



HAL
open science

La gestion des quartiers informels en Jordanie : de la réhabilitation à la seule provision de services (1980 - 2007).

Myriam Ababsa

► To cite this version:

Myriam Ababsa. La gestion des quartiers informels en Jordanie : de la réhabilitation à la seule provision de services (1980 - 2007).. 2008. halshs-00421870

HAL Id: halshs-00421870

<https://shs.hal.science/halshs-00421870>

Preprint submitted on 20 Oct 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LA GESTION DES QUARTIERS INFORMELS EN JORDANIE :
DE LA REHABILITATION A LA SEULE PROVISION DE SERVICES (1980-2007).**

Si la question de la gestion des camps palestiniens de Jordanie et de leur insertion dans le tissu urbain des agglomérations d'Amman-Russeifa-Zarqa et Irbid a été abondamment étudiée (Destremeau, 1995 ; Jaber, 1997 ; Al Hussein, 2009), en revanche peu de travaux se sont intéressés à la gestion des zones informelles développées à la périphérie de ces camps et dans les agglomérations jordaniennes plus généralement. Seuls l'anthropologue Omar Razzaz et l'urbaniste Jamal Al Daly se sont penchés sur la question de l'habitat informel, l'un pour étudier les conflits qui ont opposé les membres de la tribu Beni Hassan à l'Etat en 1986 quand ce dernier entreprit de détruire des constructions illégales sur des terrains enregistrés au sein du domaine public (Razzaz, 1991, 1993, 1997) ; l'autre pour décrire les différentes opérations de rénovation urbaine conduites par le gouvernement jordanien depuis 1980 (Al Daly, 1999). Pourtant, le sujet est intéressant à un double titre : parce que seulement 18 % des réfugiés palestiniens en Jordanie réside dans les camps créés par l'UNRWA¹, et qu'une grande partie d'entre eux a auto construit des maisons en louant des lopins de terre à des particuliers ou en squattant des terres publiques à proximité des camps formels ; et que, d'autre part, la Jordanie est le pays leader des politiques de réhabilitation (*upgrading*) de l'habitat informel au Moyen-Orient via la *Housing and Urban Development Corporation* dont six urbanistes ont été récompensés en 1992 par le prestigieux prix *Aga Khan* d'architecture pour leurs travaux dans le quartier informel de Wahdat Est (Amman).

De 1980 à 1997, la Jordanie a fait école dans le domaine de la réhabilitation des quartiers pauvres des villes orientales en étant le premier pays arabe à appliquer l'idéologie développementaliste nouvellement promue par la Banque Mondiale en Amérique latine et en Asie, qui consistait faire participer les populations des zones informelles à toutes les étapes de

¹ L'UNRWA est l'acronyme de l'agence des Nations Unies créée en 1949 pour porter secours et assistance aux réfugiés palestiniens.

rénovation de leur habitat et à leur permettre d'accéder à la propriété via des prêts sur le long terme garantis par l'Etat. Mais à partir du processus de paix israélo-palestinien (accords d'Oslo de septembre 1993 et de Wadi Araba en janvier 1994), le gouvernement jordanien via la *Housing and Urban Development Corporation (HUDC)* modifia ses modes d'intervention dans les camps et les zones informelles du pays, pour se concentrer sur la seule provision de services, avec une priorité sécuritaire évidente. De nouveau, la Jordanie se trouva en avance par rapport aux autres pays d'accueil (Liban, Syrie) en étant le premier pays à intégrer la totalité des camps de l'UNRWA dans ses nouvelles politiques de rénovation urbaine. Bien que ne constituant pas des zones informelles ni d'un point de vue juridique, ni administratif, en revanche d'un point de vue morphologique, les camps présentent des analogies avec les zones informelles qui les entourent : auto construction des étages, extrême densité du bâti, défaillance des infrastructures.

L'objectif de cet article est d'analyser l'évolution des politiques de gestion de l'habitat informel en Jordanie depuis 1980 en mettant l'accent sur les modes de participation des populations réfugiées résidant dans les zones informelles aux programmes de sécurisation de leurs biens fonciers. Il s'appuie sur une série d'entretiens avec les fonctionnaires du HUDC (mai 2006, automne 2007 et 2008) et sur un travail de terrain conduit au sein du quartier informel de Nahariya en début et fin d'opération de réhabilitation (soit mai 2006 et mars 2007). Il montre que l'habitat informel est traité différemment en Jordanie selon qu'il est né de l'exode rural ou résulte des migrations forcées palestiniennes de 1948 et 1967. Je pose l'hypothèse d'une relation entre les niveaux de citoyenneté des populations des quartiers informels d'Amman et les politiques de réhabilitation urbaine².

1. L'ESSOR DES QUARTIERS INFORMELS EN JORDANIE

Après plusieurs entretiens avec les principaux ingénieurs chargés des opérations de réhabilitation des quartiers, et l'analyse des différents rapports produits par le HUDC, il convient de lever un non-dit, à savoir qu'en Jordanie, les politiques publiques de gestion de l'habitat informel concernent tout particulièrement les zones peuplées de réfugiés palestiniens

² Cet article a été réalisé dans le cadre d'un programme de recherche sur les politiques publiques et les pratiques juridiques de gestion de l'habitat informel dirigé par Baudouin Dupret au sein du programme ANR « Citadin », « Ville et droit dans le monde arabe et en Inde » (2006-2009) dirigé par Philippe Cadène (Paris VII).

arrivés lors des guerres israélo-arabes de 1948 (afflux de 100 000 personnes) et 1967 (afflux de 300 000 personnes). L'autre type de zones informelles, nées de l'exode rural dans un contexte de transition démographique, développé sur des terrains agricoles et étatiques en périphérie des principales agglomérations jordaniennes (Amman-Zarqa-Russeifa, Irbid et Aqaba), bénéficie d'un traitement particulier par le département du cadastre et les municipalités concernées. Assez semblables dans leur morphologie, ces deux types de quartiers informels diffèrent dans l'origine de leur population, qui est dans un cas transjordanienne et dans l'autre jordanienne d'origine palestinienne, ou seulement palestinienne (déplacés de Gaza). Cette distinction essentielle n'est jamais faite tant l'accent a été mis par les autorités sur la réhabilitation des zones peuplées de réfugiés palestiniens. Il est certain que ces dernières sont dominantes tant en population et qu'en superficie. Précisons d'emblée que les 200 à 500 000 réfugiés irakiens arrivés depuis l'invasion de l'Irak par les forces de la coalition américano-britannique en mars 2003 se sont disséminés dans la capitale, essentiellement au sein du parc locatif existant, sans constituer de poches de réfugiés³ et ne seront pas abordés dans cet article.

Une informalité urbaine spécifique

La prédominance de quartiers informels habités par des réfugiés palestiniens est telle qu'elle a rendu la définition de l'informalité spécifique en Jordanie. Le terme de *sakan 'achwai* désigne quasi exclusivement les zones habitées par les réfugiés palestiniens, et n'est pas employé pour les zones d'habitat informel peuplées de ruraux ou de bédouins, pour lesquelles le terme de "quartier pauvre" est préféré. Le terme d'habitat informel est tellement associé aux zones peuplées de réfugiés palestiniens que les ingénieurs de la HUDC utilisent souvent le terme de camp (*mukhayam*) pour désigner les quartiers informels développés à la périphérie des camps officiels, soulignant ainsi l'homogénéité de leur population d'origine palestinienne.

Cela posé, la définition de l'informel reste floue. La *Housing and Urban Development Corporation* suit trois critères de définition de l'informalité : deux critères morphologiques liés à la structure de la voirie (accessibilité du quartier) et à la forme du bâti

³ La question du nombre de réfugiés irakiens est très polémique. Alors que le gouvernement jordanien évoquait annonçait 700 000 personnes en 2005 afin de justifier ses demandes d'aide internationale, le chiffre a été revu considérablement à la baisse. Ainsi le site du Département des statistiques jordanien indique désormais le chiffre de 400 000 personnes, après consultation du centre de recherche norvégien FAFO, tandis que les spécialistes parlent plutôt de 200 000 personnes, en soulignant que le HCR n'a enregistré que 50 000 réfugiés irakiens.

(vis-à-vis des fenêtres), et un critère juridique lié aux types de propriété⁴. Précisons que le statut juridique du logement peut à lui seul définir l’informalité, si l’on considère que l’absence de droits exclusifs et inaliénables de transfert rend une propriété informelle⁵.

Le statut particulier des “quartiers pauvres”

Le reste des zones informelles développées au sein des agglomérations jordaniennes résulte de l’exode rural et du changement des modes de vie d’une population jordanienne au considérable essor démographique (de 3% par an). Ainsi, de grandes superficies de terres de parcours ont été appropriées et construites illégalement par les membres des tribus Beni Hassan et Beni Sakhr dans le nord et l’est d’Amman, à Zarqa et Russeifa conduisant à des conflits avec l’Etat (Razzaz, 1991). Au point qu’en 1986 une loi propre fut édictée pour réguler les appropriations des terres publiques par les bédouins⁶. Tout récemment, en octobre 2008, les squatters ont eu le droit d’acheter au prix symbolique de 2JD le donum les terres d’Etat qu’ils occupaient à Otal-Russeifa, dans le gouvernorat de Zarqa. Mais ces zones peuplées de membres de tribus transjordaniennes posent d’autres types de problèmes que les quartiers occupés par les réfugiés palestiniens, problèmes essentiellement fonciers et fiscaux qui ne touchent pas aux questions de nationalité et d’identité, contrairement aux zones habitées par des citoyens d’origine palestinienne. Les formes d’informalité liées à l’exode rural et à l’auto construction bénéficient d’un traitement propre par les services municipaux et le Département du Cadastre. Souvent, les maires font en sorte d’obtenir de fournir les services de base à leurs occupants, sans avoir à requérir l’intervention du HUDC. Ainsi le maire de Russeifa, qui est issu de la grande tribu des Beni Hassan, est-il parvenu à fournir les services d’adduction en eau et en électricité dans les quartiers informels peuplés des membres appauvris de sa tribu et situés dans son aire de compétence⁷.

