



HAL
open science

La Politique publique de l'habitat social au Maroc entre continuité et rupture : Proposition d'une grille d'analyse du changement

Abdelilah Abdouh

► To cite this version:

Abdelilah Abdouh. La Politique publique de l'habitat social au Maroc entre continuité et rupture : Proposition d'une grille d'analyse du changement. 2014. hal-03320355

HAL Id: hal-03320355

<https://hal.science/hal-03320355>

Preprint submitted on 15 Aug 2021

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 Politique publique de l'habitat social au Maroc entre continuité et rupture : Proposition d'une grille d'analyse du changement

ABDOUH ABDELILAH

*Chercheur en Dynamique Spatiale au Maroc : Aménagement, Développement et Gouvernance
Faculté des lettres et des sciences humaines (Université CADDY AYAD)*

[Résumé : La périodisation des politiques de l'habitat social au Maroc permet d'identifier les moments de continuité et de rupture, elle constitue un prélude à l'analyse du changement ou de l'inertie de ces politiques. Dans ce cadre, plusieurs approches théoriques et grilles d'analyse permettent d'appréhender, et expliquer les processus de changement notamment le réseau de politique publique.]

[Abstract : The periodization of social housing policies in Morocco makes it possible to identify moments of continuity and rupture, and constitutes a prelude to the analysis of the change or inertia of these policies. Within this framework, several theoretical approaches and analytical grids allow us to understand and explain the processes of change, particularly the public policy network]

[Mots clés : habitat social, politique publique, action publique, changement de politique publique, réforme de l'action publique, acteurs de politique publique, instruments d'action publique, temporalité, périodisation de la politique d'habitat, le réseau de politique publique]

[Keywords : social housing, public policy, public action, public policy change, public policy reform, public policy actors, public policy instruments, temporality, periodization of housing policy, the public policy network]

Introduction

La politique publique en matière d'habitat social au Maroc remonte à l'ère coloniale. Elle a connu des périodes de continuité et de rupture en fonction de la conjoncture économique et sociale (Lehzam, 2000, P.219) mais aussi politique. S'inscrivant sur une longue période, l'analyse de cette politique ne peut faire l'économie d'une attention au temps long pour deux raisons principales : « *D'une part, une analyse portant seulement sur le temps court occulterait des causes adéquates, d'autre part, les mécanismes à travers lesquels les chaînes causales se rencontrent peuvent également s'inscrire dans la durée.* » (Hoeffle, 2010, P.60)

La périodisation des politiques de l'habitat social voir de l'habitat en général diffère d'un chercheur à un autre, et suivant les critères de différenciation adoptés qui sont multiples (critères économiques, sociaux, politiques ...). Cette contribution fera, en premier lieu, l'état de ces différentes périodisations qui essaient de saisir les moments de rupture, de réforme et de stagnation des politiques de l'habitat social au Maroc.

En deuxième lieu, nous allons, d'une part, identifier les moments importants et les séquences de changement de l'action publique en matière d'habitat social, et d'autre part, après l'exposition de quelques approches du changement des politiques publiques on propose une grille d'analyse pour appréhender les questions cruciales en termes d'analyse de politiques publiques dans le temps (sur une durée plus au moins importante) à savoir : qu'est ce qui a changé et comment ? Quels sont les acteurs du changement ? Quelle est la nature des changements marginaux, radicaux ? Comment identifier les moments de changement et l'ampleur des changements?

I- Périodisations des politiques publiques de l'Habitat Social

Plusieurs chercheurs ont procédé à l'exercice de périodisation des politiques de l'habitat et de l'habitat social, les finalités n'ont pas été les mêmes ni les critères de différenciation. On peut distinguer deux grands groupes de périodisations; une première qui se base, en général, sur les plans de développement économique et social (PDES)¹ et qui inscrit l'action publique dans la continuité, et une deuxième qui identifie des séquences homogènes d'action publique en matière d'habitat social et souligne le changement ou la rupture.

La périodisation sur la base des PDES s'explique par le fait que ces documents constituaient la principale source d'information sur la politique de l'Etat en général et la politique de l'habitat en particulier, politiques qui s'inscrivent dans la continuité même si les discours sur les PDES laissent entendre la contraire « *chaque nouveau plan apparaissait dans le discours officiel et même académique comme un tournant ou une rupture par rapport à la politique précédente* » (Lehzam, 1994, P.129).

La deuxième périodisation est ponctuée par des moments de changement voir de rupture en fonction des conjonctures critiques économiques, sociales et politiques qui ont influencées les politiques publiques sectorielles.

