

Jordanie

Les processus de conversions foncières à Amman

Le cas des coopératives privées de logement

Myriam Ababsa et Murad Kalaldehy

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols>

Cette étude de cas a été conduite dans le cadre d'un travail collectif sur les modalités de conversion des usages des sols liés à l'urbanisation dans les Suds coordonné par Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités).

Il a donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/conversions-ordinaires-des-usages-des-sols-liees-a-lurbanisation-dans-les-suds-habitation-capitalisation-mutations-de-lagriculture/>

Et à la publication d'un recueil des différentes études de cas :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols/>

Référence pour citation :

Ababsa M., Kalaldehy M., Les processus de conversions foncières à Amman. Le cas des coopératives privées de logement, in Bon Bérénice, Simonneau Claire et Denis Éric (coord.), Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas, Regards sur le foncier N° 13, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, juin 2023.

Les processus de conversions foncières à Amman

Le cas des coopératives privées de logement

Myriam Ababsa et Murad Kalalkeh

En Jordanie, dans un contexte économique atone, marqué par un chômage des jeunes à 25 % et une industrie peu développée, le foncier constitue un secteur si lucratif que de nombreux citoyens spéculent sur l'achat de terrains pour se constituer un revenu, après qu'ils ont acquis un logement. Ce marché est porté par les remises de fonds des 650 000 expatriés jordaniens qui travaillent dans les pays du Golfe. La quasi-absence de taxation sur les terrains vacants explique que la spéculation foncière aille bon train. Ainsi de larges superficies de terrains constructibles et équipés de toutes les infrastructures par la municipalité sont-elles gardées vides au sein d'Amman, pendant des décennies. Ces terrains représentaient le quart des superficies de la ville d'Amman en 2009¹. À ceux-ci s'ajoutent des terrains subdivisés avec des routes de terre tracées, mais non équipés.

Cette spéculation foncière concerne les trois villes d'Amman, Irbid et Zarqa en particulier, qui abritent la majorité des réfugiés. La ville d'Amman compte plus de 4 millions d'habitants, dont près d'un tiers de réfugiés en incluant les citoyens d'origine palestinienne qui bénéficient des services de l'UNRWA². La capitale du royaume hachémite de Jordanie a vu sa population et sa

superficie bâtie doubler tous les vingt ans depuis 1948 du fait de l'arrivée de plusieurs vagues de réfugiés palestiniens (1948, 1967), irakiens (1991, 2003-2007), syriens (2011-2014) et yéménites (2015-2017). La ville comprend trois camps de réfugiés palestiniens (abritant 148 000 personnes au total). Mais 80 % des réfugiés habitent en ville, pour les plus pauvres dans les quartiers informels développés à partir de 1967 dans le centre et l'est d'Amman.

Les limites de la municipalité ont été régulièrement étendues pour intégrer de vastes superficies de terrains rendus constructibles au cours des années 1980, avant la création de la Municipalité du Grand Amman (GAM) en 1987 sur 532 km², 802 km² aujourd'hui. Pourtant, cette abondance de terrains ne signifie pas leur accessibilité financière. Les prix du foncier se sont élevés de manière bien plus rapide que les revenus. Ils sont devenus inabordables pour les ménages des classes moyennes et les fonctionnaires : ils atteignent en moyenne plus de 500 000 euros les 1 000 m² (*donum*) (le moins cher étant de 75 000 euros), tandis que les salaires moyens sont de 400-600 euros. Amman connaît une crise du logement caractérisée par la présence de 23 % d'appartements vides (luxueux, de plus de 250 m²), et par le fait que 10 % des ménages jordaniens partagent leur logement avec leur fils marié (DOS, 2015 ; World Bank, 2018). Se loger est devenu particulièrement onéreux à Amman. Les loyers ont doublé entre 2004 et 2015 selon le recensement, portés par la demande des 274 000 demandeurs d'asile enregistrés au HCR (de Syrie, d'Irak et du Yémen) qui habitent dans la capitale³.

Dans ce contexte, les résidents d'Amman ont développé plusieurs stratégies pour convertir des terrains agricoles et pastoraux en terrains constructibles. Ils peuvent ainsi construire des logements sans permis s'ils sont propriétaires, ou acheter les terrains *via* des contrats informels (les *hujja* signés entre un vendeur et un acheteur devant témoins) et tenter ensuite de se faire raccorder les services. Les familles propriétaires d'un immeuble tentent de lui ajouter un à deux étages. Mais des règles d'urbanisme contraignent l'habitat résidentiel à seulement quatre étages au-dessus du niveau de la rue, ce qui renchérit le coût des appartements. Seuls 37 % des appartements construits entre 2004 et 2015 à Amman avaient un permis préalable. Un tiers des appartements est régularisé après la construction. Un tiers reste non enregistré (Hamilton *et al.*, 2018).

Cet article porte sur un cas spécifique de conversion foncière : celui des coopératives de logement créées par des particuliers pour se loger, ou faire des opérations financières. La Jordanie en compte 172 dont 112 dans le gouvernorat d'Amman, qui regroupent 12 553 membres. Ces derniers profitent du fait que les coopératives sont exonérées des frais de transfert de la propriété qui s'élèvent à 9 %. Elles permettent à leurs membres de se loger, ou seulement de spéculer sur le foncier, en revendant après quelques années les lots acquis. Ces coopératives achètent en général des terrains situés en limite des zones urbaines autorisées (*dakhel al tanzim*), afin que les coûts d'extension des services ne soient pas trop élevés.

Cet article est le fruit d'un travail conduit avec M. Murad Kalalkeh, professeur d'urbanisme à l'université technique de Balqa à Salt et directeur du Forum des urbanistes jordaniens établi en 2011 (*Jordanian Planning Forum*). Notre travail a porté sur la coopérative de logement des employés de la municipalité d'Amman créée en 1992 et située à Shafa Badran, au nord d'Amman. L'enquête de terrain date d'avril 2021.

Administration foncière des terres du Grand Amman

Un centre-ville possédé par des Circassiens et quelques familles arabes

La municipalité d'Amman a été fondée en 1909, dans le Liwa d'Ajlun au sein de la province de Damas administrée par l'Empire ottoman. Les premiers terrains, situés autour des ruines romaines de Philadelphia, ont été donnés à des officiers et migrants circassiens du Caucase installés en 1878 pour sécuriser la route du pèlerinage vers La Mecque. Des tribus arabes de la confédération des Bani Sakher utilisaient la rivière d'Amman (le Sayl) et ses collines comme terres de parcours pastoral. Leurs membres avaient le droit d'usage des terrains pastoraux et agricoles non irrigués appartenant à l'Empire et classés comme *miri*. Sous le Mandat britannique, la ville est élevée au rang de capitale administrative de l'émirat de Transjordanie. Des commerçants syriens, libanais, palestiniens et jordaniens de Salt achètent des terrains en centre-ville près des nouveaux bâtiments publics mandataires. Après le tremblement de terre de 1927, il est décidé de construire sur les sommets des collines (Jabal Amman, Jabal Lweibdeh) et de délaissier les pentes instables.

La ville double sa population au début des années 1950 avec l'arrivée de 40 000 réfugiés palestiniens installés dans deux camps (Jabal Hussein en 1952 ; Wahdat en 1955). De 61 500 habitants à l'Indépendance, sa population s'élève à 97 500 en 1951 (Hacker, 1960), à 246 275 en 1961, et à 443 000 en 1970. Son aire bâtie s'étend parallèlement de 10 km² en 1947, à 16 km² en 1949, et à 57 km² en 1959 (Hanania, 2014). L'arrivée d'une nouvelle vague de 150 000 réfugiés en 1967 se traduit par l'extension des camps informels dans le centre et l'est de la ville. Puis, en 1991, 300 000 Jordaniens, chassés des pays du Golfe après le soutien accordé par le roi Hussein de Jordanie à Saddam Hussein, investissent Amman. Enfin, 150 000 réfugiés syriens se sont installés dans la ville entre 2011 et 2014, date de la fermeture de la frontière syrienne.