La distribution spatiale des réfugiés palestiniens en Jordanie

Les vagues migratoires de réfugiés palestiniens en 1948 et 1967 se sont dirigées vers les villes créant une forte pression foncière sur une agglomération Amman-Russeifa-Zarqa

⁴ Entretien avec Bayan Jaradat, HUDC, 22 octobre 2008. Lors d’un séminaire conjoint *UN Habitat-HUDC*, le 13 mars 2007, les critères de l’informalité adoptés par l’agence onusienne furent débattus par les ingénieurs du HUDC dans le projet, depuis abandonné, de les adopter en Jordanie. Selon *UN Habitat*, une parcelle est informelle si au moins deux des critères suivants sont manquants : accès à l’eau potable, évacuation des eaux usées, durabilité du logement, superficie suffisante (moins de deux personnes par pièce), sécurité de la propriété.

⁵ Définition adoptée dans le cadre du programme ANR précité.

⁶ Entretien avec l’ingénieur Hussam Madanat, conseiller du directeur du Département du Cadastre, 13 octobre 2008. Les terres sont vendues pour le

⁷ Entretien avec Jamal Al Daly, UNRWA, novembre 2008.

qui concentre 80 % des 6,5 millions de Jordaniens en 2008⁸. À la création des camps en 1949, seul 20 % des réfugiés palestiniens enregistrés à l'UNRWA ont été contraints d'y résider. Soixante ans après, ils sont toujours 18 % à vivre dans les dix camps officiels⁹. Le reste des réfugiés palestiniens s'est réparti, en fonction de ses revenus, au sein des agglomérations d'Amman, Zarqa et Irbid, dans la vallée du Jourdain et à Aqaba, au sein de quartiers auto construits pour partie, mais aussi, dans des quartiers de classe moyenne ou aisés, reflétant la diversité sociale des réfugiés palestiniens. A ces réfugiés s'ajoutèrent 350 000 travailleurs palestiniens de nationalité jordanienne expulsés par les Etats du Golfe au début de la guerre de 1991. Etant pour beaucoup plus aisés, ils ont entraîné l'essor du foncier régulier d'Amman (quartiers de Suweileh, Abdoun et de Jabal Amman au-delà du 6^{ème} cercle) et déclenché un véritable boom économique. Marginalement, les plus modestes d'entre eux ont contribué au développement de quartiers informels situés au nord d'Amman (près de Yajouz).

Une représentation de la distribution spatiale des réfugiés enregistrés à l'UNRWA peut être extraite de l'enquête conduite en 2005 auprès de 2567 réfugiés pris au hasard dans les listes de l'UNRWA par l'Institut Universitaire des Etudes du Développement de Genève et l'Université catholique de Louvain (*Near East Report*, 2007). J'ai réalisé en 2006, pour les besoins de l'enquête, les deux cartes suivantes qui montrent les lieux de résidence des membres de ce panel représentatif. Sur les 2567 réfugiés, 1517 résident dans l'agglomération du Grand Amman, et seulement 144 dans les deux camps de Wahdat et Jabal Hussein, le reste étant réparti essentiellement dans les quartiers centraux et est de l'agglomération (figures 1 et 2). La forte concentration dans les quartiers de Abdali, Basman et Badr correspond aux quartiers informels développés respectivement autour de camp de Jabal Hussein (Wadi Hadade en particulier), du Jabal Taj et du Wadi Abdoun (Badr).

⁸ Le recensement général de la population indiquait un chiffre de 5,6 millions d'habitants en 2004, sous-estimant la présence de centaines de milliers de travailleurs étrangers et de réfugiés irakiens (soit un demi-million de personnes).

⁹ Les réfugiés palestiniens de 1948 se sont répartis pour la plupart entre les camps créés par l'UNRWA sur la rive orientale du Jourdain : camp de Zarqa (créé en 1949), d'Irbid (1951), de Jabal Hussein (1952) et de Wahdat (1955). Après la guerre des six jours de 1967, six camps d'urgence furent alors créés par l'UNRWA: Husn, Baqaa, Talbieh, Marka, Souf, Jerash. A ces camps s'ajoutèrent ceux gérés par le Département des Affaires Palestiniennes : Al Nadhif, Madaba, Hanikin, Sukhne (Al Hussein, 2004).

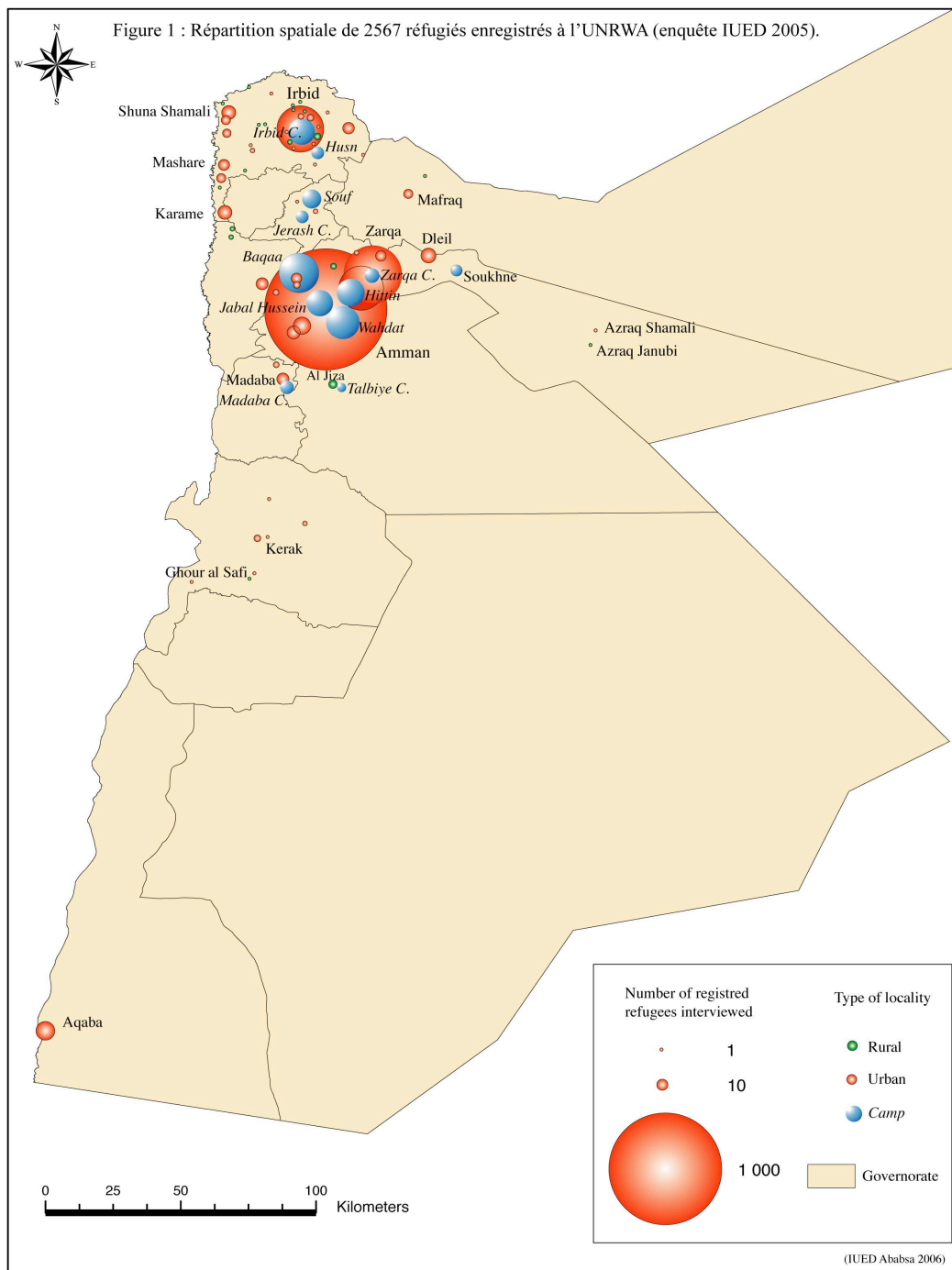
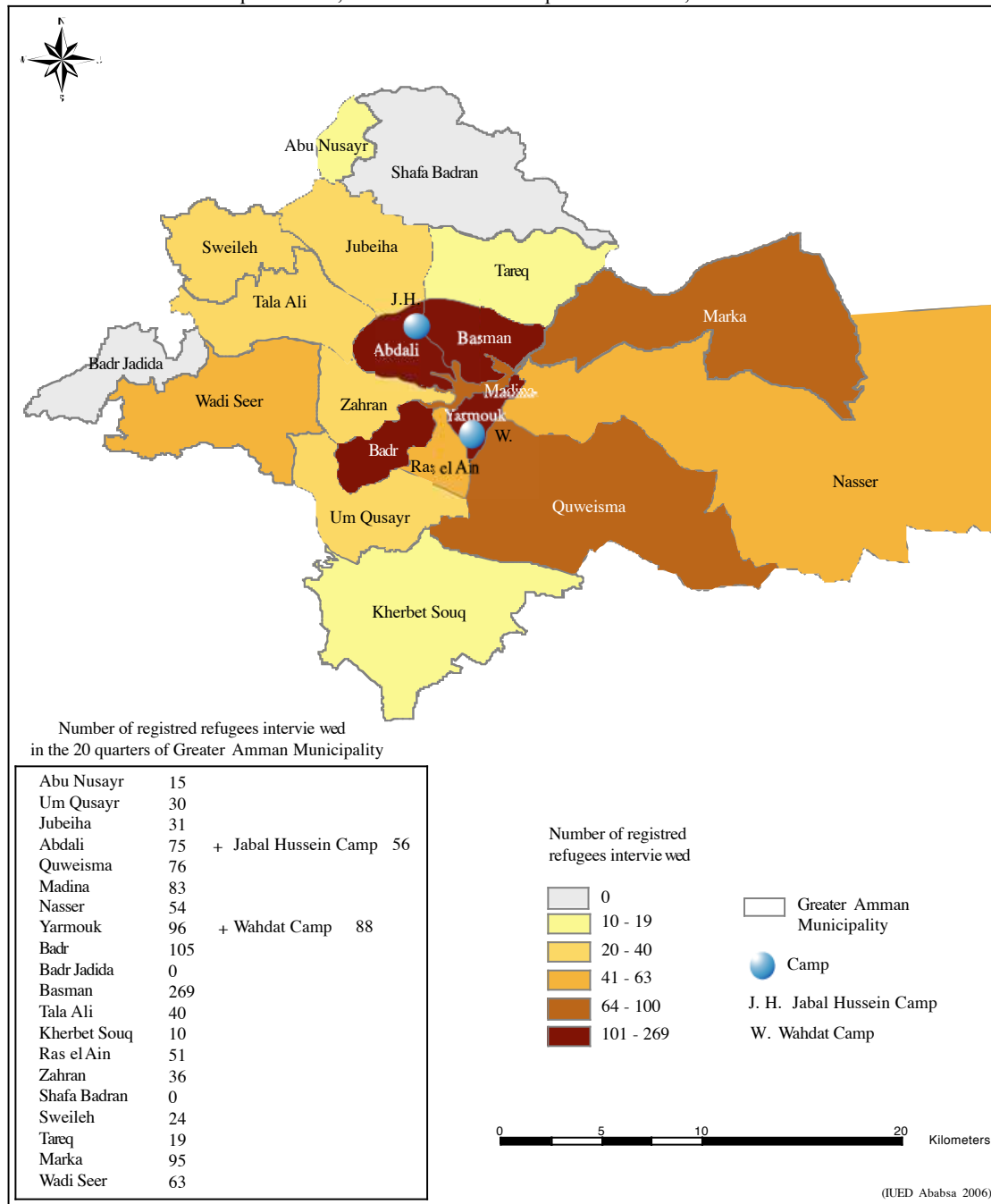