Pa ailleurs, cet exercice qui ne peut être exhaustif (Les quelques périodisations citées ci-dessous sont données à titre d'exemple) essaie de simplifier l'analyse des politiques dans la longue durée à travers l'identification des séquences d'action publique et des chaines causales ; « *l'attention au temps long permet d'appréhender des types de changement*

¹ Dans ce cadre deux postures de recherche s'imposent : une première qui perçoit les politiques publiques en matière d'habitat social au Maroc comme une continuité de politiques, d'actions et de programmes qui remontent à l'ère coloniale, et une deuxième qui lie la genèse de cette politique aux premières orientations et actions formulées dans le plan de développement économique et social PDES 73-77.

différents suivant la durée ou le moment auquel se produisent les politiques publiques. ces typologies peuvent se centrer sur les rythmes et le timing des causes, ceux des mécanismes et des effets du changement, mais aussi sur les temporalités des différentes séquences de l'action publique.» (Bruno, Surel, 2010, P.61-62).

a- Périodisation de continuité:

Établie, en général, sur la base des plans de développement économique et social, les politiques en matière d'habitat apparaissent comme une succession de choix assujettis au volontarisme étatique. Les changements concernent des réajustements se rapportant aux orientations stratégiques et/ou la modification ou la création de nouvelles institutions ou l'adoption de nouveaux instruments.

a-1 Périodisation Mohamed Benlahcen Tlemçani et Rufin Missamou (Tlemçani, Missamou , 1980) :

- Avant 1973 : les actions menées par l'État ont été ponctuelles et de faible envergure. Il s'agissait particulièrement de la politique de «démolition-recasement» des bidonvilles qui concernait 18 % de la population urbaine en 1970 ;
- 1973 à 1977 : les pouvoirs publics ont opté pour la stratégie de restructuration des bidonvilles, qui était en vogue à l'époque (suite aux recommandations de la Conférence des Nations unies, Habitat I à Vancouver en 1976) car appuyée financièrement par la Banque mondiale et l'USAID. Trois projets de développements urbains (PDU) ont été réalisés avec le concours de la Banque mondiale ;
- 1981 – 1980 et de 1981-1985 étendu jusqu'à 1987 : ont retenu comme principales options la poursuite de l'action de restructuration des bidonvilles et le renforcement du programme de l'habitat économique. En 1984, on assiste à la création de l'ANHI dont les attributions sont : la restructuration et le recasement des bidonvilles, la restructuration de l'habitat sous-équipé et non réglementaire et la réalisation de lotissements pour dédensifier les tissus anciens ;
- Depuis 1987 : La stratégie de restructuration a été abandonnée. L'ANHI a adopté comme mode d'intervention la production de lots équipés de relogement (recasement) et la mise en place de programmes intégrés

combinant à la fois des lots de relogement et des lots destinés au marché. L'un des éléments importants de cette nouvelle stratégie réside dans le recours à la péréquation financière entre les différentes catégories de populations bénéficiaires.

a-2 Périodisation Mohammed Naciri (Naciri, 1984) :

- La première période (1956-1959) : gagner l'adhésion des couches rurales ou urbaines ;
- La deuxième période (1960-1972) : efficacité économique et choix technicistes ;
- Troisième période (1973-1980) : demande urbaine et encadrement de la population
- Quatrième période (1981-1983) : retour à la campagne.

a-3 Périodisation Haut commissariat au plan et centre de recherches démographiques (Hcp, 2005) :

- 1958 à 1971 : l'Etat poursuivait au niveau urbain la même politique qui prévalait durant la période coloniale. L'espace urbain était relativement négligé en faveur de la campagne où la politique de distribution des terres était intense ;
- 1972 à 1982 : durant cette période, l'Etat a recentré son action au niveau de l'habitat urbain pour répondre d'une part aux besoins de la classe moyenne par la production de lotissements publics sur des terrains domaniaux, et d'autre part aux besoins des ménages à faible revenu, par la résorption des bidonvilles, en ayant recours à l'aide extérieure ;
- 1983 à 1991 : après l'évaluation de la politique de l'habitat durant la période précédente, l'Etat a rationalisé son action dans le domaine de la production de terrains et de logements par la création de deux organismes l'ANHI et la SNEC et le recours systématique à la péréquation, en vue d'équilibrer les projets de résorption de bidonvilles ;
- 1992 à 1997 : la fin de l'accès facile aux terrains par les opérateurs publics, suite à l'épuisement des réserves foncières de l'Etat, rend la politique de péréquation peu efficace. Afin de continuer la même politique en matière

d'habitat social, l'Etat était dans l'obligation de consacrer plus de moyens à la résorption des bidonvilles et à la construction de logements sociaux, notamment à travers le programme des 200.000 logements, lancé en 1995 ;

