au territoire jordanien. Comme l'explique Bocco (2010: 249), dans son article sur l'histoire de l'UNRWA : «For a number of donor countries, the future vision of refugee camps located in urban contexts has been that of poor urban neighbourhoods where economic aid needed to target the improvement of living standards». Ce discours s'est encore consolidé à la suite de la Conférence de Genève de 2004 (voir UNRWA, 2004).

Comment cette rencontre s'est-elle traduite dans les pratiques quotidiennes des professionnels de l'aménagement ? Un ingénieur des services d'ingénierie et de construction de l'UNRWA mentionne par exemple que les ingénieurs de l'UNRWA ou du DPA effectuent dans le fond des tâches relativement similaires. À ce niveau, l'ensemble des professionnels de l'aménagement urbain partage en fait souvent la même rationalité technique de l'aménagement qui dépasse le cadre de leurs institutions respectives. Cette «similarité» se retrouve notamment au niveau de la rénovation ou de «l'amélioration» des habitations des camps par le DPA ou l'UNRWA. En effet, si peu de coopération est affichée au niveau de la rénovation des logements entre les différents acteurs, chacun possédant ses propres logiques de fonctionnement, les résultats des différentes interventions sont tout de même similaires (établissement d'une pièce avec cuisine et salle de bain). Le responsable de la zone Amman Nord de l'UNRWA confirme que, d'après lui, les critères de design utilisés sont à peu près pareils. De plus, l'Union européenne est le principal bailleur de fonds des deux partenaires dans ce domaine. Celle-ci instille ainsi aux différents acteurs une sorte de logique commune.

CONCLUSION

Cet article a montré comment un dispositif d'aménagement urbain peut exister, quand bien même il n'y a pas d'histoires à raconter à son sujet, ou plus précisément que la communication et l'imaginaire qui lui sont associés se limitent à mentionner des aspects techniques et humanitaires, ainsi qu'à parler «d'amélioration». Par ce dispositif, camps de réfugiés et habitat informel demeurent ainsi des lieux provisoires reflétant la question non résolue depuis de nombreuses décennies des réfugiés palestiniens. Le discours de l'amélioration des conditions de vie a cependant autorisé une forme d'aménagement urbain, tout en conservant la genèse et les principes du camp. Cette dé-théâtralisation du récit d'urbanisme représente ainsi un ingénieux compromis qui a été nécessaire afin de maintenir la qualité des espaces – mi-lieux éphémères, mi-quartiers – tout en permettant une forme de développement urbain. Mais le discours de l'amélioration des conditions de vie a neutralisé les débats ou les réflexions sur cet aménagement. Il aurait peut-être été possible d'imaginer une certaine mise en récit plus

créative et participative, qui tienne compte en même temps des caractéristiques particulières des camps et des quartiers informels.

BIBLIOGRAPHIE

Agamben G., 1997, *Homo sacer I: Le pouvoir souverain et la vie nue*, Paris, Seuil, L'ordre philosophique.

Al Husseini J., 2004, La question des réfugiés palestiniens: entre droit au retour et réinstallation définitive, *Les Cahiers de l'Orient*, 75, pp. 31-50.

Bocco R., 2010, UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History, *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3, January, pp. 229-252

Bocco R., Hannyoyer J., 1997, L'UNRWA, les Palestiniens et le processus de paix: perspectives de recherche, in Bocco R., Destremau B., Hannyoyer J. (eds), *Palestine, Palestiniens: territoire national, espaces communautaires*, Beyrouth, CERMOC, pp. 103-112.

DPA, 2008, *60 Years Serving Refugee Camps*, Amman, Department of Palestinian Affairs, The Hashemite Kingdom of Jordan.

Foucault M., 1994, *Le jeu de Michel Foucault, Dits et écrits*, Paris, Gallimard, vol. III [1977], pp. 298-329.

GAM, 2008, *The Amman Plan: Metropolitan Growth*, Summary Report, Amman, Greater Amman Municipality.

Jordan Times, 1999, *Social Productivity Plan to Improve Refugee Camp Conditions, not Resettle Residents*, The Jordan Times, Amman, 18.08.1999.

MOP, 1987, *National Housing Strategy: Draft Final Report – Executive Summary*, July, Amman, Ministry of Planning, The Hashemite Kingdom of Jordan.

Oesch L., 2012, Le développement urbain des camps de réfugiés palestiniens et des quartiers informels à Amman : dispositif d'aménagement de territoires fragmentés, *Cahier du GREMAMO*, 21, pp. 155-176.

Roy A., 2005, Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning, *Journal of the American Planning Association*, 71, 2, pp. 147-158.

UNRWA, 2004, *Community Development and Refugees: Infrastructure, Environment, Housing and Social Development*, document réalisé pour Meeting the Humanitarian Needs of the Palestine Refugees in the Near East: Building Partnerships in Support of UNRWA, Geneva Conference (7-8 June 2004), 16 May.