Figure 2 : la répartition des réfugiés enregistrés à l'UNRWA
 Au sein de la municipalité du Grand Amman (1316 personnes sur un pannel de 2567)
 Enquête IUED, Université de Louvain pour l'UNRWA, 2005-2006.



Le développement des “camps informels” d’Amman

Les quartiers informels qui se développent considérablement à partir de 1967 se sont pour la plupart installés sur des terrains vacants pentus ou inondables, mais aussi sur des terrains agricoles situés dans la partie orientale d’Amman, à l’est des camps de Jabal Hussein et de Wahdat. Ils sont apparus en proximité des camps formels afin de permettre à leurs occupants d’accéder à pied aux services de l’UNRWA (école, dispensaire, hôpital).

N'ayant pas trouvé de description de l'ensemble de ces quartiers informels, je propose de présenter la répartition des services de l'UNRWA dans l'agglomération du Grand Amman, puis de la mettre en regard de la liste des sites réhabilités par le HUDC. Devant le développement de ces quartiers informels peuplés de réfugiés enregistrés et susceptibles de recevoir les services de l'UNRWA, cette agence créa tout un réseau d'écoles, de dispensaires et de centre de distribution dans ces zones afin de faciliter l'accès de leurs résidents enregistrés à ces services. Le tableau 1 rend compte de la répartition des services de l'agence des Nations Unies pour le secours des réfugiés palestiniens à travers la ville d'Amman. Cette géographie des services de l'UNRWA se déploie dans la partie est et nord de la ville, la plus modeste : Jabal Ashrafieh, Jofeh, Nadhif, Qusour dans le centre-ville ancien, Jabal Nazzal, Taj, Zuhour dans l'est, et très ponctuellement au Jabal Amman, sous la forme d'une école située au premier cercle.

Tableau 1 : La distribution des services de l'UNRWA dans la ville d'Amman en 2005

Lieu	Service	N° mbre de bénéficiaire
Amman - Hay Amir Hasan	Dispensaire	44 218
	Collège garçons	1 946
	Collège filles	1794
Amman – Jabal Amman	École co-éducationnelle	127
Amman – Jabal Ashrafieh	Collège garçons	1 931
	Collège filles	1 116
Amman – Jabal Jofeh	Collège garçons	1 458
	Collège filles	1 702
Amman – Jabal Nadhif	Collège garçons	650
	Collège filles	1 417
Amman – Jabal Nazzal	Collège garçons	2 296
	Collège filles	1 356
	École élémentaire mixte	1 024
Amman – Jabal Nuzha	Dispensaire	31 265
	École primaire, collège G	1 234
	École primaire garçons	1 159
	Collège garçon	1 888
	Collège filles (2)	3 635
Amman – Jabal Qusour	École primaire mixte	496
	Collège mixte	607
Amman – Jabal Taj	École primaire garçons	338
	École primaire, collège F.	576
	Collège garçons	181
Amman – Jabal Zuhour	École primaire filles	999
	Collège filles	1 353
Amman – Wadi Seer	Collège et co-éducationnel	1237
	Centre de formation	893
	Centre de distribution	198
Amman – South Wahdat	Dispensaire	11 777

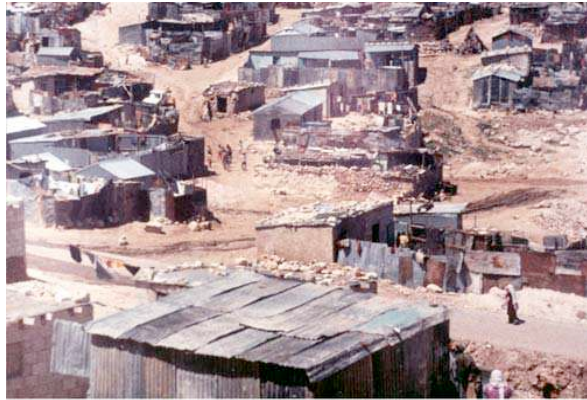
Amman – Wahdat camp 50 832 habitants.	Santé	50 832
	Dispensaire	69 589
	Collège garçons (2)	2 028
	Collège filles (2)	1 844
	École primaire G. (2)	3 767
	École primaire F. (2)	3 672
	Crèches (2)	335
	Centre pour femmes	4 000
	Centre de distribution	8 746
Amman – Jabal Hussein camp 30 277 habitants	Dispensaire	30 277
	Centre de distribution	3 995
	Crèches (2)	95
	Centre pour femmes	2 200
	École primaire garçons	1 037
	École primaire et co- éducationnelle	1 642

(source : Rapport interne UNRWA, 2006).

En 1980, le quart de la ville d'Amman était occupé par des quartiers informels peuplés de réfugiés palestiniens¹⁰. Quatre de ces quartiers, particulièrement pauvres, furent choisis en 1981 sites prioritaires des opérations de réhabilitation : Wahdat Est, Jabal Jofeh, Wadi Rimam et Jabal Nuzha. Les enquêtes préalables alors conduites ont montré que les logements de ces quartiers informels, de deux pièces en moyenne, étaient construits pour les trois-quarts en dur (parpaings, briques) et étaient pour 70 % d'entre eux recouverts d'un toit en béton, contre 30 % de toit en zinc. Les maisons s'entassaient sur des parcelles de 150 m² en moyenne, ne laissant que des ruelles étroites. Le nombre moyen de personne par pièce était de 4,2 et ce surpeuplement était considéré comme un facteur aggravant de la mortalité infantile (atteignant le taux élevé de 86 pour mille) du fait des risques domestiques accrus (Al Daly, 1999). Les photographies prises à la fin des années soixante-dix dans le quartier de Wahdat Est montrent un bidonville dont le quart des maisons a des murs de planches recouverts de toits en tôle de zinc.

¹⁰ *Client's Record of East Wahdat Upgrading Program*. Aga Khan Award for Architecture, 1992, 10 pages. http://www.archnet.org/library/files/one-file.jsp?file_id=925.

Planche 1 : les taudis du camp informel de Wahdat Est (Amman) en 1980.



East Wahdat before upgrading

(source : *East Wahdat Upgrading Program, 1992, 41 p.*)

Muchtarak, muchaa, hujja, squatt : le statut foncier des zones informelles

Les résidents des zones informelles ont tous été confrontés au zoning urbain qui structure le territoire urbain d'Amman depuis le Mandat britannique, et qui classe les terrains constructibles en quatre catégories de grande dimension : A (>1000 m²), B (>750 m²), C (>500 m²) et D (250 m²). Ces lots fonciers de grande taille et donc coûteux nécessitent dans la plupart des cas le regroupement des acheteurs via des contrats *muchtarak*. Dans le cas du contrat *muchtarak*, les acheteurs n'ont pas besoin d'avoir des liens de parenté, et chacun connaît précisément la superficie et la localisation du lot acquis. Ce type de contrat est très répandu dans les quartiers pauvres (est et nord) d'Amman. Souvent l'informalité se traduit par le fait qu'aucun permis de construire n'a été requis et que les parcelles sont si densément bâties qu'elles ne laissent que des espaces limités aux artères et voies d'accès. Les terrains agricoles sont quant à eux souvent possédés *via* des contrats de type *muchaa* selon lesquels la propriété est collective, par part et non par lot délimité (cela afin d'assurer la répartition périodique des terres les plus fertiles). Quand des logements y sont construits, aucune parcelle n'est clairement attribuée, ce qui complique les procédures de régularisation.

Le dernier type de contrat se nomme le *hujja* (la preuve). Directement passé entre un propriétaire et un locataire ou un acheteur, il ne donne pas lieu à un enregistrement au Cadastre et n'est donc pas légal, mais il est suffisant pour justifier d'une transaction devant un tribunal en cas de litige (afin qu'un propriétaire ne contracte pas plusieurs accords sur une même parcelle) (Razzaz, 1991). L'usage fréquent des *hujja* résulte de leur grande souplesse : ils ne nécessitent aucun paiement de taxe, ne requièrent aucune preuve de nationalité (pour les

réfugiés-déplacés de Gaza notamment) et surtout ils contournent le zoning jordanien très contraignant¹¹. Selon leurs moyens et au cours du temps, les réfugiés qui squattaient ou louaient à bas prix se sont efforcés d'acquérir la propriété de leur logement afin de les transférer à leurs enfants.

*

La précarité des populations réfugiées vivant dans les quartiers informels d'Amman, au coeur des quartiers anciens de la capitale, et donc très visible, devint un problème national dépassant la seule gestion urbaine. En 1980, à l'instigation de la Banque Mondiale, le *Urban Development Department (UDD)* fut créé au sein de la Municipalité du Grand Amman afin de développer un projet de réhabilitation urbaine de quartiers informels situés à l'Est d'Amman. D'emblée, la Jordanie mit en oeuvre les politiques les plus avant-gardistes en matière de réhabilitation urbaine, aidée en cela par les experts de la Banque Mondiale.