- 1998 à 2002 : l'année 1998 constitue un premier tournant dans la politique de logement social. Les résultats de l'effort budgétaire de l'Etat, aussi bien en matière de résorption de bidonvilles qu'en matière de production de logements sociaux, n'étaient pas à la hauteur des attentes, d'où une nouvelle politique qui vise la réalisation des objectifs suivants : 1- Faire de l'effort de l'Etat un catalyseur des interventions des autres acteurs. Les collectivités locales et les populations concernées (bidonvillois) doivent s'impliquer financièrement et moralement dans les opérations de lutte contre l'habitat insalubre. 2- Agir au niveau de tous les goulots d'étranglement liés au foncier et à l'urbanisme, en mettant en œuvre le nombre impressionnant de propositions et de recommandations des études réalisées par le département de l'habitat, depuis le début des années 1990 ;
- A partir de 2003 : Tout en continuant l'approfondissement des réformes lancées depuis 1998, la nouvelle stratégie de l'habitat, inaugurée en 2002, se fixe comme objectif principal la production annuelle de 100.000 logements sociaux à des prix accessibles (80.000-100.000 DH). Pour atteindre cet objectif, l'accent est mis sur le secteur privé et les structures locales et régionales avec une nouvelle stratégie dans la lutte contre l'habitat insalubre et un rôle tout nouveau des OST².

b. Périodisation de rupture :

Elle est établie sur la base des événements politiques et économiques et sectoriels marquants. Dans cette perspective, l'action publique traduit une causalité linéaire entre événements politiques, économiques et sociaux et le réajustement de l'action publique.

On peut souligner Deux aspects majeurs de cette périodisation ; ses phases ou ses séquences apparaissent, d'une part, en rupture avec les séquences précédentes et, d'autre part, elles traduisent une transformation des objectifs et du sens de l'action publique en matière d'habitat social.

² Les organismes sous tutelle de l'habitat

b.1 Périodisation sur la base de trois grandes approches : hygiénique, sécuritaire, sociale (Adidi, 2006 ; Sahel, 2008) :

1. Avant 1980 % la prédominance de l'approche hygiéniste dont la finalité est la lutte contre l'insalubrité ;
2. Les années quatre vingt : la priorité à la restructuration sur place ou le triomphe de l'approche sécuritaire ;
3. De 1991 à Fin 2000 : Le recasement et la régularisation des quartiers irréguliers en dur ;
4. A partir de 2001 : Les nouvelles stratégies intégrées d'intervention ou la naissance de l'approche sociale.

b-2 Périodisation sur la base de l'interventionnisme de l'Etat (Abouhani, 2011) :

1. Avant 1990 : l'Etat et au centre du système de production urbaine à travers La distribution des lots, La résorption des grands bidonvilles, La régulation des quartiers clandestins. le secteur privé reste limité.
2. Depuis le début de 1990 (sous l'effet de l'épuisement des réserves foncières publiques, et la politique d'ajustement structurel) : la reconfiguration du rôle de l'Etat à travers l'ouverture sur le secteur privé sous deux formes ; l'amorçage d'un urbanisme dérogatoire et l'implication du secteur privé dans la politique du logement social.

b-3 : Périodisation selon la programmation des actions de résorption de l'habitat insalubre : (la place de la politique d'habitat social par rapport à la politique d'habitat en général)(Hoang, 2006)

- c. -Entre 1972-1985 : la résorption de l'habitat insalubre figurait parmi les orientations gouvernementales mais elle s'inscrivait dans une politique plus large de lotissement ouverte à l'ensemble des catégories sociales ;
- d. -Entre 1985 et 1999 : la politique de l'habitat s'est davantage portée sur la résorption de l'habitat insalubre.

b-4 : Périodisation sur la base des critères économiques :

- Périodisation de Serhane Abdellah (Serhane, 2003) :
 - Période antérieure à 1973 : la priorité a été donnée au monde rural ceci s'est traduit par le faible niveau de réalisations en matière d'habitat urbain.
 - Période entre 1973 à 1985 : L'essor du secteur grâce à un effort budgétaire et à des actions fortement mobilisatrices de l'épargne des ménages, et la mobilisation des ressources financières extérieures. Cette période a connu aussi une forte institutionnalisation du secteur et la promulgation du premier code d'investissement immobiliers.
 - A partir de 1986 : priorité donnée à la lutte contre l'habitat insalubre (création de l'ANHI, la SNEC et ATTACHAROUK) et au renforcement du secteur public.
 - Depuis 1994 : En dépit des efforts déployés par l'Etat en matière d'habitat par la mise en chantier de différents programmes, l'appareil de production ne répond pas encore au volume des besoins exprimés.
- Périodisation de Sofiane Tahiri (Tahiri, 1988):
 - Les années 80 : Afin d'amortir le choc de son désengagement, le gouvernement marocain s'est lancé, au milieu des années 80, dans des actions restructuratrices ayant pour but de pallier au vide administratif et financier en créant un ensemble de PPH³. cette initiative fut renforcée par une réforme du code d'investissements immobiliers en 1988 ;
 - Années 1990 : renforcement des interventions dans les années 90, la politique du logement s'est vue renforcée d'une réforme relative aux investissements immobiliers, notamment à travers l'encouragement de la construction de logements sociaux stipulé par la loi cadre n°18-95 formant charte d'investissement.