La ville connaît encore deux bonds dans sa croissance : l'arrivée des réfugiés palestiniens en 1967, essentiellement dans l'est de la ville, sur les terrains pastoraux ; et le retour en 1991 de 300 000 Palestiniens expulsés des pays du Golfe, qui s'installent dans l'ouest de la ville. La Municipalité du Grand Amman est créée en 1987. Elle compte alors deux fois plus de terrains lotis et équipés de routes que nécessaire pour sa croissance naturelle, soit 220 km² encore vides, sur une aire métropolitaine de 532 km² ; chacune des 14 municipalités ayant étendu les zones urbaines formelles au profit de grands propriétaires de terrains agricoles influents qui ont vu les prix de leurs terrains décupler (Malkawi, 1996). « Les municipalités étaient en compétition pour fournir le plus de terrains viabilisés avant leur intégration au sein du Grand Amman » (Tewfik, 1989). En 1989, l'extension bâtie d'Amman atteint 8 690 ha, soit 17 % de la superficie de la municipalité, qui compte encore 14 % de terrains agricoles (Tewfik, 1989). Les 69 % restants sont partiellement dévoués à l'élevage ou aux cultures sèches. Amman s'étend sur 304 km², au sein d'une municipalité de 802 km².⁴

Une population concentrée sur les Hauts Plateaux du Nord-Ouest

Le territoire jordanien, réduit avec près de 90 000 km², se caractérise par la macrocéphalie de l'agglomération Amman-Russeifa-Zarqa qui regroupe 60 % de la population nationale, 82 % des grandes entreprises et les deux tiers des salariés. Irbid, la deuxième ville du pays, peine à dynamiser sa région. Les quatre gouvernorats du sud sont sous-peuplés (8 % de la population). Le reste du territoire vivote, structuré par des villes de moins de 50 000 habitants dont la moitié des actifs sont employés par le secteur public et l'armée. Seul le port d'Aqaba parvient à attirer une partie des investissements directs étrangers des pays du Golfe vers sa vaste zone franche.

Le territoire jordanien est essentiellement aride : 89 % de ses 89 318 km² sont constitués de déserts et de steppes. Les 11 millions d'habitants se concentrent sur 10 000 km², le long des Hauts Plateaux qui s'étendent du nord au sud, à l'est du rift de la vallée du Jourdain. Le pays compte trois zones écologiques réparties d'est en ouest : la vallée du Jourdain qui s'étend sur 1 000 km² de long du nord au sud et 50 km de large, les Hauts Plateaux (7 850 km²) où se situent les principales villes ainsi que la production agricole, et enfin les steppes semi-arides et le désert à l'ouest (*badia*). Les principales villes (Amman, Irbid, Zarqa, Salt, Kerak, Tafila) sont situées à l'ouest des zones arides, et s'étendent sur les terres agricoles fertiles. Les terres arables ne constituent que 2,7 % du territoire : la moitié dans la vallée du Jourdain (1 000 km²), et l'autre moitié sur les Hauts Plateaux (1 340 km²).

Le Code foncier ottoman de 1858 et la réforme foncière de 1927

Le Code foncier islamique ottoman de 1858 reste l'inspiration principale du droit foncier jordanien. Il classait les propriétés en cinq types : les terres privées (*mulk*), les terres appartenant à l'État (*miri*), les dotations religieuses (*waqf*), les terres abandonnées (*matruk*) et les terres stériles (*mawat*). Notons que certaines terres *miri* pouvaient permettre l'agriculture sèche et l'élevage. Ses usagers recevaient un droit d'usage (*tasarruf*) mais non la propriété qui demeurait à l'État. La propriété privée, ou *mulk*, était par définition limitée aux terres urbaines (terres situées dans les limites municipales des villages et des villes) ainsi qu'aux vergers et aux oliveraies. Cette terre privée était régie par les principes de la charia du Code civil (*Mejelle*) introduite en 1869.

Les terres agricoles étaient communément exploitées par les communautés villageoises, dans le cadre du système de *mush'a*, système d'utilisation collective des terres communales, qui fonctionnait par rotation tous les deux ans (des lopins de terre étaient répartis entre les hommes capables de cultiver). La prévalence du système *mush'a* témoignait du grand contrôle social exercé sur les terres par la société (Mundy, 1996). Les agriculteurs et les bergers avaient des droits d'utilisation (*tasarruf*) des terrains pastoraux et des pâturages (terres *miri*), dont la propriété appartenait à l'État. Les terres *miri* étaient soumises au droit coutumier (*urf*), qui accordait l'égalité entre hommes et femmes dans l'héritage des terres et des troupeaux (Ababsa, 2016). Il arrivait qu'une partie des terrains communaux soit subdivisée en lots (*mafruz*). À cela s'ajoutaient des terres tribales données par l'État ottoman et ses mandataires aux grandes confédérations tribales.

Le Mandat britannique (1921-1946) a développé les infrastructures et l'administration civile et militaire de l'émirat de Transjordanie. Surtout, il a entrepris une réforme foncière majeure en 1927

afin de limiter la part des terrains possédés en propriété collective (*musha'a*) et de les convertir en propriété privée (*mulk*). La loi d'Enregistrement foncier de 1933 (*Land Settlement Law*) a concédé des titres individuels sur les terrains jadis collectifs. Le but principal était d'augmenter les rendements et d'encourager la productivité des terres selon une idéologie capitaliste. La conséquence en a été la fragmentation foncière en deux générations. Mais aucune réforme agraire n'a été appliquée à la Jordanie, ce qui a permis aux classes de propriétaires citadins et de chefs tribaux de se maintenir (Fischbach, 2000). De grands propriétaires terriens chrétiens ont converti leurs richesses foncières en entreprises pharmaceutiques (*kawar*) ou en compagnie d'assurances (*abujaber*).

La surface de la municipalité est doublée en 1953 pour intégrer des villages occupés par les réfugiés ainsi que les camps. Alors les terrains agricoles *miri* situés en périphérie des villes, surtout vers l'est plus aride (Amman, Russeifa, Zarqa), sont-ils convertis en *mulk* par la loi de Conversion n° 41 de 1953. À partir de l'essor de la vente de pétrole par les pays du Golfe dans les années 1970, de nombreux Jordaniens font fortune et reviennent construire des villas à Amman. Des membres de tribus Bani Sakher et Bani Hasan enregistrent leurs terrains de parcours pastoral *miri* situés près de la ville, au nord, à l'est et au sud. Ils obtiennent des titres d'enregistrement, les *tafweed*, de la part des gouverneurs (Tewfik, 1989). Ces terrains enregistrés près des zones construites deviennent une source majeure de revenus.

La Jordanie est un pays de propriétaires terriens pour la majorité de sa population⁵. Selon le recensement de 2015, 62,5 % des ménages étaient propriétaires de leur maison ou de leur appartement et le tiers étaient locataires (32 %). Dans le détail, les Jordaniens sont à 80,9 % propriétaires de leur logement. Les réfugiés enregistrés au HCR sont locataires à 92 %. La plupart de ces propriétaires ont ajouté un deuxième ou un troisième étage à leur propriété et ont même construit des maisons pour leurs enfants. C'est le cas en particulier des Jordaniens résidant dans les villes et villages des gouvernorats d'Irbid, de Salt, d'Ajlun Madaba, de Kerak, de Ma'an et d'Aqaba.

Les ménages à revenus faibles et moyens évitent le processus de titrage officiel en raison des coûts associés. Le registre des impôts fonciers du ministère des Finances (qui ne porte pas sur les terrains d'Amman) révèle que 71,7 % des logements sont enregistrés en Jordanie. Les Jordaniens louent de moins en moins : ils étaient 22,1 % à louer leur logement en 2010, contre 14,3 % en 2016. Cette réduction s'explique en partie du fait de la construction informelle d'unités, mais aussi parce que des appartements ont été libérés pour être loués aux réfugiés.