2. LA JORDANIE, LEADER DES POLITIQUES DE REHABILITATION PAR LA PARTICIPATION DES POPULATIONS (1980-1997).

Avant 1980, le gouvernement jordanien n'avait aucune politique concernant l'habitat informel. En 1965, la *Housing Corporation* avait été créée afin de construire des logements sociaux à Amman, destinés non à la location, mais à l'achat. Or leur coût était prohibitif pour la majeure partie des réfugiés qui durent se replier sur des solutions de location puis d'auto construction illégale. Surtout, elle n'avait pas pour mandat d'améliorer le bâti existant.

L'impact de la théorie de réhabilitation urbaine conçue par l'urbaniste John F. C. Turner

Au cours des années 1970, une prise de conscience mondiale de la nécessité de traiter autrement que par la destruction et le déplacement les vastes zones d'habitat informel développées aux périphéries des grandes métropoles du fait de l'exode rural et de la transition démographique. Les institutions internationales, et en particulier la Banque Mondiale, se mirent à financer des programmes de réhabilitation urbaine fortement inspirés des théories

¹¹ Omar Razzaz, directeur de la Sécurité sociale jordanienne et ancien représentant de la Banque Mondiale à Beyrouth, a écrit son doctorat sur les conflits qui ont opposé des membres de la tribu des Bani Hassan aux forces de l'ordre jordanienne en 1984 quand le gouvernement a tenté de les expulser des terres de parcours pastoral qu'ils s'étaient mis à vendre moyennant des contrats de type *hujja* (Razzaz, 1991).

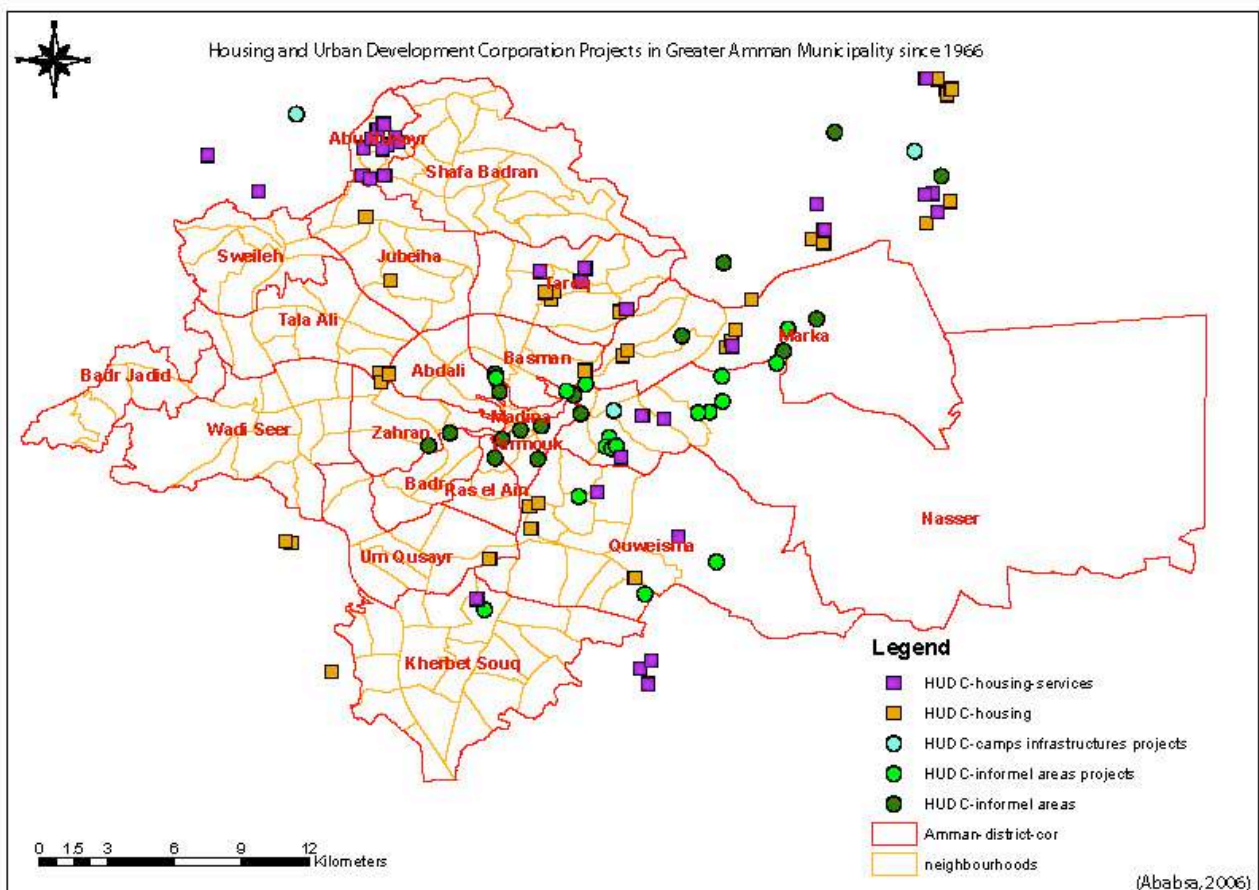
développées par l'urbaniste John F. C. Turner au Pérou dans les années 1960 (Turner, 1976). Le concept de base de cette nouvelle idéologie développementaliste était de réhabiliter les zones informelles en faisant participer leurs occupants à toutes les phases du processus, de la conception, à la construction en passant par le financement. L'idée était de leur faire payer une somme symbolique pour accéder à la propriété de leur logement via des prêts à long terme, tout en les formant aux métiers de la construction pour les sortir du chômage et les rendre indépendants. L'usage de prêts à long terme était une condition de la reconduction ("*replicability*") des programmes de réhabilitation.

L'idéologie de John Turner inspira les travaux des premiers théoriciens de l'informalité urbaine, tels Janice Perlman et Manuel Castells. Au cours des années 1970, ces derniers s'affranchirent des concepts de l'École de sociologie urbaine de Chicago élaborés dans les années 1930 pour s'adapter aux nouvelles réalités de pays d'Amérique latine en transition urbaine. Ils ont ainsi révolutionné les notions de marginalité et de pauvreté urbaines, montrant que les néo-citadins pauvres des villes du Sud étaient pleinement intégrés à la société, mais d'une manière qui les rendait exploités économiquement, opprimés politiquement, socialement stigmatisés et culturellement exclus (Perlman, 1976 ; Castells, 1977). Les travaux novateurs de l'école latino-américaine furent adaptés au cours des années 1980 aux réalités indiennes, au sujet des mégalo-poles de Calcutta et Karachi (Alsayyad, Roy, 2004 ; Fernandes, Varley, 1998 ; Hasan, 2000). La question de l'accession à la propriété urbaine, la régularisation des titres de propriété « *land titling* » est alors devenue une priorité des programmes de développement de l'UNDP, relayant les travaux d'Hernando de Soto (Soto, 1989 ; Payne, 2002). L'approche légaliste conceptualisée par Hernando de Soto a été d'une grande influence sur les concepteurs des politiques de réhabilitation de l'habitat informel, et sur la Banque Mondiale depuis les années 1990. Elle préconise l'accession à la propriété des pauvres par l'enregistrement de leurs biens, comme garantie de prêts ultérieurs. Mais elle est l'objet de nombreuses critiques qui portent sur le fait que l'accession à la propriété signifie l'intégration dans l'économie de marché, et donc fréquemment le déguerpissement de squatters incapables d'entrer en concurrence.

Au sein de la municipalité du Grand Amman, le mandat de l'*Urban Development Department* (UDD) était de construire des infrastructures de base et de développer les services et fournir du logement aux communautés les plus pauvres. Son programme de réhabilitation des "slums", "taudis" étant financé par la Banque Mondiale, en suivit la

nouvelle idéologie de réhabilitation par la participation des populations cibles. Trois grands projets de développement furent mis en oeuvre entre 1981 et 1993 (UDP 1, UDP 2, UDP 3). Le premier projet (UDP 1) comprenait la réhabilitation de quatre zones informelles situées à Wahdat Est, Jabal Jofeh, Rimam et Nozeh, et la création de trois “sites et services” à Marka, Quweisma et Russeifa. Les opérations “sites et services” consistaient pour le UDD à acquérir des terrains, les lotir et les équiper d’infrastructures de base (voiries, eau, égout et électricité) et à les vendre par lot de 150 m², introduisant un nouveau type de zone (E)¹². L’essentiel des opérations de réhabilitation de zones informelles ont eu lieu dans le centre d’Amman depuis 1980. Mais les projets à venir concernent la partie est de la ville (figure 3)

Figure 3 : Localisation des opérations du HUDC dans le Grand Amman depuis 1966



L’UDD appliqua les nouveaux concepts de réhabilitation urbaine préconisés par la Banque Mondiale : “consolidation de la propriété foncière” (les terrains étant achetés par l’UDD et revendus aux squatters) ; “recouvrement des coûts” pour permettre la répliquabilité

¹² Entretien au HUDC en avril 2006.

des opérations ; “auto-construction” par les quatters qui apprennent ainsi des métiers du bâtiment ; “opportunité de travail” selon laquelle la moitié des ouvriers employée doit être recrutée parmi la population concernée ; “participation de la communauté” afin de faciliter la réhabilitation et de l’adapter aux besoins réels des habitants ; enfin “le logement progressif” (incrémental) qui se développe à partir d’une unité centrale équipée d’une section sanitaire (robinet d’eau courante, toilette avec égout)¹³.

Les opérations de réhabilitation UDP 1, 2 et 3 étaient fondées sur le principe de recouvrement des coûts selon lequel les bénéficiaires devaient payer l’intégralité du prix du terrain et l’unité de base de logement fournie via de prêts sur le long terme (15 à 20 ans) signés avec la *Jordan Housing Bank*, tandis que les coûts d’installation des services étaient partagés avec le gouvernement. Dans le cas fréquent où les bénéficiaires ne pouvaient fournir de garant, ou qu’ils refusaient pour des raisons religieuses de souscrire un emprunt avec taux d’intérêt¹⁴ l’UDD prenait le risque de se porter garant sans requérir de caution, mais appliquait le même taux d’intérêt que la banque (Al Daly, 1999).