³ Prêt public pour habitat

II-Périodisations sur la base des institutions et des instruments d'intervention publique

Un deuxième type de périodisation, offrant d'importantes pistes de recherche et d'explication du changement de l'action publique en matière d'habitat social, adopte des critères se rapportant, d'une part, aux institutions d'intervention, et d'autre part, aux instruments d'intervention publique.

a-Périodisation sur la base des institutions d'intervention (Chorfi, 1995 ; Le Telleier, 2009)

- Avant 1944 : les services de l'habitat notamment l'office chérifien de l'habitat européen (OCHE) ont focalisé leur attention sur le bidonville ;
- 1944-1946 : L'OCHE devient office chérifien de l'habitat (structure administrative détachée de tout organe cohérent de planification ne réalisant que des opérations ponctuelles d'intérêt local) et un nouveau service est créé en son sein pour s'occuper de l'habitat marocain ;
- A partir de 1946 : création de la circonscription de l'habitat et de l'urbanisme sous tutelle d'un organisme technique la direction des travaux publics qui a réalisé les trames 8*8 afin de résorber les bidonvilles et dé densifier les quartiers surpeuplés.
- 1957-1967 : la circonscription de l'habitat et de l'urbanisme devient attachée au ministère chargé des travaux publics. des instruments d'interventions ont été mis au point : substitution aux trames Ecochard 8*8, les trames sanitaires améliorées (TSA) et des trames sanitaires (programme encore plus sommaire)
- 1967-1972 : les services de l'habitat et de l'urbanisme sont intégrés au ministère de l'intérieur (le CERF organe de réflexion à l'époque établit le lien entre la sécurité matérielle « propriété du sol » des bidonvillois et la sécurité politique).cette nouvelle politique s'appuie sur un nouveau programme le ZEP (zone à équipement progressif) avec ses deux variables ZEP5 et ZEP15.
- A partir de 1972 : la création du ministère de l'habitat et de l'aménagement du territoire qui va combiner deux techniques dans la lutte contre le bidonville : le recasement et restructuration (des grands et moyens bidonvilles). La création de l'ANHI en janvier 1984 et auparavant les ERAC.

b-Périodisation sur la base des instruments d'interventions publiques⁴

- 1968-1972 : L'intervention de l'Etat dans l'urbain reste limité ;
- 1972-1977 : Mise en place des ERAC et FNAET, l'intervention des les bidonvilles à travers les ZEP, Trames sanitaires, Trames sanitaires d'accueil toutes inspirées de la trame Ecochard ;
- 1978-1985 (Premier tournant) : PDU (dans une optique d'intégration urbaine des bidonvilles) ;
- 1985 (deuxième tournant) : la création et la maîtrise d'ouvrage publique à travers la création d'OPH (ANHI, SNEC, ATTACHAROUK) ;
- 1988-1992 : Mise au point du système de subvention croisée (péréquation) ;
- A partir 1991 : Programme de lutte contre l'habitat insalubre. Encouragement du partenariat conventionné avec le secteur Privé. Adoption de nouveaux outils d'intervention (PLH DU, ZAP, ZUN) ;
- A partir 1994 : logement social, MOS, contractualisation...

III-Identification des moments des changements et séquences de l'action publique

Cet exercice de périodisation nous permet d'appréhender aussi bien la continuité que la rupture, voir les moments et séquences de changement de la politique publique d'habitat social.

Dans ce volet, nous exposons, d'une part, le cadre théorique général de l'analyse des changements des politiques publiques, et d'autre part, nous exposons un séquençage de politique de l'habitat social sur la base de la périodisation déjà exposée, et enfin, il est question d'expliquer sommairement le changement de ces politiques en adoptons l'analyse par réseau de politique publique.

III-1 le cadre théorique de l'analyse du changement des politiques publiques

La plupart des recherches qui s'intéressent à la question du changement dans les politiques publiques se focalisent généralement sur les moments de réforme ou sur les périodes de crise pour décortiquer les processus en œuvre. Mais il faut rappeler que réforme et changement ne sont pas toujours synonymes (Zittoun, 2000, p.123).

⁴ Rapport du groupement Debbi/Altius issu de l'étude relative à «la RESORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE - REDEFINITION DES METHODES D'INTERVENTION » confiée par le secrétariat d'Etat à l'Habitat, 1998,p.9-12, version numérique

De fait, le changement des politiques publiques est un objet de recherche classique, d'ailleurs « *toute politique publique recouvre une théorie du changement social* » (Mény, Thoenig, 1989). Cette question apparaît, dans le contexte actuel marqué par la mondialisation et du discours récurrent de la réforme, comme une figure incontournable de l'action politique et de l'action publique (Palier, Surel, 2010, p.11).