Les principaux statuts d'occupation des sols

Les parcelles possédées par des particuliers au sein des limites municipales sont en *mulk*, mais il demeure des terrains en *musha'a* (non subdivisés). Les terres agricoles sont passées en *mulk* à partir du Mandat, tandis que les terres pastorales sont restées des terrains communs des tribus (*miri*). Les chefs de tribus ont enregistré de larges domaines à leur nom dans les années 1920, les paysans pensant qu'ils auraient à payer l'impôt ou à être conscrits. Progressivement, des pratiques informelles de propriété collective indivise de type *musha'a* sont rétablies parmi les tribus.

Seule la partie utile du territoire, habitée, est divisée en municipalités (figure 1). Le reste est constitué de terres du domaine de l'État. Les municipalités ont toutes depuis 2006 des plans d'occupation des sols qui délimitent précisément les zones urbaines constructibles (*dakhel al*

tanzim) et les autres zones, situées dans les limites municipales, mais agricoles ou pastorales. Ce sont ces terres qui sont l'enjeu de tensions et de processus de conversion foncière. Or, jusqu'en 2001, les terrains ruraux de taille inférieure à 10 *donums* (1 ha) ne pouvaient pas être vendus. En 2001, la taille a été réduite à 4 *donums* (4 000 m²) surtout pour encourager la vente en périphérie des villes pour la construction. Or, selon la nouvelle loi foncière n° 13 de 2019, ces terrains peuvent désormais être divisés en lots de 1,5 *donum*, ce qui signe la fin de l'agriculture urbaine, car ils vont être mis en vente pour des projets immobiliers.

Les terrains peuvent être enregistrés au cadastre (*Dairat al Aradi, Department of Land and Survey*), soit en propriété individuelle (*mulk*), soit en propriété privée partagée à plusieurs (*mulk mushtarak*). Ce dernier type de propriété concerne une minorité de couples mariés (3,5 % selon DOS KVINFO, 2012), mais aussi les membres d'une même famille ou, ici, une coopérative. L'autre moyen d'accéder au foncier est informel : il s'agit de ventes de terrains *miri* par des usagers qui en avaient seulement l'usufruit. Ces ventes se font au moyen des contrats de *hujja* (« la preuve » en arabe), ou contrats signés entre un vendeur et un acheteur signés devant deux témoins. Le *hujja* n'est pas reconnu par le département du Cadastre, mais il garantit à l'acheteur que son bien ne sera pas vendu une deuxième fois par le propriétaire. Il sert de preuve devant une cour de justice en cas de litige. C'est un type très répandu dans les zones construites de manière informelle (Razzaz, 1993). Dans les années 1980 et 1990, le gouvernement jordanien a indemnisé les ménages pauvres qui ne possédaient que des documents de *hujja* en cas d'expulsion et de démolition lors du processus de modernisation des zones informelles (Ababsa, 2012).

Le Code foncier ottoman de 1858 a subi une transformation radicale en 2019 avec l'annulation de la catégorie *miri*, qui donnait un droit d'usage sur les terres du domaine public à toute personne qui les mettait en culture. Les terres *miri* qui étaient occupées illégalement par des immeubles ont toutes été enregistrées en propriété *mulk*, pleine et entière. Les terres *miri* représentent 10 % des terrains enregistrés, soit 1 193 km², autant que l'ensemble des terrains construits du pays (tableau 1). Les nouveaux propriétaires doivent s'acquitter des frais d'enregistrement. Cette distribution des terres sert de soupape de sécurité dans un contexte de crise économique, de chômage des diplômés et de concurrence avec les réfugiés syriens (650 000) et les travailleurs égyptiens (600 000).

TABLEAU 1

Distribution de la propriété enregistrée en Jordanie en 2015 (*mulk* et *miri*)

	Nombre de lots	%	Superficie (<i>donums</i>)	%
<i>Mulk</i>	2 356,206	76 %	10 411,622	90 %
<i>Miri</i>	727,797	24 %	1 193,377	10 %
Total	3 084,003	100 %	11 604,999	100 %

Source : Department of Land and Survey database, données collectées par l'auteur le 08/12/2015. Ababsa 2016

Un étalement urbain non maîtrisé, le foncier étant l'objet de convoitises

La Jordanie dit vouloir limiter l'expansion anarchique des villes sur ses derniers terrains agricoles des Hauts Plateaux densément peuplés. Mais cela reste un vœu pieux. Les Hauts Plateaux sont progressivement gagnés par l'expansion urbaine au rythme moyen de 1 % par an. Les villes couvrent une superficie de 1 501 km² en 2019 (FAO, 2019)⁶ : une expansion considérable comparée aux 393 km² mesurés en 2003 par la GIZ pour le ministère de l'Eau (Ababsa, 2013). La ville d'Amman a connu un taux de croissance annuel record de 3 % entre 1946 et 1997, puis de 0,9 % entre 1997 et 2007, et de 1,1 % entre 2007 et 2017 (Al Bilbisi, 2019). Cette réduction s'explique par l'application du schéma directeur qui propose d'introduire des phases de développement par quartier de cinq ans, les uns après les autres, afin de résister à la pression des propriétaires qui veulent rentabiliser leurs terrains en les faisant entrer dans les zones constructibles. Cet étalement urbain augmente les besoins en services de base, affecte la qualité de leur desserte et contribue à une augmentation des gaz à effet de serre.

Le gel de larges superficies de terrains vacants en ville s'explique par une demande accrue, ainsi que par l'absence de taxation sur les plus-values foncières et sur les terrains non bâtis. Selon la loi n° 11 de 1954 (*Land and Building Tax*), les terrains vacants sont soumis à une taxe de 2 % de leur valeur annuelle de location pour usage agricole. En comptant les moins 20 % de dépréciation, cette taxe n'arrive dans les faits qu'à 0,04 % de leur valeur. Ainsi la taxe foncière annuelle sur un terrain de 1 000 m² à Amman, d'une valeur d'un million de dinars jordaniens (JD), n'atteint que 40 JD. La Banque mondiale a suggéré d'introduire une taxe sur les terrains vacants – comme celle appliquée par l'Arabie saoudite depuis 2015 –, mais en vain, trop d'argent étant accumulé par la spéculation. Le prix des terrains représente plus de la moitié du coût total du logement à Amman (50 à 60 %) et le tiers dans les autres villes.

La Municipalité du Grand Amman a un statut particulier : elle dépend du cabinet du Premier ministre et non du ministère du Développement local. Elle gère son propre budget, collecte ses impôts. Elle a son propre règlement d'urbanisme (très similaire au national) et son propre Code de construction. Mais elle n'a eu sa propre loi qu'en 2021.

Le zonage urbain hérité du Mandat britannique définit des lots résidentiels de grande taille : type A (> 1 000 m²), type B (> 750 m²), type C (> 500 m²) et type D (250 m²). Sur ces lots de grande taille, les retraits (*setbacks*) sont larges (de 5 à 7 m), ce qui limite l'emprise au sol des immeubles, et rend de ce fait l'habitat coûteux. Ainsi en type A, l'emprise au sol des immeubles est de 39 % du lot, 45 % en type B, 51 % en type C et 55 % en type D. Seul la *Housing and Urban Development Corporation* (HUDC) a le droit de mettre sur le marché des lots de 175 m² et 200 m² qui sont plus abordables pour les citoyens de faibles revenus. En 2017, les zones résidentielles couvrent 221 km², dont 40 km² de type A, 65,3 km² de type B, 83,2 km² de type C, mais seulement 26,2 km² de type D, qui est la catégorie la plus abordable, mais aussi la catégorie de régularisation de l'habitat informel⁷.