La réhabilitation m`dèle de Wahdat Est (Prix Aga Khan d’architecture 1992)

La première vague d’opération du *Urban Development Project* concerna quatre quartiers informels développés dans l’est d’Amman : East Wahdat, Jabal Jofeh, Wadi Rimam et Jabal Nuzha qui avaient en commun l’absence de services urbains, une population pauvre souffrant de conditions d’hygiène déplorables et un fort taux de mortalité infantile. Le quartier de Wahdat Est était particulièrement insalubre et pauvre, constitué de baraques de planches aux toits de zinc. En effet, les propriétaires des terrains, membres de la famille Al Hadid, avaient accepté que les réfugiés s’y installent à la condition qu’ils ne construisent rien en dur. Le quartier s’était développé à l’Est du camp de Wahdat et était peuplé de réfugiés palestiniens enregistrés à l’UNRWA qui pouvaient donc bénéficier des services de l’agence onusienne (figure 4). La zone d’intervention du projet de Wahdat Est couvrait 9,1 ha habités par 5 000 personnes (cf tableau 2).

¹³ Entretien avec D. Khaled Jayoussi, architecte directeur technique du projet de Wahdat Est, 12 juin 2006.

¹⁴ Le prêt usuraire est condamné en Islam. Les banques islamiques ont mis au point plusieurs systèmes selon lesquels elles partagent les bénéfices tirés des placements des clients, mais pas les pertes. Dans le système *musharaka*, la banque participe au financement de l’acquisition d’un bien immeuble et le remboursement obéit à un tableau d’amortissement qui comprend, outre le capital principal, les « bénéfices » tirés par la banque pour cette opération. [http://fr.wikipedia.org/wiki/Intérêt_\(finance\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Intérêt_(finance)).

Figure 4 : les zones d'intervention du Projet de réhabilitation urbaine UDP 1

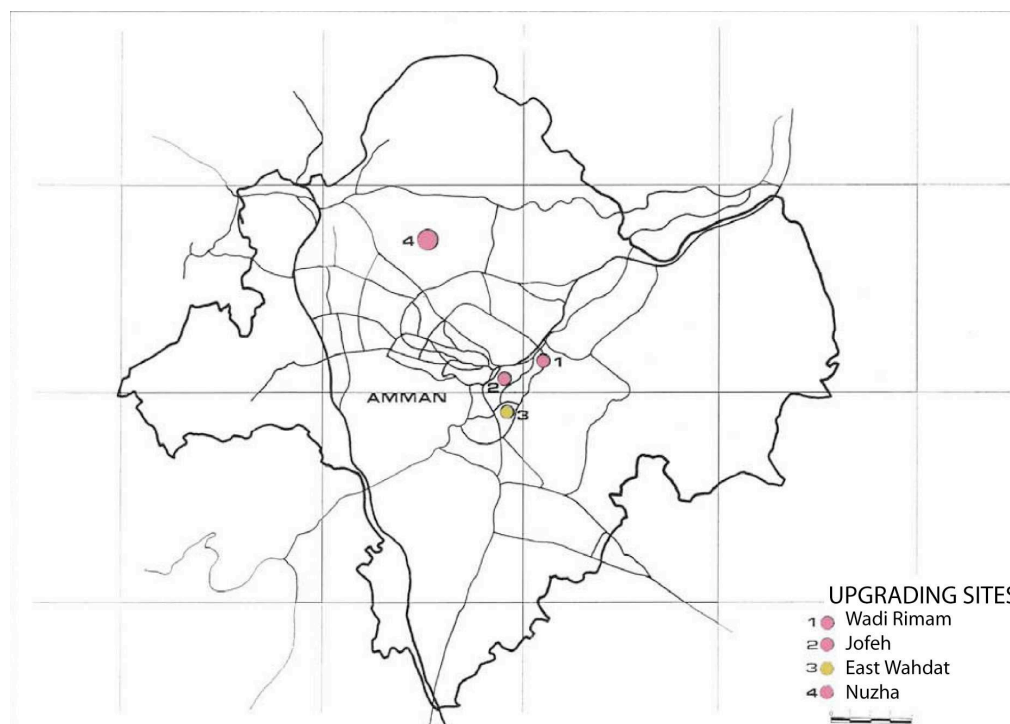


Tableau 3 : Les opérations de réhabilitation urbaine des quartiers informels d'Amman et Aqaba conduites par le gouvernement jordanien entre 1980 et 1991 (UDP 1, 2 et 3)

Opération	quartier informel	superficie hectare	population	Date de réalisation	Localisation
UDP 1	Wahdat Est	9,1 ha	5 000	1980-1986	Amman
UDP 1	Jofeh	2,9 ha	2 500	1982	Amman
UDP 1	Rimam	3,7 ha	3 500	1982-1993	Amman
UDP 1	Nuzha	2,4 ha	3 000	1988	Amman
UDP 2	Hay Amir Hassan	3 ha	2 000	1985	Amman
UDP 3	Salahadin	7,3 ha	2 000	1985	Aqaba
UDP 3	Shallaleh Nord	11,7 ha	5 000	1991	Aqaba

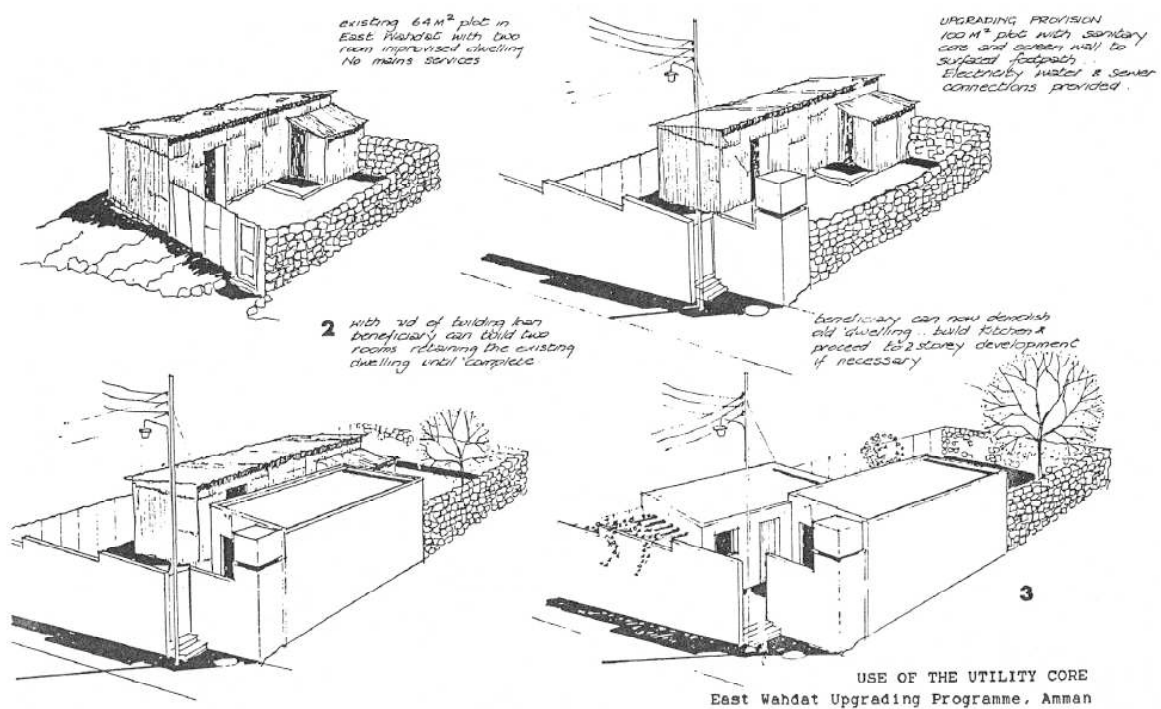
(Source: HUDC quarterly reports. Al Daly, 1999 et entretien au HUDC mars 2006).

Le projet de Wahdat Est débuta en août 1980 et s'acheva en 1986. Son principe majeur de réhabilitation était de faire participer la population aux prises de décision et aux travaux de construction¹⁵. Comme pour chaque projet de *l'Urban Development Department*, un bureau fut créé sur place tout le long de l'opération, afin que les populations puissent avoir un contact direct avec les ingénieurs et les administrateurs. Une enquête sociale approfondie de chaque ménage fut conduite afin de déterminer la structure de la famille et ses besoins. Puis les travaux de réhabilitation furent lancés. Des murs furent construits autour de chaque baraque afin de délimiter des lots. Au sein de chaque lot, les taudis furent conservés le temps que les populations construisent de leurs mains une unité centrale d'une pièce de 12 à 20

¹⁵ Entretien avec D. Khaled Jayousi à Amman le 12 juin 2006.

mètres carrés en parpaings, dotée d'une unité sanitaire avec robinet et égout, que l'on trouve encore à l'entrée des maisons dans les quartiers réhabilités. La population continua d'habiter sur le site tout au long de l'opération : d'abord dans leurs baraques, puis dans l'unité centrale quand était terminée, ce qui leur permettait d'être à l'abri le temps de construire les autres pièces d'habitation à l'emplacement des taudis détruits (figure 3). La majeure partie des hommes actifs fut formée dans un corps de métier du bâtiment (terrassament, maçonnerie, électricité, plomberie, peinture, menuiserie) et participa directement à la construction de sa maison.

Figure 5 : La construction progressive à partir d'une unité centrale



(source : *Wahdat Est Upgrading Program, 1992, 41 p.*)

Selon l'architecte en chef D. Khaled Jayousi¹⁶, le succès de l'opération de Wahdat Est tint à la confiance totale entre la population et les ingénieurs de l'UDD, confiance née de leur proximité et de leurs échanges quotidiens. Un centre communautaire fut créé afin de permettre à la population de s'organiser, d'abriter les associations locales d'alphabétisation et ou de production. Un centre de formation des femmes fut également construit afin qu'elles puissent acquérir des métiers (travaux de couture et d'artisanat) susceptibles d'être financés par des micro-crédits.