Les approches théoriques d'analyse du changement des politiques publiques porte, d'une part, sur les changements marginaux, d'autre part, sur les changements radicaux et paradigmatiques, et enfin, sur une dichotomie entre les changements marginaux et radicaux. Plusieurs approches essaient d'appréhender ces différents types de changement.

1. Analyse des changements marginaux

On peut inscrire dans ce cadre les travaux de Lindblom, et les travaux des néo institutionnalistes historiques et des néo institutionnalistes de choix rationnels, ainsi que ceux de Peter Hall.

- Incrémentation de Lindblom (1958) : Le changement des politiques publiques ne peut se faire qu'à la marge via une incrémentation qui tranche la prise de décision. En effet, le grand nombre d'acteurs des politiques publiques défendent chacun leurs acquis et leurs institutions, et ne possèdent qu'une marge de manœuvre minimale
- Le néo institutionnalisme historique : Il met en exergue le rôle des institutions et les choix du passé pour expliquer le changement et l'inertie des politiques publiques. La notion « dépendance au sentier », qui s'inscrit dans ce cadre théorique, désigne le poids des choix effectués dans le passé sur le présent.
- Le néo institutionnalisme du choix rationnel : A travers la notion Principal –agent ; Dans cette perspective une puissance délégante, le principal, délègue pour des raisons d'efficacité un champ d'activité à une institution délégataire, l'agent ; or les intérêts et les objectifs de ce dernier peuvent progressivement s'autonomiser et différer de ceux du premier. La construction de « problèmes d'agence » explique le changement de politique.

2. Analyse des changements radicaux et paradigmatiques

Les changements radicaux des politiques publiques font suite à des chocs exogènes (économiques, sociaux, politiques...) qui perturbent les représentations et les instruments de l'action publique.

Plusieurs approches ont mis l'accent sur les possibilités du changement radical des politiques publiques :

- L'approche cognitive des politiques publiques (Bruno Jobert et Pierre Muller) : la dynamique de changement de la politique publique provient des relations entre le référentiel global et le référentiel sectoriel ; les évolutions propre au référentiel global engendrent des mécanismes de désajustement des référentiels sectoriels qui poussent à leur modification.
- ACF (Advocacy Coalition Framework) : le changement radical se fait par l'action stratégiques d'acteurs spécifiques réunis au sein de sous système de politique publique sous forme de coalition de cause⁵. Plusieurs coalitions, avec des perceptions différentes du problème et de la façon dont il doit être traité, s'affrontent au sein du sous système. Le changement de paradigme correspond au remplacement d'une coalition dominante par une autre.

3. analyse dichotomique entre adaptations marginales et changement radicaux et paradigmatiques :

On peut inscrire dans ce cadre, les outils et les approches qui permettent à la fois de cerner les changements marginaux et radicaux des politiques publiques :

1. Le réseau de politique publique permet d'appréhender aussi bien les changements marginaux (changement à l'intérieur des réseaux ou coalition) que les changements radicaux (changement au niveau de la coalition dominante) ;
2. L'apprentissage : outil repris par plusieurs études se rapportant aux changements marginaux mais aussi radicaux.
3. Approche cognitive des politiques publiques à travers la notion de référentiel sectoriel permettant d'expliquer les changements paradigmatiques et radicaux.
4. Analyse des situations critiques (durant la période étudiée) au niveau politique et économique qui ont permis une ouverture de la configuration institutionnelle permettant l'instauration de nouveaux rapports entre les acteurs

⁵ Ensemble d'acteurs, partageant un certains nombre de croyances, activement concernés par un problème politique et cherchant à influencer les décisions qui lui sont liées.

III-2 Identification des moments de changement de la politique de l'habitat social au

Maroc :

Les différentes périodisations nous amènent à identifier les moments de changement (conjoncture favorable au changement et conjonctures critiques) sur une longue temporalité (1956-2012), ainsi que les séquences de l'action publique en matière d'habitat social.

En effet le Maroc a connu durant cette longue période plusieurs événements d'ordre économique, politique et social qui ont influencé l'action publique en général et les politiques d'habitat en particulier.

