

## التجديد القانوني والتغيير

## Innovation juridique et changement

## Legal innovation and change

أ. علي جعفري، جامعة القاضي عياض – مراكش، المغرب

ملخص: غالبا ما تكتفي المؤسسات بما فيها الدولة، إن أرادت أن تُغير من وضع ما، بتعديل في قواعد العمل، وفي هذا النص نحاول أن نقف عند "تجديد" القواعد ومدى إستحداثه للتغيير المنشود في سلوك الفاعلين معتمدين على تتبع حالة خاصة: الجماعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء بالمغرب، هل تعديل قانون الجماعات المحلية الرامي لإحداث "وحدة المدينة" حقق مسعاه أم أن أفعال الفاعلين بحساباتهم ومنطقهم أجبروا "التجديد" أن يتجدد؟

**الكلمات المفتاحية:** قاعدة، تجديد، تغيير.

**Abstract:** Institutions, including the state, are often forced to change a situation by modifying the rules of work. In this text, we try to stand at the "innovation" of the rules and the extent of its development to the desired change in the behavior of actors depending on the tracking of a special case: the urban community of the city of Casablanca, Morocco. Is the amendment of the law of local communities aimed at creating the unity of the city achieved its objectifs or the actions of the actors in their calculations and logic forced the "innovation" to be renewed?

**Keywords:** Rule, innovation, change.

**Introduction:** Les règles sont-elles à même de changer les modes de penser et de faire des acteurs locaux en l'occurrence les conseillers communaux ? La réforme de la charte communale a-t-elle pu amener les élus à se comporter conformément à « l'unité de la ville » projetée et souhaitée ? Ou bien que cette « unité » allait à l'encontre des schèmes de penser et d'agir profondément installés, à l'encontre d'un jeu dont les joueurs se sont rodés ? Ce sont ces questions qui constituent la trame de fond de ces développements qui reposent sur une observation méticuleuse et participante des sessions de la Commune urbaine de Casablanca, des congrès régionaux initiés par le Ministère de l'Intérieur (Maroc) depuis 2002, date de la première réforme, jusqu'à 2008, date de la réforme de la « réforme », ainsi que les développements ultérieurs.

### De quelques traits du système communal avant l'innovation

Ce que nous appelons innovation, c'est la nouvelle organisation communale communément connue sous l'expression de « l'unité de la ville ». Elle est innovation dans la mesure où cette notion théorique et ses effets concrets éventuels sont instaurés pour la première fois. La nouvelle conception de la collectivité locale marque une ligne de démarcation entre une structuration antérieure et une structuration postérieure. Elle est juridique dans la mesure où ses mécanismes de mises en œuvre sont dans une large mesure juridiques. En d'autres termes, elle compte sur un ensemble de lois, de décrets, d'arrêtés et de circulaires pour donner au changement\* le cap voulu par les détenteurs du pouvoir d'agir par le biais de la règle.

### Deux états

Dans les quelques mois qui précèdent les élections communales de 2003, les « professionnels des élections » commencent à instruire les nouveaux cadres juridiques qui balisent la voie vers le siège communal. Les élus se mettaient à prendre connaissance des nouvelles dispositions et de leurs conséquences pratiques. Le jeu n'est plus le même. Ses règles ont changé. Et mêmes les « reflexes » acquis au fil des expériences, surtout en termes par exemple de la circonscription où l'on se portera candidat ou d'anticipation sur les alliances et leurs scénarii, ont été brouillés.

- Découpage communal : L'élu se trouve face à un nouveau découpage communal. Ce nouveau partage du territoire réduit le nombre de communes urbaines à une seule au lieu et place des 28 communes qui avaient cours dans le périmètre urbain de la ville de Casablanca. La règle a largement rétréci l'espace de compétition. La consultation électorale d'avant (1997-2003) mettait en concurrence 844 sièges. Les

\*- Une des définitions donné au changement social et qui permet, tant soit peu, de cerner le concept est : « toute transformation observable dans le temps, qui affecte, d'une manière qui ne soit pas provisoire ou éphémère, la structure ou le fonctionnement de l'organisation sociale d'une collectivité donnée et modifie le cours de son histoire ». Guy Rocher (1970), Introduction à la sociologie, Tome 3, le changement social, Paris, Seuil, Collection « Point Essai ».

sièges de chaque commune sont répartis sur les circonscriptions qui la composent. Le candidat se trouve alors en face d'un nombre limité d'électeurs potentiels qu'il connaît presque nommément. Cet état de chose allait changer en 2003. L'unité de la ville a élargi le territoire de circonscription. La taille de celle-ci est égale au territoire d'action de l'arrondissement. Et puisque ce sont juste 16 arrondissements qui se partagent le territoire des ex-27 communes, on imagine le grand étendu de l'arrondissement, en termes d'équipements et de démographie, qui est en même temps circonscription électorale. Le candidat se trouve en conséquence face à un nombre beaucoup plus important d'électeurs que par le passé.