Les règles d'urbanisme limitent la part constructible à 52 % des lots fonciers, là où le seuil devrait atteindre plus de 75 % pour obtenir des villes plus compactes. Ainsi, jusqu'en 2018, les immeubles d'habitation ne pouvaient dépasser quatre étages au-dessus de la rue et quatre dans la pente éventuelle. Jusqu'en 1991, aucun immeuble résidentiel ne pouvait dépasser les trois étages (norme inchangée depuis le Mandat britannique et édictée au sujet de Jérusalem afin qu'aucun immeuble ne soit plus haut que la coupole de la Mosquée Al Aqsa, le Dôme du Rocher). En 1991, un

quatrième étage a été permis avec l'arrivée de 300 000 Jordaniens expulsés des pays du Golfe en un mois (le roi ayant apporté son soutien à Saddam Hussein après l'invasion du Koweït). En 2018, un cinquième étage a été autorisé dans tout le pays pour les nouvelles constructions seulement.

Pratiques de conversions

Construction informelle sur des terrains pastoraux ou agricoles

Du fait des coûts trop élevés du foncier, une grande partie d'Amman a été squattée après 1967 par des réfugiés palestiniens qui étaient aussi citoyens jordaniens (car la Jordanie s'étendait de 1949 à 1988 sur la Cisjordanie). Certains ont obtenu des titres de propriété en payant 1 JD le mètre carré des terrains situés dans le centre et l'est d'Amman. Des opérations de régularisation des terrains ont été conduites dans les années 1980 par la *Housing and Urban Development Corporation*. Il s'agissait d'ouvrir des voies d'accès aux véhicules de secours et de police, en contrepartie de fortes indemnités. Les habitants recevaient des titres de propriété moyennant le paiement de frais d'enregistrement et de sommes symboliques (Al-Daly, 1999).

Dans les années 1980, il était tenu pour acquis que les terres situées au sein des limites de la municipalité pouvaient être urbanisées, même si, selon la loi d'urbanisme de 1979, les modifications du plan d'occupation des sols devaient être validées par le Haut Comité de la planification urbaine (Tewfik, 1989). Au sein des limites municipales, les lots étaient possédés en pleine propriété (*mulk*) et en propriété collective (*mushaa*).

Au cours des années 1980, le gouvernement a permis aux occupants des quartiers informels d'obtenir des titres de propriété. Plusieurs quartiers ont été ainsi réhabilités avec la participation des habitants, dans des quartiers classés D. Dans les zones informelles, développées comme des extensions des camps palestiniens de l'UNRWA, plus de la moitié des habitants des logements informels possèdent des titres de propriété (formels et *hujja*), car ils ont acheté des lots de terrains de parcours pastoral (*miri*) sur lesquels ils ont construit leur maison. Comme le confirme une enquête du HUDC auprès des habitants des zones informelles en cours de réhabilitation, 59,8 % des résidents des zones informelles du centre et de l'est d'Amman sont propriétaires des terrains (HUDC, 2000). Ils ont souvent acheté de manière informelle en signant des *hujja*.

Extension des zones résidentielles, changement de zonage et conversions foncières à Amman

Lors de la préparation de la stratégie du logement de la Jordanie pour la Banque mondiale, j'ai obtenu de la *Housing and Urban Development Corporation* les statistiques détaillées de la création de zones résidentielles par gouvernorat, des changements de zonage (en général de catégories A et B vers C et D) et des conversions de zones non résidentielles à résidentielles. Entre 2004 et 2015, 55,7 km² de nouvelles zones urbaines ont été créées, dont les deux tiers à Amman : 3,3 km² de zones résidentielles de type A ; 13,1 km² de zones de type B ; 17,9 km² de zones de type C ; et seulement 132 *donums* de zones de type D. Or précisément, la stratégie du logement de 1989 préconisait de mettre sur le marché plus de lots en C et en D.

TABLEAU 2

Extension des zones résidentielles, changement de zoning et conversions foncières à Amman (1993-2015)

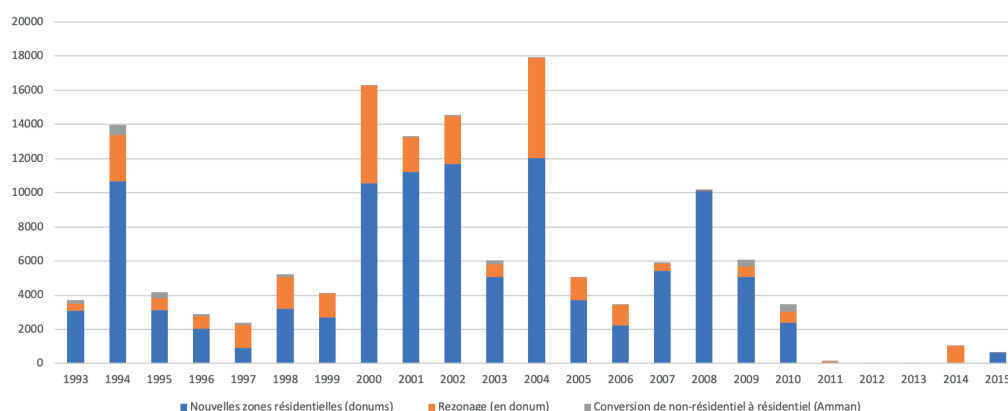
Années	Nouvelles zones résidentielles (donums)	Rezonage (en donum)	Conversion de non-résidentiel à résidentiel
1993-1999	25 749	9 177	1 572
2000-2009	77 158	20 753	966
2010-2015	3 053	1 852	461
Total	105 960	31 782	2 999

Source : calcul de l'auteur à partir des statistiques du *Housing and Urban Development Corporation* obtenues par gouvernorat en 2017

25,7 km² de nouvelles zones résidentielles sont créées à Amman entre 1993 et 1999, contre 77,1 km² dans les années 2000, à un moment où les prix du pétrole sont élevés et où beaucoup d'argent est placé dans le foncier par des réfugiés irakiens, mais aussi des investisseurs libanais, et des expatriés jordaniens. Après l'adoption du Schéma directeur d'Amman en 2008, et la crise économique mondiale, la municipalité veille à ne pas laisser la ville trop s'étendre. Seuls 3 km² sont créés formellement entre 2010 et 2015 (tableau 2). Le détail des nouveaux zonages n'est pas disponible, mais il s'agit en général de subdivisions de terrains A et B en C. Enfin, l'enregistrement de zones non résidentielles à résidentielles est très faible, il s'agit de zones commerciales devenues résidentielles.

FIGURE 1

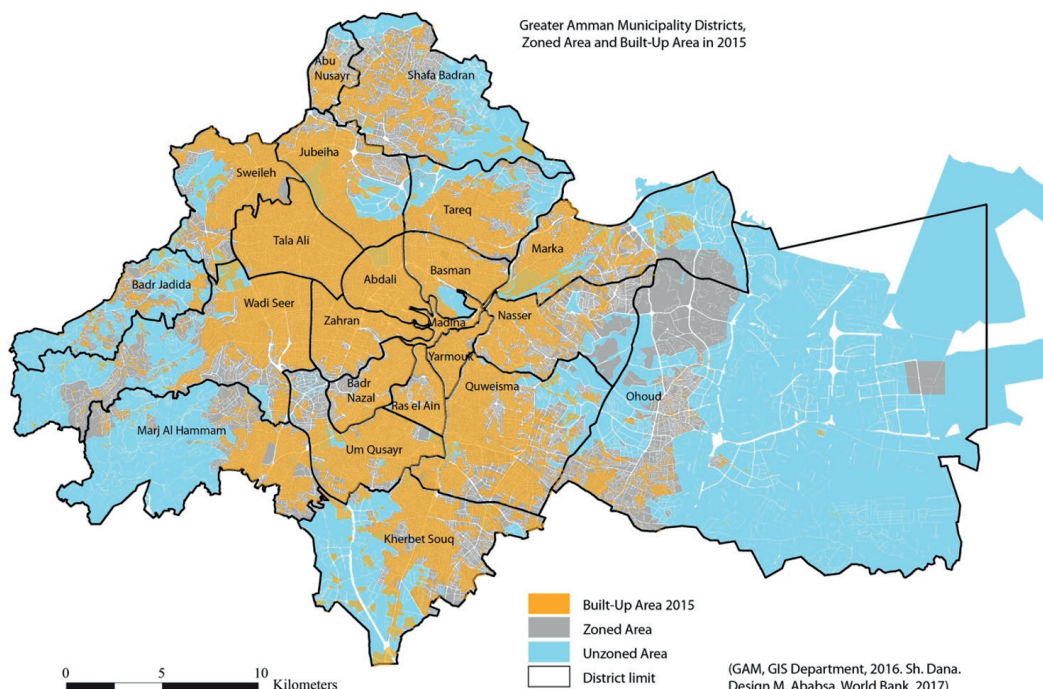
Extension des zones résidentielles, changement de zoning et conversions foncières à Amman (1993-2015), en milliers de m²