Dans ce cadre, on peut citer, les moments suivants :

- A partir de 1940 : l'apparition d'un objet d'action publique (bidonville, habitat social) et mise en œuvre des premières actions d'interventions ;
- A partir de 1973 : réaction de l'Etat à deux putschs (1971 et 1972). Récupération des terres de colonisation qui se traduit par les vastes programmes de lotissement destinés aux couches moyennes ;
- Années 1981 : Emeutes urbaines, la crise économique, le PAS, le désengagement de l'Etat, et l'institutionnalisation du secteur ;
- Années 1990 : épuisement des réserves foncières, début des réformes économiques amorçant et préparant l'alternance politique : programme de logement de masse (200.000 logement) ;
- 1998 : Gouvernement d'alternance démocratique de Mr ABDERAHMAN YOUSOUFI essaie de mener une réforme isolée « *l'audience des propositions reste confinée au sein d'un département ministériel. Pour une meilleur efficacité les propositions doivent être également portées et appuyées par des acteurs (public et privé) autres que le MATEUH...le décloisonnement de la communication entre les entités publiques impliquées d'une façon directe ou indirecte dans la question de l'habitat sont les seules garantis de la mise en application des recommandations et propositions en chantier actuellement* » (Lehzam, 2000, p.227) initiée par un groupe de médiateurs de politique publique (intellectuels).
- A partir de 2002 : la réinvention de la question sociale au Maroc (Catusse, Longuenesse, Destremau, 2005) (Inscription de l'habitat social comme une priorité dans l'agenda des gouvernements). La réforme institutionnelle des OST, et des

instruments de la Politique publique de l'habitat social (MOS-Contractualisation-Territorialisation des l'action publique...).

Sur la base de l'identification des événements économiques, politiques, et sociaux marquant précités, un séquençage de l'action publique en matière de l'habitat social peut être avancé.

En effet, l'inscription du changement de la politique publique de l'habitat social dans le temps passe par l'identification des séquences de l'action publique et l'analyse les interactions entre les dynamiques spécifiques à des temporalités différentes⁶.

Nous adoptons un premier découpage séquentiel de la politique publique de l'habitat social sur une temporalité longue (1956-2012) :

1-stade d'émergence (1956-1983) : Emergence de l'habitat social comme catégorie d'action publique. En effet, durant ce stade, une scène de politique d'habitat social s'est constituée autour d'acteurs qu'ils soient intellectuels, experts, politiques, administratifs ou sociaux, qui s'organisent et d'enjeux différents ;

2-stade d'institutionnalisation (1983-1998): Cette période est marquée par le désengagement de l'Etat et la création de plusieurs institutions dont relève la lutte contre l'habitat insalubre. Un jeu d'acteurs concernant la mise en œuvre et la prise de décision prend forme ;

3-stade de transformation (1998-2012): plusieurs facteurs d'ordre politique, économique et social incitent et génèrent des transformations de l'action publique au niveau d'institutions, d'instruments et de représentation de la problématique de l'habitat social. La scène de la politique publique de l'habitat social devient suffisamment mûre pour offrir de nouveaux moyens de négociation et de régulation, et surtout, permet une pluralité d'acteurs qui épousent des stratégies différentes, et sont de plus en plus indépendant du volontarisme Etatique.

⁶ En effet, les différentes périodisations décrites ci-dessus sont établies selon des critères différents, optant pour la continuité pour les unes, et pour la rupture pour les autres, et offrent une historicité de l'action publique en matière d'habitat social inscrite sur des temporalités différentes permettant de dégager les changements rapides et longs, marginaux et paradigmatiques.

IV- les réseaux de politique publique : Analyse du Changement de la politique publique de l'habitat social (1956-2012)

Les réseaux d'action publique sont « *le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchisé, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts.*» (Patrick le Galès et Mark Thatcher) dans un environnement complexe.

Les travaux sur les réseaux de politique publique s'intéressent aux relations entre les groupes d'intérêt compris au sens large (associations, syndicats, groupements professionnels...) et l'Etat. L'apport fondamental de ses travaux est de montrer que le processus de politique publique est fragmenté. Les groupes d'intérêt participent activement à la prise de décision et à sa mise en œuvre, en nouant des relations très proche avec l'élite politico-administrative (Thatcher, 2006, P. 386).

Sur la base de l'approche par les réseaux, il est question de la constitution d'un réseau ou coalition d'acteurs de la politique publique de l'habitat social s'est constitué autour des administrations de tutelle (acteurs politico-administratif) héritant un ensemble de choix du passé en matière d'instruments (résorption des bidonvilles, recasement...) et de référentiel (l'habitat social est d'abord une action de préservation de l'hygiène urbaine). L'interventionnisme de l'Etat a été marqué par une approche sécuritaire⁷ surtout après les deux putschs de 1971 et 1972 et les émeutes urbaines des années quatre-vingt, l'Etat sécuritaire insuffla sa représentation de la société à la politique publique de l'habitat social qui devient par la même occasion une politique de maîtrise et de contrôle urbain.

L'ajustement structurel initie le désengagement de l'Etat et l'institutionnalisation de la politique publique émergente de l'habitat social notamment avec la création d'une institution spécialisée (ANHI) dans la lutte contre l'habitat insalubre afin de capitaliser (apprentissage⁸) et reproduire les expériences du passé (la dépendance au sentier⁹) en matière d'habitat social¹⁰.