La consultation électorale 2003 offrait beaucoup moins de chance d'être élu communal. Juste 131 sièges au conseil de la commune sont livrés à la compétition entre candidats. Ces derniers peuvent cependant trouver consolation dans les sièges qui sont à pourvoir dans la nouvelle entité qui accompagne « l'unité de la ville », en l'occurrence « l'arrondissement ». Les 16 arrondissements mettaient en jeu 385 sièges. Le total des sièges entre ceux du conseil de la commune et ceux des conseils d'arrondissements est de 516. La probabilité pour le candidat d'être élu n'est plus la même que dans l'élection communale de 1997 pour la simple raison que les postes accessibles ont été revues en baisse.

Ce sont là quelques effets des changements qui ont frappé le découpage en communes (élargissement de leurs territoires), en circonscriptions électorale (élargissement de leurs territoires ; circonscription = arrondissement) ainsi que le nombre des sièges à pourvoir (réduction de leur nombre).

- Mode du scrutin : Outre le découpage qui a été revu grâce à la baguette de la règle, le régime du scrutin n'a pas été, lui aussi, épargné. Les élus sont acculés à s'initier aux modalités de mise en œuvre du scrutin de liste à la proportionnelle et au plus fort reste, eux qui étaient familiarisés avec le scrutin uninominal. En théorie et selon ses adeptes, le scrutin de liste casse les relations individualisées « candidat-électeur » qui sont mises en valeur dans le scrutin uninominal. Dans le scrutin de liste, le candidat est éclipsé, le parti est mis en avant. Localement et dans les faits, le nouveau mode de scrutin ne fait pas le bonheur des professionnels des élections. Il est normal d'avoir un sentiment d'hésitation et d'inconfort à l'égard d'un mode de scrutin jamais expérimenté dans les consultations électorales locales. Il n'y a pas d'antécédents, de « leçons du passé » qui joueront le guide. Dans les expériences passées, le candidat se présente individuellement sans affiliation partisane ou en demandant l'investiture d'un parti. A ce stade, il a la même probabilité d'accéder au statut d'élu que les autres concurrents. Le scrutin de liste n'offre pas ce traitement égalitaire. Les chances de remporter un siège dépend d'un paramètre que redoutent les candidats : la position occupée dans la liste. Et puisque le scrutin de liste est aussi proportionnel, cette proportionnalité fait que les sièges vont être répartis

proportionnellement aux voix obtenues par chaque liste\*. Autrement dit, plus le candidat se positionne en bas de liste, moins il a de chance de remporter le siège. Dans ces conditions, les candidats font agir le type de rationalité dite « Savage », celle qui vise avant tout minimiser les regrets, en l'espèce les regrets d'une perte que le candidat mettra sur le compte de sa position dans la liste. C'est la rationalité « Savage » qui lui dicte en tout bon sens de chercher les premiers rangs de la liste et de n'être « docile » au classement que propose le parti pour la liste candidate que si cette proposition converge avec les injonctions de cette rationalité. Ce qui n'est pas toujours le cas. La période d'élaboration des listes par les partis témoignent d'innombrables dissensions suivies de désertion de candidats à la recherche de partis qui offre une meilleure position sur ses listes candidates. Ceux des candidats qui refusent par principe de changer de parti préfèrent abandonner la compétition électorale que d'y participer sous les couleurs d'une autre formation politique.

Dans ce contexte de défection et de transhumance induit par le nouveau régime électoral, le parti politique se trouve devant un effet émergent en l'occurrence la difficulté de présenter des listes complètes. Le parti ne peut déposer la liste qu'à la condition de contenir un nombre de candidat égal au nombre de siège à pourvoir dans la circonscription électorale (chaque Arrondissement constitue une circonscription à part entière). Les candidats potentiels désertent les partis, en quête des meilleures positions sur les listes auprès des formations partisanes chez qui les offres ne se contentent pas de jouer le « bouche-trou ». Les partis ayant subi cet effet et pour ne pas rater leur candidature, sont acculés « d'enrôler » des « comparses » afin de compléter leurs listes.