¹⁶ Le directeur du projet fut Yousef Hiasat, assisté de D. Jayousi, de Hidayat Khairi et de Jamal Al Daly.

Les populations réfugiées, ayant acquis la nationalité jordanienne, eurent la possibilité d'acquérir la pleine propriété de leur maison en les rachetant au UDD. Les terrains furent rachetés aux Hadid par l'UDD. Les lots furent ensuite vendus après contraction de prêts sur le long terme, remboursés sur une base mensuelle à 33% des revenus des bénéficiaires. Le succès de l'opération fut couronné par le prestigieux prix d'architecture Aga Khan pour l'ensemble de l'équipe en 1992. L'ensemble des quatre projets du UDP 1 coûta 22 millions de dinars¹⁷, financés à 31% par la Banque Mondiale, au quart par le gouvernement jordanien et pour 44 % par la Housing Bank.

La sélection des sites de réhabilitation

Au cours de mes entretiens avec les employés du HUDC en avril-mai 2006, j'ai voulu comprendre comment l'UDD (intégrée au HUDC en 1991) procéda pour sélectionner les sites pilotes. La première réponse qui me fut faite est que les zones informelles choisies étaient toutes situées hors des camps de l'UNRWA qui étaient "tabous" et gérés à part jusqu'en 1997¹⁸. Furent privilégiées les zones dans lesquelles les populations n'étaient pas propriétaires, mais locataires ou squatters, que ce soit sur des terres d'Etat ou sur des terrains privés (figure 4). Enfin, la priorité fut donnée aux bidonvilles et zones de taudis dépourvues de services (routes, adduction d'eau et d'égout, réseau électrique). Ainsi après le succès de Wahdat Est, treize zones informelles furent réhabilitées par le UDD entre 1981 et 1991, aboutissant à la construction de 11 665 unités d'habitation pour une population de 114 000 personnes et un coût total de 84 millions de dinars.

Les bénéficiaires des opérations de réhabilitation UDP 1-2-3 purent acquérir la propriété de leur logement (sol et bâti) via des prêts à long terme signés avec le UDD, ce qui leur permit par la suite d'avoir une caution pour contracter d'autres prêts et étendre leur logement par des étages supplémentaires. Pourtant, les opérations furent loin de se dérouler toutes aussi bien qu'à Wahdat Est. Ainsi, au cours des années 1980, les habitants de Jabal Ali, au nord-est d'Amman, refusèrent les programmes de réhabilitation. Ces réfugiés palestiniens, bien qu'ayant acquis la nationalité jordanienne, ne se résignaient pas à considérer la Jordanie comme une patrie alternative (*watan badil*), ainsi qu'Israël la présentait. Nourrissant l'espoir de retourner chez eux en Palestine, ils s'opposaient à toute opération urbaine qui améliorerait

¹⁷ Le dinar est indexé sur le dollar au cours de 1 JD = 0,7 \$ US.

¹⁸ Entretien avec M. Ghaleb Al `Azze, 23 mai 2006, HUDC, Jabal Amman.

leurs conditions de vie et leur habitat considérés comme seulement temporaires¹⁹. L'UNRWA avait rencontré pareille opposition au cours des années 1970 (Al Husseini 2003). Les habitants de Jabal Ali, très pauvres, craignaient de plus de devoir payer des taxes sur un éventuel logement rénové²⁰.

*

En 1991, la *Housing and Urban Development Corporation* fut créée de la fusion de la *Housing Corporation* et de l'*Urban Development Department*. Les projets de réhabilitation se mirent à concerner alors l'ensemble du territoire et plus seulement Amman. Mais après le processus de paix d'Oslo de septembre 1993, le gouvernement jordanien mit en oeuvre une toute autre politique : visant à améliorer la seule provision de services dans les zones informelles sans chercher à résoudre les questions d'accès à la propriété ni de statut foncier des parcelles construites. Autre grand changement, l'intégralité des dix camps de l'UNRWA et des trois du Département des Affaires Palestiniennes (DPA).

3. LE RETOURNEMENT SECURITAIRE DE 1997 : VERS LA SEULE PROVISION DE SERVICES.

En 1997, une nouvelle politique de réduction de la pauvreté et du chômage, le *National Strategic Plan*, fut conduite par le gouvernement jordanien dans le cadre des politiques d'ajustement structurel préconisé par le FMI. Elle eut pour pendant urbain un vaste programme d'infrastructures pour les populations (*Community Infrastructure Program CIP*) à la fois dans les camps et dans les zones informelles. Pour la première fois dans l'histoire de l'administration jordanienne, l'ensemble des dix camps de l'UNRWA et des trois camps du Département des Affaires Palestiniennes fut intégré dans les travaux du HUDC.

Les *Community Infrastructure Programs*

Les *Community Infrastructure Programs* sont de trois types : CIP A, B et C. Le CIP A vise à rénover des infrastructures dans des zones d'habitat informel et les camps. Le CIP B concerne l'amélioration des infrastructures dans les espaces ruraux et les petites villes, en coordination avec le ministère des affaires municipales. Enfin, le CIP C vise au

¹⁹ Entretien avec le directeur de la réhabilitation des zones informelles, HUDC, 17 novembre 2007.

²⁰ Entretien la directrice de la section d'amélioration des camps, HUDC, 17 novembre 2007.

développement interne du HUDC par la formation et l'équipement techniques et informatique.

Le premier programme d'infrastructures (CIP-A) fut mis en oeuvre de mars 1998 à février 2002, essentiellement à Amman mais aussi à Zarqa pour les zones informelles et à travers tout le pays pour les camps. L'adduction en eau et en égout fut améliorée dans les 27 zones choisies, ainsi que les systèmes de drainage des eaux de pluie. Les artères principales furent élargies et éclairées au sein des quartiers informels, mais seulement en périphérie des camps de l'UNRWA, afin de ne pas atteindre à leur intégrité physique. Enfin, dans les zones informelles, huit écoles, cinq dispensaires et huit centres communautaires (où des activités d'alphabétisation et de réunion associative sont conduites) furent construits. 450 000 personnes furent concernées par le CIP-A dans les zones informelles et 220 000 dans les camps. Le coût de ces opérations (46 millions de dinars jordaniens) fut couvert pour moitié par le gouvernement jordanien (20 millions), pour le quart par la Banque Mondiale (10 millions), puis par la banque allemande du développement KFW (8,5 millions), 6 millions par des banques islamiques et 1,5 par le Fond Arabe.

Tableau 5 : Caractéristiques des 14 zones informelles comprises dans le projet CIP-A

Zones informelles	Surface (ha)	Densité pop (hab/donum).	Nombre de familles	Localisation
Wadi Abdoun	3.3 ha	51	281 (1686 hab)	Amman
Al Hashemi	2.2	83	304 (1824 hab)	Amman
Musdar	0.7	55	56 (388 hab)	Amman
Wadi Hadadeh	1.9	80	248 (1525 hab)	Amman
Lawzieya	2.2	80	252 (1756 hab)	Amman
Zawahra	4.7	15	99 (721 hab)	Amman
Al Qaysia	14.7	28	608 (4183 hab)	Amman
Nadhif	8.7	135	1872 (11737 h)	Amman
Al Nuzha	1.8	107	317 (1924 hab)	Amman
Wadi Qattar	18.0	5	130 (962 hab)	Amman
Al Musherfa	20.5	33	1180 (6797 h)	Amman
Abu Sayyah	12.5	4	70 (511 hab)	Amman
Hai Tafayla	3.9	157	942 (4183 hab)	Amman
Jana'a	24.0	67	2718 (16145 h)	Zarqa

(Source: Main Report: Community Infrastructure Program; CIP Amman 1997 et entretien 2006.)

Tableau 6 : caractéristiques des 13 camps compris dans le projet CIP-A

Camps	Surface (ha)	Densité pop (hab/donum).	Nombre de familles	Localisation
Madaba camp	11.2	47	750	Madaba
Zarqa camp	18.9	49	1124	Zarqa
Souf camp	59.6	22	1453	Jerash
Talbeiya camp	13.3	44	615	Amman
Jerash camp	50.7	36	1977	Jerash
Al Hussein camp	33.8	63	3871	Amman
Baqa camp	130.7	66	8080	Balqa
Sukhna	6.9	63	565	Zarqa
Wahdat camp	47.7	58	4523	Amman
Irbid camp	21.9	62	2170	Irbid
Husn camp	75.4	26	3400	Irbid
Marka camp	89.4	44	5067	Amman
Hneeken camp	9.6	86	1161	Amman

(Source: Main Report: Community Infrastructure Program; CIP Amman 1997 et entretien 2006).

Ces *Community Infrastructure Program* fonctionnent sur un tout autre mode que les anciens programmes de réhabilitation de l'UDD. Ils fournissent des services sans participation financière ni même technique des bénéficiaires car ils concernent des services collectifs, et pas l'amélioration des logements. Ils font participer la population locale qui doit constituer au moins la moitié de la force de travail requise pour les travaux. Le fort taux de chômage fait que les effectifs sont remplis. Ces travaux d'infrastructures sont globalement bien acceptés par les familles des zones informelles dans la mesure où les niveaux d'indemnisation sont élevés en cas de destruction pour élargissement de la voirie. Ainsi, à Nahariya traité dans la dernière vague de réhabilitation, les indemnités furent évaluées en fonction de la qualité du bâti de 55 dinars le mètre carré (pour des maisons aux toits de tôle) à 130 dinars le mètre carré (pour des pièces aux sols carrelés). A cela s'ajoutèrent les indemnités d'expulsion qui sont de 2250 dinars par personne en cas de destruction totale, et 750 en cas de destruction partielle. En revanche, il n'est plus du tout question de faciliter l'accès à la propriété par la régularisation des contrats ou l'enregistrement au cadastre.