⁷ Traduisant le lien fait par le CERF entre la sécurité matérielle « propriété du sol » des bidonvillois et la sécurité politique

⁸ L'apprentissage, selon Heclou, peut être considéré comme représentant un changement relativement durable dans le comportement qui résulte de l'expérience. Le recours à la notion d'apprentissage offre deux possibilités d'enrichissement de l'analyse de l'action publique. Il permet, d'une part, d'élargir la lecture en réintroduisant la question de savoir et de l'usage de l'information dans la conduite des programmes gouvernementaux. Ainsi le

L'avènement du gouvernement d'alternance démocratique offre une première « fenêtre d'opportunité » (Chevalier, 2005) permettant d'effectuer des changements au niveau de la politique publique de l'habitat social et amorcer une politique en rupture avec le passé.

Depuis 1998, d'autres acteurs, et par initiative Etatique et afin d'appuyer l'effort de l'Etat en matière d'habitat¹¹, viennent se joindre à l'ancienne coalition : de nouveaux acteurs privés organisés (FNPI) (Zaki, 2011, P.259-260), et d'anciens acteurs dont la configuration et le rôle ont changé (la refonte des OPH et Création du Holding Al Omrane)(Barthel, Zaki, 2010, P.205-224), notamment le ministère des finances

La réinvention de la question sociale est posée avec acuité, l'approche démocratique et participative qui prend en compte les ressortissants¹² de la politique publique de l'habitat social s'impose comme nouveau référentiel du libéralisme social.

Les changements des politiques publiques de l'habitat social peuvent être enregistrés sur trois registres :

1. Changement interne à la coalition d'acteurs des politiques publiques de l'habitat social : apparition de nouveaux acteurs, affaiblissement de certains acteurs, renforcement d'autres, changements de stratégie d'un ou de plusieurs acteurs ;
2. Les rapports de force interne à la coalition de la politique publique de l'habitat social, qui impliquent une négociation continue sur les ressources (réglementaires, financières, foncières, fiscales...), les instruments d'intervention (programmes, approches...), et les arguments et objectifs de l'action publique ;
3. le réajustement permanent de la dimension cognitive et de la représentation (construite par la coalition de politique publique de l'habitat social) de la problématique de l'habitat social par rapport à la société suite aux réformes politiques, économiques et sociales.

changement de politique publique n'est pas dû simplement aux rapports de force existant entre les acteurs, mais peut résulter de l'introduction de nouveaux savoirs (informations et perception des actions passées, nouvelles idées), ou de changement dans l'environnement de la politique publique. Les processus d'apprentissage « assimilent de nouvelles informations, incluant celle basées sur les expériences passées, et les appliquent à leurs actions subséquentes. »(Hall).

⁹ Notion qui s'inscrit dans la perspective néo institutionnaliste qui met en exergue le rôle des institutions et les choix du passé pour expliquer le changement et l'inertie des politiques publiques. La dépendance au sentier désigne le poids des choix effectués dans le passé sur le présent.

¹⁰ Editorial du premier numéro d'Al Maouil, 1991, Problématique de l'habitat insalubre au Maroc , N°-juin

¹¹ Entretien avec Tawfik HJIRA dans la revue AL AAKAR (FNPI, 2007a,16, revue d'information de la FNPI)

¹² Les ressortissants sont des individus ou groupes à qui les politiques publiques sont destinées.

Conclusion

L'habitat social est la politique publique de lutte contre l'habitat insalubre. Ses contenus et ses instruments diffèrent selon les gouvernements. L'habitat social, sous cet angle, est une politique publique sectorielle qui désigne à la fois des processus de décision et de régulation sectorielle auxquels participent un certain nombre d'acteurs et constitue un lieu où un secteur construit son rapport à la société à travers sa dimension cognitive.

Le changement des politiques publiques peut s'inscrire sur trois registres (Hall, 1993) :

1. Un changement des instruments qui permettent de concrétiser et de mettre en mouvement l'action publique dans un domaine ;
2. Un changement des cadres institutionnels qui structurent l'action publique dans le domaine concerné ;
3. Un changement des objectifs des politiques et, plus généralement, des cadres normatifs qui orientent l'action publique ;

Le changement d'une politique publique amène nécessairement la redéfinition de ses objets et objectifs, la refonte de son référentiel et de ses représentations sectorielles, le renouvellement de ses instruments et de ses indicateurs, et l'apparition de nouveaux acteurs ou coalition (ou réseau), des médiateurs (Muller, Surel, 1998)¹³ ou acteurs du changement en phase avec les exigences opérationnelles et cognitives de la nouvelle politique.