Le scrutin de liste à la proportionnelle induit une autre conséquence pour l'électeur. En principe, celui-ci vote pour une liste, non pour un candidat comme c'était le cas dans le scrutin uninominal. L'électeur, dans le scrutin de liste à « listes bloquées », se trouve devant des candidats qui sont « imposés » par le parti. Il n'a aucune emprise sur le candidat à élire\* dans la mesure où il vote pour la liste et que les membres qui la composent sont proposés par le parti. Même si en règle générale, ce dernier positionne en tête de liste et aux autres positions avantageuses des candidats connus des électeurs de la circonscription. Ce qui donne un scrutin de liste dans la forme et uninominal dans le contenu. Une bonne partie de l'électorat vote pour la liste qui propose son candidat favori. Si la règle qui a insaturé le régime électoral de

\* - Si le scrutin de liste était majoritaire, la réaction des candidats vis-à-vis des partis aurait été tout autre. On aurait pu remarquer plus de fidélité à la filiation partisane et moins de dissensions internes dont le principal mécanisme générateur est la position attribuée sur la liste candidate. Dans ce type de scrutin, chaque parti propose une liste de candidats. L'électeur choisit une liste. La liste ayant obtenu une majorité de voix est la liste gagnante et obtient tous les sièges.

\* - Le scrutin de liste où les listes ne sont pas bloquées sont dites listes à vote préférentiel. L'électeur a le droit de choisir parmi les candidats de la liste celui à qui il veut donner sa voix.

liste veut privilégier la relation électeur-parti politique, il n'en est pas le cas dans les faits. La relation électeur-parti politique transite par la relation électeur-candidat.

- Statut de l' élu : dans le mandat électoral d'avant les élections de 2003, il y avait uniformité du statut de l' élu. Les 27 communes qui composaient le périmètre urbain de la ville de Casablanca, sans prendre en considération la commune d'El Méchouar qui a conservé le statut de commune même sous le régime de l'unité de la ville, offraient à tous les candidats ayant remporté les élections le statut d' élu communal. A partir de 2003, la règle, en l'occurrence la loi portant régime des élections communales, n'offre plus un statut d' élu uniforme. Elle fait la distinction entre l' élu de la commune et l' élu de l'arrondissement. Sur un total de 516 élus que compte les 16 conseils d'arrondissement y compris aussi ceux du conseil de la commune, seuls 131 élus siègent à la fois dans le conseil de la commune et dans les conseils d'arrondissements\* et par conséquent ils cumulent le double statut d' élu communal et d' élu d'arrondissement. Ils ont alors une double représentation : ils représentent les citoyens de l'arrondissement au niveau du conseil de celui-ci et ils représentent les citoyens de la ville dans le conseil de la commune.

Autrement dit, la nouvelle architecture juridique communale instaure une discrimination entre élus. Ceux des arrondissements ont l'impression d'être moins valorisés que ceux de la commune\*. Ces derniers participent, du moins en théorie, à toutes les décisions qui engagent la commune mais aussi à celles qui engagent leurs arrondissements. Ce qui n'est pas le cas des seuls élus d'arrondissements qui ne sont pas associés au vote des décisions au niveau de la commune unifiée. Les élus des arrondissements s'avèrent même démunis à l'égard d'un certain type de questions et d'affaires qui intéressent pourtant le territoire et les citoyens de

\* - Chaque conseil d'arrondissement se trouve représentés par certains de ses élus dans le conseil communal selon un procédé de choix déterminé par la loi sur les élections communales. Toutefois, la façon dont les dispositions de la loi sur les élections communales règlent l'élection du conseil communal veut bannir toute déduction de ce genre dans la mesure où il est d'abord procédé lors dépouillement des voix et de leur décompte dans les bureaux de scrutin à la composition du conseil communal. Ce n'est qu'après qu'on en vient à la constitution des conseils des arrondissements. C'est le processus est inversé, la règle confirmerait la représentation des conseils d'arrondissements dans le conseil communal. Ce qui va à l'encontre de l'unité de la ville dans la mesure où les élus de la commune se seraient organisés en des catégories de défenseurs des intérêts de leurs arrondissements respectifs. Certes comme nous l'avons déjà souligné dans le chapitre qui relate les relations commune/arrondissements, les élus ne s'expriment sur le ton de défenseurs des intérêts des arrondissements que rarement et surtout quand il s'agit de prestations communes à tous les arrondissements comme l'éclairage public, le nettoyage, etc. C'est là une caractéristique des séances plénières, mais les élus ont aussi d'autres canaux et d'autres contextes pour communiquer avec le président de la commune en vue de lui soustraire une « faveur » pour l'arrondissement.