Source : calcul de l'auteur à partir des statistiques du *Housing and Urban Development Corporation* obtenues par gouvernorat en 2017

FIGURE 2

Limite des zones bâties, planifiées (zoned) et non planifiées (unzoned) du Grand Amman en 2015



Source : calcul de l'auteur à partir des statistiques du *Housing and Urban Development Corporation* obtenues par gouvernorat en 2017

Le cas de la coopérative de logement des employés de la Municipalité du Grand Amman (1992-2021)

Paradoxalement, les politiques de logement social ne visent pas les fonctionnaires. Seuls les militaires ont leur propre programme. Ainsi les employés de la *Housing and Urban Development Corporation* doivent-ils eux-mêmes se débrouiller pour se loger. Ils peuvent seulement bénéficier de prêts à taux plus bas, notamment les 6 033 prêts à 3 % (de 15 000 à 20 000 JD) subventionnés par le HUDC en 2000-2008 (Ababsa, 2020). Aussi les fonctionnaires les plus aisés s'organisent-ils en coopératives de logement privées pour réussir à acquérir des terrains moins chers, puis tenter d'obtenir des réductions sur le coût de raccordement aux services. Cette minorité de Jordaniens issus des classes moyennes, souvent ingénieurs ou fonctionnaires, parvient à créer des coopératives de logement pour pallier le déficit des politiques publiques, et se loger à moindre coût.

Le pays compte ainsi 172 coopératives de logement, dont 112 à Amman⁸. Ces dernières regroupent 12 553 membres, mais ne contribuent qu'à moins de 0,1 % de la production de logements. Les coopératives sont difficiles à monter du fait de la confiance nécessaire entre les membres, et des dessous-de-table exigés. De plus la loi exige désormais qu'elles regroupent 50 membres.

Or il est difficile de s'assurer de l'adhésion d'un nombre si élevé de personnes, à moins de passer par une association d'ingénieurs, d'employés, etc. La première qui fut établie à Amman est celle des employés du ministère de l'Intérieur en 1966, suivie par celle des employés des douanes en 1972, de l'association des avocats en 1973, des pharmaciens en 1975, etc. Seulement deux à quatre sont créées chaque année. Au total, 14 sont créées dans les années 1980, contre 40 dans les années 1990 avec le retour des expatriés des pays du Golfe, 44 dans les années 2000, mais seulement 13 dans les années 2010 du fait des restrictions à leur création. En 2001 et en 2003, deux autres coopératives de logement d'employés de la Municipalité du Grand Amman ont vu le jour à leur tour.

Enregistrées comme des associations, les coopératives de logement sont exemptées des 9 % de taxe sur le transfert et la vente des terrains et des appartements – soit 5 % payés par l'acheteur et 4 % payés par le vendeur. C'est l'un de leurs premiers attraits. Leurs membres usent de l'influence politique de leur fondateur – *via sa tribu* – pour acheter des terrains agricoles en limite des zones constructibles viabilisées, et les faire entrer au sein des zones urbaines résidentielles par l'intervention du Haut Comité de la planification. L'opération est fréquente dans un contexte de montée rapide des prix. Ainsi, l'extension des limites constructibles suit un processus légal, mais qui révèle des pressions politiques et du favoritisme. Les coopératives permettent aussi à leurs membres d'obtenir des prêts à la consommation à faible taux, pour s'équiper en électroménager et en meubles. Les coopératives servent à épargner de l'argent, à acquérir des lots fonciers constructibles soit dans l'immédiat, soit dans le long terme. Certains des membres des coopératives visent des reventes rapides des terrains encore non bâtis, qui bénéficient de la promesse de l'arrivée prochaine d'infrastructures. Dans la plupart des cas, il s'agit de terrains situés en périphérie des zones urbaines autorisées.

En 1992, 300 employés de la Municipalité du Grand Amman décidèrent de fonder une coopérative pour acquérir un terrain hors des limites municipales et se construire des maisons/villas et immeubles. Après le désistement de ceux qui ne sont pas parvenus à réunir les sommes nécessaires pour contribuer à l'achat d'un terrain de 8,8 *donums* (80 833 m²), seuls 86 membres ont pu s'associer et devenir membres actifs de la coopérative. En usant de leurs relations et connexions au sein de la municipalité dont ils étaient membres, ces employés sont parvenus à obtenir progressivement, en quatre ans, l'installation des services de base aux frais de la municipalité. Le directeur de la coopérative, M. Sh., ami de l'ancien maire Mamdouh 'Abadi, est parvenu à obtenir que la route principale soit construite aux frais de la municipalité dont les membres étaient employés.

Cartographie des changements d'usage du sol

La coopérative de logement de GAM a été bâtie à la place d'oliveraies et de terres pastorales situées au nord d'Amman, qui appartenaient à la grande tribu des 'Adwan. Ces Bédouins présents dans la vallée du Jourdain et sur les plateaux de Balqa (dont le centre est la ville de Salt) ont investi dans l'agriculture dès le XVI^e siècle. À partir des années 1970, ils se sont enrichis par des opérations de vente de terrains agricoles et de parcours pastoral. Les terrains sont situés à la limite des terres d'agriculture sèche. Ces terrains sont parcourus en hiver de petits ruisseaux, secs en été (*wadis*). Un terrain planté partiellement d'oliviers en propriété privée (*mulk*), appartenant à un 'Adwan, fut identifié car proche d'une voie non asphaltée conduisant au nord d'Amman. Il était situé hors des limites constructibles de la zone urbaine d'Amman. Le terrain fut vendu à 92 400 JD les 80 833 m²

(8,8 *donums*)(soit 10 500 JD le *donum*). Seuls 86 personnes sont parvenues à payer les sommes nécessaires pour acquérir un lot foncier de 400 m² (soit 4 200 JD ou 5 900 dollars), le subdiviser et construire son logement.

Ce terrain était situé hors des zones résidentielles (Schéma directeur, 1988) et n'avait donc ni routes ni infrastructures, seulement une piste non asphaltée. Après avoir vendu son terrain agricole à la coopérative, le propriétaire est parvenu à obtenir des indemnités de la municipalité pour l'arrachage de ses oliviers, lui permettant de doubler encore ses profits sur le dos de la communauté des résidents d'Amman. En 1992, date de l'établissement de la coopérative, la zone était dépourvue d'habitations. Elle ne comptait que quelques oliveraies, dont certaines ont subsisté. La colline est désormais couverte d'immeubles familiaux de quatre étages et de villas, de quelques magasins, non loin de la route principale qui conduit au nord d'Amman et aux universités privées.

L'usage en Jordanie est pour les parents d'occuper le rez-de-chaussée et de construire un à deux étages pour loger les fils : en moyenne, il s'agit de deux fils. Les filles sont logées dans leurs belles-familles. La taille moyenne des ménages est de 5,1 personnes en 2015 : les parents et trois enfants. Jusqu'aux années 2000, la taille idéale de la famille était de quatre enfants, deux filles et deux garçons, avec si possible une fille en premier pour s'occuper des tâches domestiques. La taille des ménages était de 5,3 en 2004.