¹³ Le rôle des médiateurs consiste inventer les termes dans lesquels se pense et agit la société sur elle-même à travers cette action de production des référentiels ce que construisent les médiateurs est image que la société se donne elle-même et à travers laquelle elle va mettre en œuvre des processus de régulation de sa sectorialité.

Bibliographie

Ouvrages

1. Chorfi .A, 1995, l'insalubrité dans l'habitat urbain au Maroc définitions et diagnostic, publication du centre d'études et de communication de l'ANHI,
2. habitat social au Maghreb et au Sénégal, l'harmattan, 2009, p.101-102 version numérique
3. Mény.Y, Thoenig. JC, 1989, politiques publiques, Paris, PUF, 1989
4. Palier.B, Yves Surel.Y, 2010, quand les politiques changent temporalités et niveaux de l'action publique, paris, L'Harmattan
5. Lehzam. A, 1994, le logement urbain au Maroc les ménages et l'Etat face à l'accès à la propriété et à la location, Imprimerie TOUMI, rabat
6. Palier.B, SUREL.Y, 2010, quand les politiques changent, l'Harmattan
7. Pierre Muller.P, SUREL.Y , 1998, L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES. Paris, Montchrestien, Collection Clefs

Articles

8. Lehzam. A, 2000, politique de l'habitat social au Maroc (1958-1998), Bulletin économique et social du Maroc, rapport social, okad
9. Hoeffler.C, Clémence Ledoux.C et Prat.P, 2010, Temporalité et changement de politiques publiques, in quand les politiques changent, l'Harmattan
10. Benlahcen Tlemçani.M et Missamou.R , 1986, habitat clandestin et insalubre au Maroc vers une stratégie d'intervention plurielle, Les Annales de la Recherche Urbaine n° 86, 0180-930-VI-00/86/ version numérique
11. Naciri.M, 1984, Politique urbaine et « politiques » de l'habitat au Maroc :incertitudes d'une stratégie, politiques urbaines dans le monde arabe, EMA 1, Lyon
12. Haut commissariat au plan et centre d'études et recherches démographiques, Politiques et programmes de l'Etat en matière d'habitat de 1958 à 2003, Rapport, 2005
13. ADIDI. A, 2006 la question de l'intégration sociale dans les programmes de lutte contre l'habitat insalubre au Maroc, in les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale(sous la direction de Ali Sedjari), l'Harmattan- GREY
14. Sahel.H, 2008, interventions publiques et actions collectives dans les quartiers périphériques, dans Participations citoyennes et action publique, adels, paris
15. Abouhani.A, 2011 les politiques publiques de la ville au maroc, in la nouvelle scène urbaine, Edition Karthala,Paris,
16. Hoang.X, 2006, Lutter contre les bidonvilles et l'habitat insalubre : deux démarches différentes, le Maroc et la tunisie, A quoi sert s'aider le sud ? Economia
17. Serhane. A, 2003, le financement de l'habitat social au Maroc, Edit Consulting, casablanca, 1ère edition
18. Tahi.S, 1988, les stratégies de financement de l'Habitat au Maroc, in la problématique urbaine au Maroc : de la permanence aux ruptures, presse universitaire de Perpignan
19. le Tellier.J,2000, les deux volets de la lutte contre l'habitat insalubre au Maroc : la prévention et la résorption, in Zittoun Philippe. Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement. In: Politiques et management public, vol. 18 n° 2
20. Lehzem.A, 2000 politiques de l'habitat social au Maroc, bulletin économique et social, rapport social OKAD,
21. Catusse.M, 2006, qui explique la prise de conscience de politique de l'exaspération des risques sociaux (Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, n°105-106, 2005
22. Mark Thatcher, les réseaux, in dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de sciences Po
23. Chevallier.J , 2005, « Politiques publiques et changement social »,Revue française d'administration publique , 2005/3 no115,
24. Zaki.L , 2001, la fédération nationale des promoteurs immobiliers, in l'action urbaine au Maghreb : enjeux professionnels et politiques, Edition Karthala
25. Barthel.A et Zaki.L, 2010,les holdings d'aménagement nouvelles vitrines techniques de l'action urbaine au Maroc
26. Hall.P, 1993 policy paradigms, social learning and the state : the case of economic policymaking in britain, comparative politics, vol 25, n°3, p 275-293, version électronique
27. Catusse.M, Elisabeth Longuenesse.E, Destremau .B, 2005, Le travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen-Orient, Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, n°105-106

Rapports et revues

28. Rapport du groupement Debbi/Altius issu de l'étude relative à «la RESORTION DE L'HABITAT INSALUBRE - REDEFINITION DES METHODES D'INTERVENTION » confiée par le secrétariat d'Etat à l'Habitat, 1998,p.9-12, version numérique
29. FNPI, 2007a,16, revue d'information de la FNPI
30. Al Maouil, 1991, Problématique de l'habitat insalubre au Maroc, N°-juin