\* - C'est un sentiment qu'on retrouve aussi chez les fonctionnaires des arrondissements.

l'arrondissement mais sont soustraits à leur juridiction pour les faire relever du ressort des élus de la commune\*.

- **Attributions** : sous le régime des 27 communes d'égal à égal, elles ont toutes les mêmes attributions, accès à une même fiscalité locale et une même nomenclature budgétaire. Sous l'empire de l'unité de la ville, seule la seule commune urbaine de Casablanca a ces attributions, cette fiscalité locale et cette nomenclature budgétaire. Les arrondissements ont des attributions mais qui sont très en dessous, en nombre\* et en importance, de celles de la commune. Ces dernières sont réputées couvrir le territoire de toute la ville unifiée et intéresser toute sa population alors que les compétences de l'arrondissement sont circonscrites doublement par le territoire et par la population qui est exclusivement celle qui habite le territoire de l'arrondissement en ce sens que ces attributions ont pour ultime objectif des prestations rendues à cette population. Quand à la fiscalité locale, ils n'ont plus la possibilité ni de les collecter l'impôt, ni de revoir dans la fourchette permis le taux de fiscalisation. Alors, n'ayant pas d'attributions fiscales, l'arrondissement n'aura pas en corrélation établir son propre du budget autonome. C'est pourquoi, le législateur l'a fait dépendre encore une fois de la commune qui lui donne annuellement une subvention.

L'entité arrondissement est affaiblie par l'unité de la ville à bien d'autres égards. En premier lieu, c'est la commune qui s'y substitue en cas de suspension ou de dissolution pour gérer les affaires locales propres à l'arrondissement. En second lieu, l'arrondissement doit sursoir à toute activité au cas où le conseil communal est dissous et ne peut renouer avec la situation normale d'exercice de fonctions qu'en cas de renouvellement du conseil de la commune. En troisième lieu, les élus de l'arrondissement qui ne siègent pas dans la commune ne peuvent se porter candidat au poste du président communal, ni participer aux élections préfectorales ou provinciales, régionales et en conséquence ne peuvent participer en tant que candidat

\* - On peut citer à titre indicatif des questions relevant du patrimoine, de l'aménagement du territoire de l'arrondissement (arrêtés d'alignements, cession de délaissés de voirie, etc.) et des questions du contentieux. En matière d'urbanisme par exemple, le président de l'arrondissement délivre des autorisations individuelles de construction, d'extension, de rénovation ainsi que les certificats de conformité et les permis d'habiter. Mais le président d'arrondissement n'agit pas en « souverain ». Il subit le contrôle du président de commune.

\*- Dans la charte communale, 12 pages sont consacrés aux attributions de la commune et de son président pendant que cette même charte ne consacre à l'arrondissement et à son président que 4 pages et demi. Et même ces attributions restreintes sont exercées pour le compte et sous la responsabilité et le contrôle du conseil communal. Voir charte communale (dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78.00 portant charte communale), Publication du Centre de documentation des Collectivités locales, 2003.

au le renouvellement de la chambre des conseillers. D'autres traits d'affaiblissement sont contenus dans la loi sur les collectivités locales\*.

D'un état des communes d'égal à égal, l'unité de la ville instaure une commune qui se superpose aux arrondissements. D'une époque où les communes multiples offraient des postes d'élus d'une égale « souveraineté » à une époque où une commune unique met à disposition 131 postes d'élus « souverains » contre 385 postes d'élus, « sous tutelle » des élus de la commune, que comptent les arrondissements.

Mode de scrutin, découpage communal, statut de l' élu et attributions constituent les éléments qui caractérisent la nouvelle « structure » juridique de l'organisation de l'accès à la commune et de son organisation. Voilà donc les niveaux de ciblage de la règle. Agir sur « des îlots » diffusera le changement voulu sur le « tout ». C'est là en gros la prédiction des artisans de la réforme communale en l'occurrence le ministère de la tutelle. On peut considérer que la façon de penser de ces artisans est de nature : « le changement de la règle juridique induira l'unité de la ville ». C'est là le genre de loi dite conditionnelle (Raymond Boudon, 2004, p 74-75). En d'autres termes, « la modification des cadres juridiques » mènera les acteurs (élus) à des comportements qui produiront « l'unité de la ville ».