Le directeur de la coopérative, dont le salaire était de 900 JD par mois, cumulait deux prêts immobiliers. Il lui restait 53 JD chaque mois pour vivre, et il dépendait du salaire de sa femme, médecin⁹. La construction du rez-de-chaussée et du premier niveau a coûté 35 000 JD et s'est étalée sur plusieurs années. La construction de la structure en béton a coûté 7 000 JD. La seule construction du mur d'enceinte a coûté 1 800 JD.

Le premier succès du directeur de la coopérative a été de convaincre le maire M. Abbadi d'intégrer la coopérative au sein des zones urbaines réglementées, en 1996, selon la procédure décrite précédemment, c'est-à-dire en la présentant au Haut Comité de la planification. À partir de cette étape décisive, qui a bénéficié de l'approbation du maire, la construction de la route a été réalisée aux frais de la municipalité. Pour les réseaux électriques, les coûts de connexion sont de 12,5 % de la somme totale (au sein des zones résidentielles), ou de 100 % (hors des zones résidentielles). Or ces coûts de raccordement sont élevés : 30 JD par poteau électrique, un poteau tous les 150 m, plus la station électrique de transfert. Le raccordement à l'eau courante coûte 250 JD par compteur (par appartement), et les coûts d'extension sont à régler au-delà de 300 m du dernier conduit.

Si un investisseur privé ou public veut construire des immeubles, il doit acquérir un terrain de 100 *donums* (10 000 m²) au moins, situé le long d'une route nationale ou d'une voie de 12 m de large au minimum. Ce lot peut être divisé en parts de 500 m² au minimum. 25 % des terrains vont à la municipalité pour les routes et les infrastructures. Des coûts de zonage sont à payer à la Municipalité du Grand Amman depuis 2006 seulement. Ils sont d'environ 20 JD par m². Si les terrains acquis sont à l'intérieur des zones résidentielles constructibles, la municipalité couvre les frais de raccordement aux réseaux électriques et en eau jusqu'à 300 m. Au-delà, ils sont à la charge de l'investisseur ou du particulier. Dans la plupart des cas, les investisseurs paient les routes et les frais de raccordement aux services en eau et électriques si les terrains sont hors des zones urbaines résidentielles.

Les terrains agricoles (de type A1, A2, A3 et B1, ou les meilleures terres) ne peuvent pas être construits en zone résidentielle, sauf si le Premier ministre accorde une permission exceptionnelle. Les terrains pastoraux (de type B2, B3) et désertiques (de type C1, C2 et C3) peuvent être intégrés au sein des limites résidentielles après approbation du Haut Comité de la planification (cela jusqu'en 2021). Depuis la nouvelle loi n° 18 de la Municipalité du Grand Amman discutée en 2020 et adoptée en 2021 par le Parlement, GAM est entièrement autonome et peut modifier son zonage urbain et étendre ses zones résidentielles selon ses besoins.

D'agricoles, les terrains de la coopérative ont été classés en résidentiel D : c'est-à-dire constructibles à 52 % du lot, avec au maximum quatre étages, de 15 m de haut. Les retraits sont de 3 m devant, 2,5 m sur les côtés et 2,5 m sur l'arrière. Les réseaux d'eau et d'électricité ont été installés en 1996 aux frais des résidents qui ont payé le transformateur électrique. La première école primaire n'a été construite qu'en 2010. Le dispensaire médical en 2015. Enfin, la connexion aux égouts de la ville ne date que de 2021. À Amman, seulement 82 % des résidents sont connectés aux égouts. Une université privée a été construite non loin de la coopérative, plus proche de la ville. Quelques épiceries ont été installées le long de « rues commerciales » en rez-de-chaussée d'immeubles commerciaux, mais rien de continu.

Les résidents stockent l'eau dans des citernes de 2 m³. Chaque ménage en possède au minimum une, souvent deux à trois car l'eau n'arrive en Jordanie que pendant une journée par semaine depuis les années 1970. En été 2021, certains quartiers d'Amman ouest n'ont reçu l'eau que trois fois par mois et non quatre. Peu de maisons ont un système de collecte des eaux de pluie, système qui est bien répandu en Palestine par exemple.

Comme le montre la planche des dynamiques de conversion des usages des sols, tout un quartier est apparu depuis les années 2000 autour de la coopérative, les nouveaux arrivants ayant pu bénéficier de l'ensemble du travail de connexion aux réseaux entrepris par les fondateurs. Les terrains ont été attractifs du fait précisément de la coopérative des fonctionnaires de la municipalité, qui ont fait valoir leurs propres connexions politiques.

La régulation des conversions

Les coopératives de logement sont peu nombreuses en Jordanie si l'on compare avec la Syrie socialiste ou le Liban. Elles servent souvent à réaliser des profits sur la vente des terrains subdivisés, avant même toute construction. Le cas le plus courant est qu'un terrain agricole situé hors des limites urbaines résidentielles soit acquis, puis divisé en lots (après le paiement d'une taxe de subdivision, ou *ifraz*, de 1,6 % de la valeur estimée du terrain, versée au département du Cadastre). Parfois, la construction débute sur la moitié des terrains subdivisés, et l'autre partie est vendue pour financer la construction. Souvent, les membres des coopératives ne paient que 20 % des montants, puis cotisent pendant dix ans avant de pouvoir acheter un terrain agricole et le convertir en résidentiel. De nombreuses coopératives ne voient pas le jour car des montants trop importants de dessous-de-table sont exigés pour modifier la catégorie du zonage, et découragent leurs membres. Aussi, la loi a été modifiée et exige désormais de réunir 50 personnes, précisément pour lutter contre les opérations spéculatives sur les terrains. Dans ce cas d'étude, le terrain a été acquis en une fois par l'ensemble des membres qui avaient réuni la somme requise. Ce cas illustre l'importance des connexions politiques nécessaires aux modifications de zonage, ainsi que le rôle décisif du Haut Conseil de la planification urbaine.

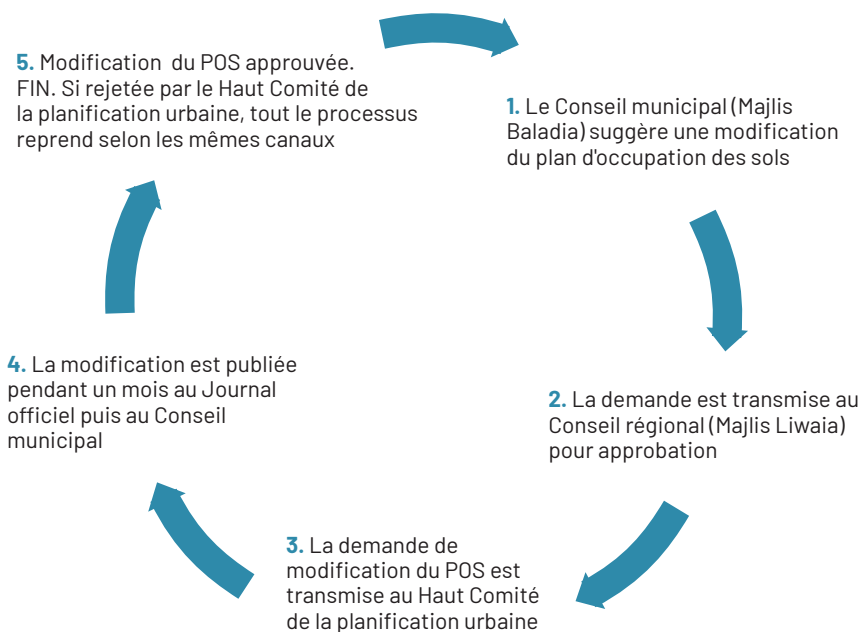
Le Haut Comité de la planification urbaine (*High Planning Council*) et le contrôle des conseils régionaux