La réhabilitation de Nahariya, peuplée de déplacés de Gaza

Entre mai 2006 et mars 2007, j'ai conduit une série d'entretiens dans le quartier de Nahariyya, une extension informelle du camp de Wahdat, située au-delà de la rue Yarmouk, lors de l'opération de réhabilitation. Le quartier couvre une superficie de 85 donums (8,5 ha), habitée par 8000 personnes, essentiellement des réfugiés originaires de Gaza, mais aussi d'Hébron et de Bir Sheba. Les réfugiés de Gaza sont dépourvus de nationalité. Ils ne

possèdent qu'un document de voyage égyptien de deux ans, ce qui les rend particulièrement vulnérables. Ces apatrides sont dépourvus de liberté individuelle, et doivent solliciter la permission du ministère de l'intérieur pour devenir propriétaire (d'un seul bien, que ce soit appartement ou voiture), ouvrir un commerce ou accéder à l'enseignement supérieur. Ils sont exclus des unions professionnelles ce qui les met à la merci d'employeurs peu scrupuleux et les pousse à travailler dans le secteur informel où ils sont exploités (El Abed, 2005). Ils sont nombreux dans les camps de Jerash et de Souf.

Figure 5 : Photographie aérienne de Nahariyya avant la réhabilitation (2006)



L'essentiel du terrain de Nahariya est possédé via des contrats de propriété de type *mughtarak*. Les transactions eurent lieu avec les membres de la famille Al Hadid²¹ qui vendirent leur terrains aux réfugiés de 1967 tout d'abord au prix d'un demi-dinar le mètre carré, puis d'un dinar ("lira al meter"), du fait de la montée de la demande. Les maisons furent construites sans permis, sur des lots de type C (plus de 500 m²) que le HUDC aimerait convertir en lot D (250 m²) pour faciliter les transactions légales. Les plus modestes des habitants de Nahariya louent pour 40 à 50 dinars par mois de petits appartements de deux pièces (environ 50 mètres carrés) aux membres de la famille Al Hadid (Dayf Allah ou Warda).

²¹ Ce sont eux qui ont loué leur terre en 1955 à l'UNRWA pour l'établissement du camp de Wahdat. Ils réclament depuis l'augmentation du loyer qui n'a pas suivi l'inflation depuis plus de cinquante ans.

La principale opération réalisée à Nahariya a concerné l'élargissement de la voirie et le raccordement aux réseaux d'eau et d'égout. En particulier, un axe perpendiculaire à la rue Yarmouk fut ouvert, nécessitant la destruction partielle ou complète de 33 lots fonciers : huit maisons furent détruites entièrement, neuf partiellement ainsi que neuf murs d'enceinte. Le HUDC indemnisa à la fois les destructions mais aussi le préjudice moral lié au déplacement (la compensation de l'expulsion *badal al ikla*). En tout, 48 450 dinars furent payés pour le préjudice moral, 112 000 JD pour les expropriations foncières de terrain non bâti, et 198 692 JD pour les destructions.

Parmi les 33 familles qui furent indemnisées figure une famille de réfugiés de Gaza dont l'immeuble de trois étages (six appartements) était situé au milieu du projet d'artère conçu dans l'opération de réhabilitation. Cette famille modeste de neuf enfants (huit filles un garçon), dont le père et le fils travaillaient comme plombiers (pour 3 dinars par jour contre 5 à un non Gazawi), était satisfaite de la somme reçue de l'HUDC de 74 047 JD : 10 400 JD d'indemnité foncière, 48 347 JD de compensation pour la maison, et 15 300 JD pour le préjudice moral. Avec cette somme, ils ont acheté en 2007 un petit immeuble de deux étages (quatre appartements) construit dans un quartier informel de Quweisma situé à dix minutes à pied à l'est de Nahariyya, pour 19 000 JD. Les transactions leur ont coûté 1800 dinars de taxes²².

Sa voisine Latifa de l'autre côté de la rue, au sein du camp de Wahdat, est une réfugiée de Beit Dajan arrivée à Nablus en 1948, puis chassée en 1967 vers la Jordanie. En 1973 son mari a acheté leur appartement de 150 mètres carrés pour 452 dinars via un contrat *hujja* à un réfugié du camp. En 1987, elle a enregistré le bien à son nom. Elle estime son appartement à 20 000 dinars. Elle a six garçons et deux filles. Ses conditions de vie sont difficiles. Son mari travaille comme charpentier : “am bijib al irsch min al dam” (“on gagne sa vie avec son sang”). Ce même jour, je fais la connaissance de sa voisine Intisar, 42 ans, célibataire, qui vit comme couturière dans le camp de Wahdat. Ses parents viennent d'Al Dawalma (caza d'Hébron). Ils sont arrivés en 1950 à Wahdat-Nahariya. Leur maison donne sur la rue Yarmouk. Elle m'accueille dans le salon qui fut la première pièce d'habitation construite en 1950, où vivaient ses parents avec ses cinq frères et soeurs. Progressivement, ils

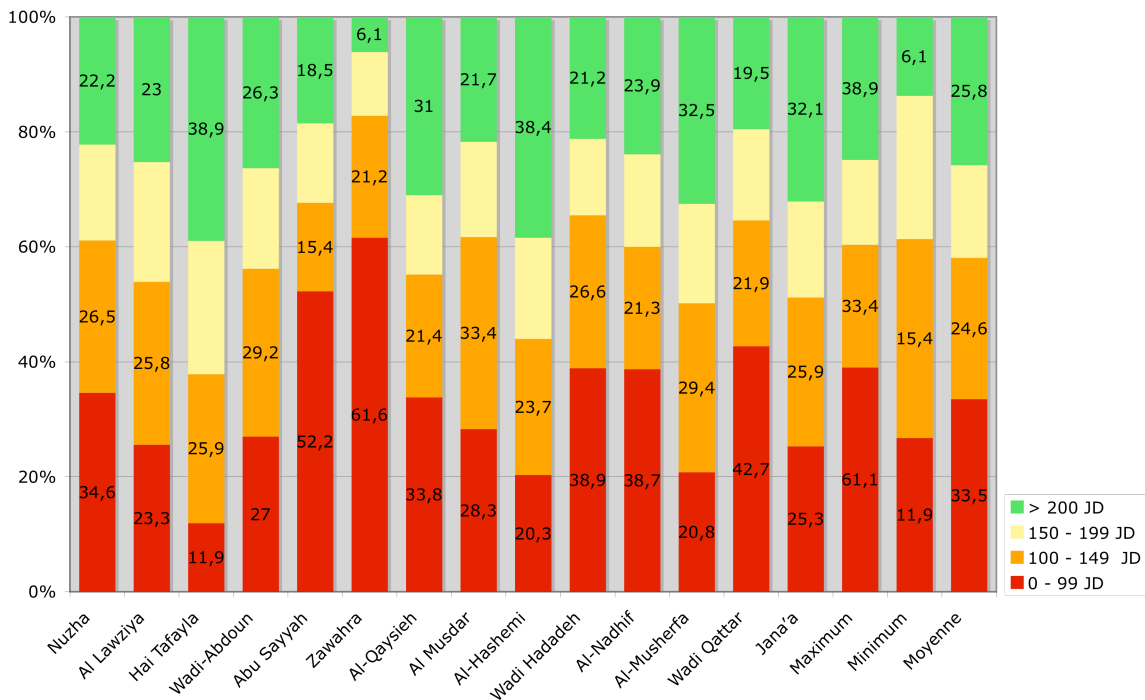
²² Entretien du 30 mai 2006.

ont construit toute leur parcelle. Ils avaient une petite cour plantée d'un figuier, d'un amandier et de vignes. Ils y élevaient quelques poules. Avec le temps, la famille s'élargissant, toute la cour a été construite. N'en subsiste qu'une grande pièce centrale qui dessert deux chambres, le salon et permet d'accéder à la cuisine et à la salle de bain. A droite de l'entrée, une section sanitaire comprenant des toilettes et un robinet.

En mars 2007, je refis une série d'entretiens à Nahariya après la destruction des maisons et l'élargissement de la rue et l'installation des réseaux d'égouts et d'adduction en eau. Une famille (une veuve palestinienne du Liban mariée à un réfugié palestinien jordanien et mère de huit filles et un garçon) dont la maison a été détruite a quant à elle reçu 19 200 dinars d'indemnité en tout. Afaf, la mère de famille a pensé à récupérer les portes qu'elle a revendues avant la destruction. Elle a acheté deux appartements de trois pièces de l'autre côté de la rue, au sein du camp de Wahdat pour 19 000 dinars. Leur propriétaire est parti acheter une maison à Quweisma avec la somme. Il a demandé 1000 dinars de plus pour libérer ses appartements. Afaf loue à des Irakiens pour 60 JD l'appartement du rez-de-chaussée. L'une de ses filles non mariées travaille comme institutrice pour 200 JD et lui donne 50 JD chaque mois. Mais elle se plaint de ne plus recevoir les 130 dinars d'aide mensuelle depuis huit mois (septembre 2006-mars 2007) que le Ministère des Affaires sociales lui versait avant la destruction de sa maison. Selon elle, c'est à cause de l'indemnité reçue qui a été perçue comme un enrichissement. Mais elle est confiante sur son sort, certaine de récupérer son droit.

Ces témoignages révèlent la grande précarité des résidents des zones informelles, que les enquêtes sociales conduites par le HUDC dans les quartiers à réhabiliter confirment. Le graphique 1 représente ainsi les niveaux de revenus par ménage. Ils sont deux fois inférieurs à la moyenne jordanienne qui est de 472 JD mensuels en 2004 (DOS, Censu 2004). Le tiers des familles gagne moins de 100 dinars par mois, qui correspond à l'aide fournie par le Ministère des affaires sociales qui oscille entre 45 et 125 JD par famille, et permet de couvrir les besoins alimentaires de base. Rappelons que les services de santé et d'école sont fournis gratuitement par l'UNRWA.

Graph 1: Les revenus des ménages des sites informels d'Amman réhabilités par le HUDC en 2000.



(Réalisé à partir du CIP-A Completion Report HUDC, 2004)

Les raisons du changement de politique de régularisation

Le principal objectif du CIP est de montrer aux populations que l'Etat ne les oublie pas, et ne se contente pas de leur verser des allocations via le ministère des affaires sociales. L'objectif est d'unifier le pays et de ne plus laisser de poches insalubres au sein des grandes agglomérations alors que l'on s'achemine vers la réinstallation permanente des réfugiés. Le 13 mars 2007, lors d'une réunion de travail associant les ingénieurs de l'UN-Habitat et du HUDC, il fut clairement dit que les CIP ont certes une dimension sociale (par la création d'écoles, de dispensaires et de centres sociaux), mais avant tout sécuritaire, prétexte de créer des accès aux camions de pompiers et aux ambulances vise aussi à ouvrir les zones informelles pauvres aux forces policières, "tout comme le préfet Hausmann l'avait fait pour Paris" déclara un ingénieur jordanien.