De nouvelles règles sont-elles suffisantes ? Elles sont peut-être nécessaires, ne serait-ce que pour donner légalité et légitimité aux nouveaux comportements à « provoquer » et qui sont recherchés par les artisans de la réforme. Sont-elles suffisantes ? La situation de l'acteur (élu) sera-elle affectée par la présence de ces nouveaux éléments afin de lui « faire faire » les actions qui feront l'unité de la ville ?

### **Subir sans pouvoir agir**

Au niveau du régime du scrutin, le candidat potentiel ne peut pas agir autrement. Il n'a pas le choix du comportement à entreprendre. Seules deux options se présentent devant lui : déposer sa candidature ou au contraire s'en détourner - évidemment sous la condition de l'investiture accordée du parti mis à part les candidatures sans appartenance politique- il n'a pas libre choix du mode du scrutin. Il doit rentrer dans le range du scrutin de liste sous peine d'annulation de candidature. Le contrôle est exercé sur ces dernières et toute atteinte au mode de scrutin donne lieu à un rappel de rectification et si le candidat ne se rattrape pas, c'est l'élimination de candidature. Disons que l'action de dépôt de candidature relève de ce genre d'actions qui ne

\*- Ils concernent le « compte administratif » qui, si l'adoption en a été refusée par le conseil de l'arrondissement, il est soumis à une seconde lecture et au vote au conseil de la commune. Si celui-ci l'adopte, le président de l'arrondissement reçoit quitus et sa gestion de l'année objet du compte administratif est réputée saine. Par contre si le conseil communal rejette le compte administratif, c'est la Cour des Comptes régional qui en est saisie d'office. Bien plus, le président de la commune peut se substituer au président de l'arrondissement si ce dernier se refuse à une décision qui est de son ressort. De même qu'un grand pan de la gestion, affectation et notation des fonctionnaires relève du président communal.

peuvent produire l'objectif pour lequel elles ont été engagées que sous contrôle momentanée et non différée de conformité à « une référence » externe précise, la règle juridique en cas d'espèce. C'est comme si cette règle juridique dont l'Etat assure le contrôle du respect, dit aux candidats : voilà la manière de faire, c'est à prendre ou à laisser.

Le même raisonnement est valable pour le découpage communal. Ce sont autant de règles qu'on peut qualifier de règles d'adhésion. Dans ce cas aussi la règle ne laisse pas de choix à l'acteur. Il ne peut jouer avec la règle. Il n'a, ici encore que de deux chose l'une : accepter le découpage nouvellement instauré et se porter candidat conformément à ces règles de jeu « impératives » ou rester en dehors du jeu. Autrement dit, pour ceux qui veulent y participer, ils sont tenus aligner leurs comportements sur les impératifs de la nouvelle organisation juridique de l'espace électoral (découpage communal). L' élu communal intervient de la double espace de la commune et de l'arrondissement quand celui de l'arrondissement limite son action au seul territoire de ce dernier. L'acteur ne peut opposer, au cas où les nouvelles techniques juridiques n'arrangent pas ses intérêts, aucune résistance. Il ne peut ni protester de façon collective, ni de façon individuelle, ni par correspondance administrative, ni la voie publique. Une seule option lui reste : faire défection pour reprendre le trinôme de l'alternative de Hirschman, exit/voice/loyalty (Albert Otto Hirschman, 1970, p 40-89).

Sur le plan de leur statut, les élus ont-ils quelques échappatoires ? Plus concrètement, ont-ils la possibilité de se donner le statut d' élu communal au lieu de se contenter de celui de l' élu d'arrondissement en dehors de la procédure formelle imposée par le mode de scrutin et de dépouillement des voix ? Pas du tout. Là aussi au niveau de leur statut, l' élu ne peut qu'adhérer à des impératifs bon an mal an. Toutes les autres conséquences qui découlent du statut premier (conseiller de commune et d'arrondissement ou uniquement conseiller d'arrondissement), l' élu ne peut les modifier : la représentation double du conseiller communal ou unique du conseiller de l'arrondissement, l'accessibilité au poste du président de la commune et aux conseils de la région, de la préfecture et à la chambre des conseillers ouverte à l' élu communal et fermée à l' élu d'arrondissement, statuer sur les affaires de l'arrondissement traitées au niveau de la commune pour l' élu communal et non pour l' élu de l'arrondissement, etc. en matière de statut également, l' élu n'a aucune marge de manœuvre, ni de liberté ou de distance à prendre par rapport à la « loi ». Il subit là aussi du moment où il prend la décision de déposer sa candidature.