Dans les faits, le gouvernement ne parvient pas à limiter les pressions quotidiennes et les petits arrangements des propriétaires avec les équipes de la planification municipale. Tout un système corrompu de favoritisme laisse les pressions politiques s'exercer sur les équipes municipales. Les propriétaires en lien avec des fonctionnaires font pression sur les maires et le Haut Comité de la planification urbaine (*Higher Planning Council*) du ministère de l'Administration locale pour étendre les zones urbaines. Ce comité compte des représentants du ministère du Développement local (ex-ministère des Municipalités) et des représentants de la Municipalité du Grand Amman. L'ensemble des décisions de modification des plans d'occupation des sols doit être validé par le Haut Comité de la planification urbaine qui réunit des ministres. Cependant, ce comité n'a aucune vision régionale ni d'urbanisme intégré. On lui communique des bouts de plans à des échelles très limitées (1/5 000 ou 1/10 000) et non à l'échelle des villes (1/50 000 ou 1/100 000). Il ne permet pas de limiter l'expansion urbaine des villes jordaniennes, en l'absence de stratégie urbaine nationale, à laquelle UN Habitat tente de travailler depuis 2018.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 18 de 2021 spécifique à la Municipalité du Grand Amman, la municipalité devait soumettre toutes ses demandes de modification des plans d'occupation des sols et d'urbanisme au Haut Comité de la planification urbaine.

FIGURE 3

Processus de modification des plans d'occupation des sols jordaniens par le Haut Comité de la planification urbaine (Loi n° 79 de 1966)



Source : Ababsa 2019 à partir du texte de la loi et d'entretiens dans la ville d'Irbid et de Zarqa

Le conseil municipal, qui est élu, doit soumettre une demande de modification du plan d'occupation des sols au conseil du district pour approbation. Or, les membres du conseil régional sont désignés et non élus, et se trouvent parfois en conflit avec ceux du conseil municipal. Puis la demande doit être validée par le Haut Comité de la planification urbaine. La modification est publiée au *Journal officiel* puis au conseil municipal pendant un mois. Si elle est rejetée, les mêmes canaux doivent être utilisés, ce qui prend beaucoup de temps.

L'autonomie de la Municipalité du Grand Amman depuis 2021

La loi des Municipalités de 1955 est demeurée en vigueur jusqu'à sa modification en 2015, dans le contexte de l'adoption de la loi de Décentralisation. Ce n'est qu'en 2021 que la municipalité d'Amman a été dotée de sa propre loi, la loi n° 18 qui la détache du ministère du Développement local. Désormais, la loi précise le niveau d'autorité pour chaque plan, local ou régional, et c'est le maire ou le Premier ministre pour des investissements stratégiques qui ont leur dernier mot, pas les membres désignés du conseil régional.

Le manque de contrôle sur la spéculation foncière

La Municipalité du Grand Amman a adopté une stratégie de résilience en 2017, et testé des scénarios de croissance urbaine la même année avec la Banque mondiale afin de densifier l'extension bâtie pour réduire les coûts en infrastructures¹⁰. Amman est la première ville arabe à avoir adopté une stratégie du climat en 2019, annonçant zéro émission en 2050. Tout concourt donc à limiter l'expansion urbaine. Pourtant, la limitation de la construction des lots à 52 % de leur superficie et l'absence de taxation sur les terrains vacants limitent l'intensification urbaine. Les investisseurs sont invités à construire « vert » avec l'isolation thermique des toits, des murs et des fenêtres, en obtenant des pourcentages additionnels horizontaux et verticaux. Des zones de construction mixtes (commerciales, de bureaux, résidentielles) sont créées le long des corridors du bus rapide. Mais cela ne suffira pas à densifier la ville. Il faudrait aussi penser à mettre en location la moitié des appartements gardés vacants, ce qui couvrirait les besoins en logement de la ville jusqu'en 2030.

Pour revenir à la coopérative de logement des employés de la municipalité, les terrains de Shafa Badran, qui valaient 10 500 JD le *donum* (1 000 m²) quand ils étaient agricoles, valent désormais 100 000 JD le *donum* (116 000 euros), car il s'agit de terrains résidentiels de type D.

En 2020, un voisin de M. Hamarneh, membre de la coopérative, a vendu son terrain de 400 m² au prix de 30 000 JD, soit 75 000 JD le *donum*, en-dessous du cours actuel du fait de la crise économique (du Covid). Cette spéculation pousse à l'extension non réglementée de la ville. Le raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité est à la charge de la municipalité, mais pas le transformateur. Peu d'espaces publics sont compris, et les frais de transport pour rejoindre les écoles sont élevés. Les résidents se plaignent du manque de jardins. La première école publique primaire n'a ouvert qu'en 2010. Tous mettent leurs enfants dans des écoles privées. Une mosquée a été construite en 2010. Le dispensaire médical a ouvert en 2015. Ses services sont appréciés

des résidents. Quelques commerces ont ouvert le long de la route commerciale : un salon de coiffure, une coopérative de finance du logement, des épiceries.

Les terrains alentour prennent de la valeur car ils sont désormais compris dans les limites des zones urbaines constructibles, desservies par des routes. Mais surtout parce que les propriétaires font valoir le fait que la coopérative des employés de GAM a des passe-droits pour obtenir les connexions facilement et gratuitement. Pourtant, le raccordement au réseau d'égouts municipal ne date que de février 2021.

Conclusion

Le cas des conversions foncières de la coopérative de logement des employés de la municipalité d'Amman révèle des dynamiques d'adaptation à une mauvaise maîtrise du foncier. En effet, en l'absence de taxation foncière suffisante des terrains vacants situés dans les limites municipales constructibles, les prix du foncier sont devenus inabordable pour la majorité des ménages.

Les coopératives de logement jouent un rôle très modeste en Jordanie si l'on compare avec la Syrie. Elles permettent à leurs membres de la classe moyenne, souvent influents, de se loger et de réaliser des opérations spéculatives. Elles misent sur la capacité de leur fondateur d'obtenir les raccordements en infrastructures de la part des municipalités. Mais elles contribuent aussi à l'étalement urbain. Espérons que l'autonomie récente de la municipalité d'Amman en matière d'urbanisme, depuis mai 2021, constitue une étape importante dans la maîtrise du foncier.

La nouvelle loi de la Propriété foncière de 2019 qui annule les terrains *miri* n'augure rien de bon concernant le contrôle de l'expansion foncière. Aucune législation ne pousse à construire sur les terrains vacants, ni à mettre les appartements vides sur le marché. Les prix du foncier ne cessent d'augmenter, tout comme l'expansion urbaine. D'autant que la réduction des précipitations due au changement climatique et le pompage des nappes phréatiques limitent désormais l'usage agricole des terres situées en périphérie nord, est et sud d'Amman.



Photographie de la coopérative, Shafa Badran (Amman)
© Ababsa 2021



Étages supplémentaires non réglementaires, coopérative de logement, Shafa Badran, Amman © Ababsa 2021