Lors de cette réunion conjointe UN-Habitat-HUDC, il fut rappelé que les camps de l'UNRWA "restaient comme ils sont", avec des interventions minimales en périphérie pour les réseaux routiers. Leur location à faible coût à de grands propriétaires fonciers fut présentée comme un "point négatif" (*nokta salbia*) dans la gestion urbaine d'Amman. Ainsi que l'écrivait Jamal Al Daly en 1999 : "As, far as the land tenure issue in the camps is concerned,

the government has no intention to deal with this issue, since the camps are still being considered as a temporary shelter for refugees until their political question is addressed » (Al Daly, 1999). Selon la directrice des opérations du HUDC dans les camps, la rénovation des infrastructures par le gouvernement s'inscrit dans le projet politique plus large visant à *“intégrer les réfugiés dans le tissu urbain afin qu'ils tournent la page sur leur passé et se fondent dans la population ammanî, avec les mêmes caractéristiques sociales et les mêmes projets”*²³.

A partir de 1997, le HUDC a changé de politique pour deux raisons : d'une part l'élévation considérable des coûts du foncier, et d'autre part l'appauvrissement des populations cibles qui ne peuvent plus contracter d'emprunt auprès des banques. L'augmentation des coûts du foncier qui ont plus que triplé depuis 1997 est telle que le gouvernement ne peut plus avancer les fonds nécessaires à l'achat. Ainsi les terrains situés à Shafa Badran, qui coûtaient 20 000 dinars le donum dans les années 1990, sont vendus désormais à 150 000 dinars le donum, au même niveau que les terres très demandées du corridor en plein essor de la route de l'aéroport²⁴. Quant à l'appauvrissement des familles, il est réel, d'autant que l'inflation a atteint 11 % en 2007, et qu'Amman a été classée ville la plus chère du Moyen-Orient relativement aux revenus jordaniens moyens (357 dinars mensuels en 2004).

Lors de mes premiers entretiens dans les bureaux du HUDC à Dahiet Hussein en mars 2006, un débat s'éleva entre les employés et un promoteur privé s'occupant de l'asphaltage des routes. Selon lui, le gouvernement jordanien n'a aucune envie de résoudre les problèmes de propriété foncière des réfugiés palestiniens. Cela me fut confirmé en novembre 2007, par un employé du HUDC qui m'indiqua que la raison principale du revirement de méthodes du HUDC était plus politique que financière, et que le sujet de l'enregistrement de la propriété foncière dans les zones informelles était sensible précisément parce que leurs habitants étaient des réfugiés palestiniens. Ce qui signifie que leur allégeance au régime n'est pas acquise²⁵, mais aussi, comme cela me fut déclaré sans détour, en octobre 2008, par un employé du département des études sociales que *“le gouvernement ne souhaite pas de*

²³ Entretien du 17 novembre 2007.

²⁴ Entretien avec l'ingénieur Suleiman Hassanat, service de conception des projets, HUDC, 1-12-2007.

²⁵ Les Jordaniens d'origine palestinienne sont devenus nombreux au sein des Frères Musulmans au point qu'une scission se serait produite au sein du Mouvement depuis la Deuxième Intifada de septembre 2000.

“Tawtin” des réfugiés palestiniens”²⁶. Le *Tawtin* signifie l’installation définitive en Jordanie comme patrie de remplacement de la Palestine (*watan badil*). Ce point est controversé dans la mesure où beaucoup la plupart de ces réfugiés ont acquis la nationalité jordanienne. De plus, l’enregistrement de la propriété pose des problèmes juridiques car les statuts fonciers ne sont pas toujours bien définis. Plusieurs employés du HUDC regrettent que les programmes de type CIP ne permettent nullement aux bénéficiaires d’améliorer leur statut économique, car non seulement ils n’obtiennent pas de garantie du logement, mais de plus ils n’acquièrent aucune compétence lors d’opérations dont ils ne sont que des récipiendaires²⁷. De ce fait, les bénéficiaires qui ne devenaient pas propriétaires, n’ont aucune envie de rénover à leur frais leur logement.

Conclusion

La Jordanie est depuis vingt-cinq ans le pays leader des opérations de réhabilitation urbaine des zones informelles. Ces opérations concernent essentiellement les quartiers développés en périphérie des camps de l’UNRWA, peuplés de réfugiés palestiniens. De 1980 à 1997, le gouvernement s’efforça de donner l’accès à la propriété foncière de ces citoyens jordaniens d’origine palestinienne, et de leur transmettre des métiers, notamment du bâtiment. Mais à partir des accords de paix de Wadi Araba en janvier 1994, la philosophie a totalement changé. Désormais, les infrastructures sont réparées, afin de montrer que l’amélioration des conditions de vie est souhaitée pour les camps et les camps informels... mais surtout permettre un meilleur accès de ces zones aux agents de l’Etat. En revanche, l’accès à la propriété n’est plus facilité. En effet, le coût du foncier est devenu prohibitif et le gouvernement ne souhaite plus l’installation permanente (*tawtin*) de ces réfugiés pauvres. Il reste encore une quarantaine de zones informelles en Jordanie, habitées par 100 000 personnes, ce qui est très peu comparé aux autres pays du Moyen Orient (Syrie, Liban) dont la moitié des immeubles sont construits en contravention (sans acte de propriété ni permis de construire).

²⁶ Entretien avec la directrice des études sociales, HUDC, 29 octobre 2008.

²⁷ Entretien avec la directrice du département des zones informelles au HUDC, 17 novembre 2007.

Bibliographie

- ABABSA, M., 2007, *Amman de pierre et de paix*, Autrement, Paris, 304 p.
- ABABSA M., DAHER R. (dir.), 2009, *Villes et sociétés en Jordanie. Cities and Societies in Jordan*, Cahier de l'IFPO (Institut français du Proche-Orient) n°5, Beyrouth (à paraître).
- AL DALY J., 1999, Informal Settlements in Jordan. Upgrading Approaches Adopted and Lessons Learned. 11 pages.
<http://www.hdm.lth.se/fileadmin/hdm/alumni/papers/ad1999/ad1999-09.pdf>
- AL HUSSEINI, J., 2009, « The Palestinian refugee camps and Jordan's nation building process », in ABABSA M., DAHER R. (dir.), *Villes et sociétés en Jordanie, Cities and Societies in Jordan*, Cahier de l'IFPO n°5, Beyrouth (à paraître).
- AL HUSSEINI, Jalal, 2004, "Community Development and Refugees: Infrastructure, Environment, Housing and Social Development", paper presented at UNRWA Geneva Conference, *Meeting the Humanitarian Needs of the Palestine Refugees in the Near East: Building Partnerships in Support of UNRWA* (Working Group II, chaired by the Hashemite Kingdom of Jordan). 7-8 June 2004, unpublished.
- AL HUSSEINI, J., 2003, *Les dimensions politiques locales de l'assistance internationale: l'UNRWA dans le cadre de la construction nationale palestinienne*. Thèse de doctorat en relations internationales, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (Genève), 465 p., non publié.
- ALSAYYAD N., ROY, A. (ed.), 2004, *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, Maryland, Lexington Books.
- BERNER E., 2001, Learning from informal markets : innovative approaches to land and housing
- DE SOTO, H., 1989, *The Other Path : The Invisible Revolution in the Third World*, London, I.B. Taurus.
- DESTREMEAU, B., 1994, "L'espace du camp et la reproduction du provisoire: les camps de réfugiés palestiniens de Wihdat et de Jabal Hussein à Amman", in BOCCO R. et DJALILI M.R., *Moyen-Orient: migrations, démocratisation, médiations*, Paris, Presses Universitaires de France.
- EL-ABED, O., 2005, « Immobile Palestinians. The Impact of Policies and Practices on Palestinians from Gaza in Jordan », in Jaber, H., Métral, F. (dir.), *Mondes en mouvement. Migrants et migrations au Moyen-Orient au tournant du XXI^e siècle*, Beyrouth, IFPO, pp. 81-93.
- FERNANDES, E., VARLEY, A., 1998, *Illegal Cities : Law and Urban Change in Developing Countries*, London, Zed Books.
- JABER, H., 1997, "Le camp de Wihdat à la croisée des territoires," in BOCCO R., DESTREMEAU B., HANNOYER J. (dir.), *Palestine, Palestiniens. Territoire national, espaces communautaires*, Cahier du CERMOC (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Moyen-Orient Contemporain), n° 17, Beyrouth, pp. 237-258.
- Near East Report*, 2007, plusieurs volumes sur l'intranet de l'UNRWA.

- PAYNE, G., 2002, *Land, Rights and Innovation : Improving Tenure Security for the Urban Poor*, London, ITDG Publishing.
- RAZZAZ, O., 1991, *Law, Urban Land Tenure, and Property Disputes in Contested Settlements : The Case of Jordan*, doctorat en planification urbaine, Harvard University, 336 p.
- RAZZAZ, O., 1996, « Land Conflicts, Property Rights and Urbanization East of Amman », in Hannover, J., Shami, S. (dir), *Amman, ville et société. The City and its society*, Amman : CERMOC, pp. 499-526.
- RAZZAZ, O., 1994, "Contestation and Mutual Adjustment: The Process of Controlling Land in Yajouz, Jordan", *Law and Society Review*, 28(1), pp. 7-39.
- Wahdat Est Upgrading Program*. Aga Khan Award for Architecture, 1992, 41 pages. http://www.archnet.org/library/files/one-file.jsp?file_id=926
- Client's Record of Wahdat EstUpgrading Program*. Aga Khan Award for Architecture, 1992, 10 pages. http://www.archnet.org/library/files/one-file.jsp?file_id=925
- Taqrir al-Itissal al Sakani al Awal li Mawqar Hay Al Nahariya*, Housing and Urban Development Corporation, Social Studies Direction, 2002, 5 p.
- CIP-A Completion Report*, 2004, Housing and Urban Development Corporation, 65 p.