BIBLIOGRAPHIE

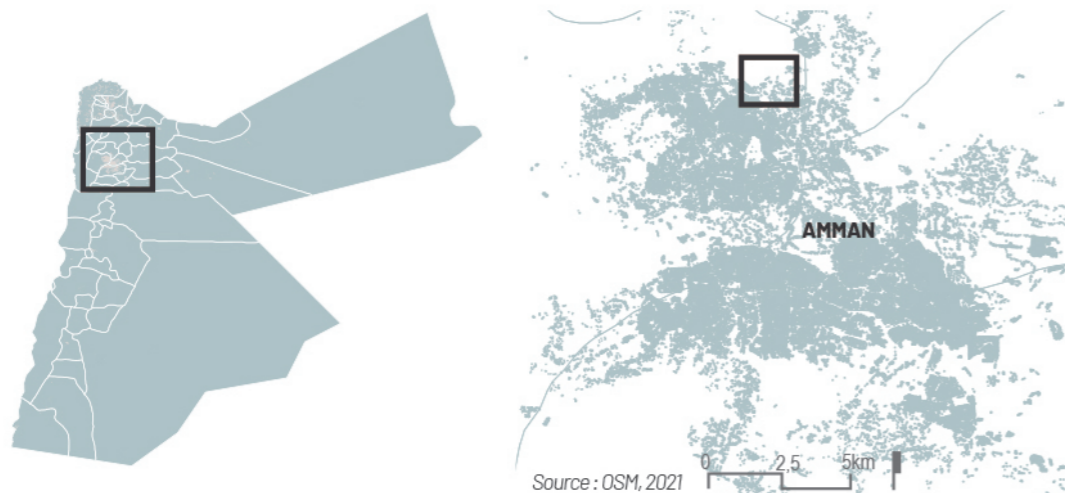
- Ababsa, M. (2020). Les politiques publiques de logement en Jordanie (1965-2019). In R. Sidi Boumedine, & P. Signoles, *Les politiques de logement social au Maghreb/Machrek et dans le Sud Global. Naqđ. Revue d'études et de critique sociale*, 38/39, p. 65-79.
- Ababsa, M. (2019). Les défis du développement territorial et de la décentralisation en Jordanie. *Confluences Méditerranée*, 110(3), p. 69-86.
- Ababsa, M. (2016). Exclusion and Norms: Enforcing Women's Rights to Property in Jordan. In E. Al-Dahdah, C. Corduneanu Huci, G. Raballand, & E.J. Sergenti, *Rules on paper, rules in practice: enforcing laws and policies in the Middle East and North Africa*. Direction in development, Washington, DC: World Bank Group.
- Ababsa, M. (dir.) (2013). *Atlas of Jordan. History, Territories and Society*. Beyrouth, Presses de l'Ifpo. <https://books.openedition.org/ifpo/4560>
- Ababsa, M. (2012). Public Policies toward Informal Settlements in Jordan (1965-2009). In M. Ababsa, E. Denis, & B. Dupret, *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East. Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*. The American University in Cairo Press, p. 259-282.
- Ababsa, M. (2011). Social Disparities and Public Policies in Amman (1946-2009). In M. Ababsa, & R. Daher (dir.), *Villes, pratiques urbaines et construction nationale en Jordanie. Cities, Urban Practices and Nation Building in Jordan*. Cahier de l'IFPO, n° 6, Beyrouth.
- Al-Bilbisi, H. (2019). Spatial Monitoring of Urban Expansion Using Satellite Remote Sensing Images: A Case Study of Amman City, Jordan. *Sustainability*, 11, p. 22-60.
- Al-Daly, J. (1999). *Informal Settlements in Jordan. Upgrading Approaches Adopted and Lessons Learned*. Housing Development & Management, Lund University, 11 p.
- DOS (Department of Statistics) (2015). *Population and Housing Census 2015*. 4 volumes.
- DOS KVINFO (2012). *Woman and Man in Jordan. A Statistical Portrait*. The Danish Centre for Information on Gender Equality and Ethnicity, Department of Statistics, Amman.
- Hacker, J. (1960). *Modern Amman. A Social Study*. Department of Geography, Durham.
- Hanania, M.D. (2014). The Impact of the Palestinian Refugee Crisis on the Development of Amman, 1947-1958. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 41(4), p. 461-482.
- Hannyer, J., & Seteney, S. (Eds.) (1996). *Amman, ville et société / Amman, The City and Its Society*. Beirut, CERMOC.
- Malkawi, F.K. (1996). *Hidden Structures: An Ethnographic Account of the Planning of Greater Amman*. PhD thesis, University of Pennsylvania.
- Mundy, M. (1996). La propriété dite musha'a en Syrie : à propos des travaux de Ya'akov Firestone. *REMM*, 79-80, p. 273-287.
- Razzaz, O. (1996). Land Conflicts, Property Rights and Urbanization East of Amman. In J. Hannyer, & S. Seteney (Eds.), *Amman, ville et société / Amman, The City and Its Society*. Beirut, CERMOC.
- World Bank (2018). *Jordan - Housing Sector Assessment - Housing Sector Review*. Washington, DC: World Bank Group.

NOTES

1. En 2009, 23,6 % des 858 648 lots fonciers enregistrés à Amman étaient vides (USAID, 2010).
2. Ils sont plus de 1 million enregistrés à l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) et résidant à Amman en 2021.
3. <https://reporting.unhcr.org/document/917>
4. Selon le département GIS d'Amman. Sans compter 10 km² de carrières, 4,7 km² d'espaces agricoles.
5. Cette propriété est masculine : 51,3 % des hommes possèdent des terres en 2012, contre 7 % des femmes. 60,9 % des hommes possèdent un appartement contre 6,8 % des femmes (UNDP, 2012 ; in Ababsa, 2016).
6. À partir des fichiers du Global Human Settlement Layers, à 38 m de précision, j'obtiens 909 km². Fichiers à télécharger depuis le site de la Commission européenne, <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/>
7. Selon le département GIS de la Municipalité du Grand Amman.
8. Liste des coopératives au sein du gouvernorat d'Amman (2020), site de la Jordan Cooperative Corporation : <http://www.jcc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/PDFs/AR/2021/%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%86.pdf>
9. Entretien conduit en avril 2021, à Amman.
10. Capsus, World Bank, 2018, *Urban Growth Scenarios for Amman, Russeifa, Zarqa, Irbid, Mafraq*.

Amman (Jordanie)

La coopérative des employés de la Municipalité. une recherche de Myriam Ababsa et Murad Kalalkeh



La Municipalité du Grand Amman compte 4 millions d'habitants (2015) répartis sur 802 km². Le prix moyen d'un appartement équivaut à 11 ans de revenus du cinquième quintile et 17 ans de revenus du troisième quintile. Ainsi seul 37% des appartements construits ont un permis préalable (2015). Un tiers des appartements est régularisé après construction. Un tiers reste non enregistré. Les propriétaires construisent des étages supplémentaires pour loger leurs enfants. Le pays compte 172 coopératives de logement, dont 112 sont localisées à Amman. Elles regroupent 12553 membres. Enregistrées comme des associations, elles sont exemptées des 9% de taxe sur le transfert et la vente des terrains et des appartements.

- 10 millions d'habitants
750 000 réfugiés au HCR
2,2 millions de citoyens sont des réfugiés palestiniens enregistrés à l'UNRWA
- 23% de logements vides (18% au niveau national)
Déficit de 50 000 lgts/an
- Prix moyen des appartements de 45 000 JD (52 000 euros) pour 120 m² (HUDC 2018)
- 112 coopératives de logement à Amman pour 12 553 membres



- 2021 Arrivée des réseaux d'égouts
Les terrains valent 100 000 JD le donum (1000 m²). Prix multiplié par 10 en trente ans. Les terrains ont pris de la valeur du fait de leur nouveau statut constructible et de la présence des routes.
- 2015 Construction d'un dispensaire
- 2010 Construction d'une école primaire

Le règlement : 52% de la parcelle peut être bâtie, max. 15 m de haut, 3 m de retrait devant, 2.5 m sur les côtés et derrière.

Certains résidents s'entendent pour créer des allées entre leurs immeubles.

Les réseaux d'eau et d'électricité sont installés. Une route principale est construite aux frais de la Municipalité.

Construction d'immeubles familiaux limités à quatre étages, plus deux sous la pente éventuellement.

Intégration de la coopérative au sein des zones urbaines constructibles (*dakhel al tanzim*) par faveur du maire pour ses employés.

1996 Le propriétaire des terrains, de la grande tribu Adwan, est indemnisé pour l'arrachage de ses oliviers.

1993 Achat d'un terrain de 80 000 m² (8 donums, occupé partiellement d'oliviers) Chaque membre paie 4200 JD pour 400 m². Les terrains valent 10 500 JD le donum (1000 m²)

1992 Création de la coopérative des employés de la Municipalité du Grand Amman (86 membres)