Le scrutin est la porte d'accès au statut de l' élu afin d'exercer en représentation des attributions sur un territoire délimité par le découpage. Si l' élu est démuné face au mode de scrutin, au statut de l' élu et au découpage en ce sens qu'il ne peut les modifier pour les ajuster en fonction de ses ambitions politiques, ni se prémunir contre leurs effets à défaut de pouvoir les changer. Une autre remarque permet de voir plus clair dans ces supports d'action de type juridique : le scrutin, le découpage

et le statut sont univoques. Le scrutin, il est de liste à la proportionnel et au plus fort reste. Le découpage a son tracé bien précis. Le statut, de même. Il est bien cadré par une procédure qui y mène et qui ne laisse la moindre zone d'ombre à même de permettre une manœuvre stratégique (si je siège au conseil de la commune, j'ai le statut de l' élu communal ; si je siège uniquement à l'arrondissement, j'ai le statut du conseiller d'arrondissement).

### **L' élu, un rôle interprétable à souhait**

Le volet des attributions, par contre, était marqué, durant le premier mandat sous l'unité de la ville, par un fait très requérant : l'antinomie d'interprétation. Du point de vue des acteurs, la différence d'interprétation est fonction de la qualité de l'acteur. Et on aura, en gros, deux grandes sources de ces interprétation en l'occurrence l' élu de la ville et l' élu de l'arrondissement. Mais à observer le déroulement des sessions et autres réunions des élus sur une longue période, nous remarquons que même l' élu de la ville se rallie à l'interprétation de l' élu de l'arrondissement à l'exception de l' élu de ville qui est en même temps membre du bureau communal. Autrement dit, on aura, quand à la source d'interprétation, deux acteurs : l' élu de l'arrondissement et l' élu membre du bureau de la commune. On peut y voir un effet de position. En ce qui concerne l'objet de l'interprétation, celui-ci est aussi une alternative entre tantôt l'interprétation à la faveur de la proximité (de l'arrondissement) défendue par l' élu de l'arrondissement et de la ville (qui ne siège pas dans le bureau communal) et tantôt l'interprétation en faveur de l'unité défendue par les membres du bureau de la commune.

Si les élus se livrent à des interprétations divergentes de la règle distributive des attributions, c'est que cette même règle s'y prête. Ces attributions que la loi confère à l'un et à l'autre des élus ne sont rien d'autres, si on se place du côté de l'électeur, que des attentes de rôle. Ce qui nous met sur la voie fonctionnaliste (Robert King Merton, 1997, p 61-135) du moment où on invoque ces concepts d'attentes\*, de

---

\* - A première vue, la notion d'attentes, forgée par les sociologues fonctionnalistes, ne fait pas bon ménage avec la caractéristique de bénévolat de la représentation comme notion de droit public. L' élu peut se dire dans le langage des fonctionnalistes : je ne suis assujéti à aucune norme de rôle qui m'oblige à satisfaire des attentes puisque j'exerce mon mandat d' élu bénévolement selon les normes mêmes qui le définissent. Il suffit aussi de remarquer que cette norme libérant l' élu de toute obligation de résultat ou même de moyen, est en conflit avec d'autres normes définissant ce même mandat d' élu (ambivalence ou contradiction caractéristique des normes définissant un même rôle) à tel point que dans plusieurs passages de la charte communale, il est stipulé que le président de la commune se substitue au président d'arrondissement si ce dernier manque à son rôle et que le gouverneur supplie au président de commune dans les mêmes conditions. Pour ces élus décideurs, le rôle de l' élu est doublé du rôle fort contraignant de « l'administrateur » dont le manquement est sanctionné par la substitution. Pour l'autre catégorie d'élus affranchis des obligations de « l'Administration », les attentes ne sont pas contraignantes (présence dans les sessions ou commissions, assurer la continuité des prestations communales, etc.) si on se place d'un point de vue purement

statut qui ne vont sans solliciter un autre concept fondateur, le rôle (Raymond Boudon, François Bourricaud, 1982, p 505). Justement, cette notion de rôle se définit par rapport à des normes. Ces mêmes normes auxquelles est censé souscrire le tenant du rôle. Il est démontré depuis Merton que la notion de rôle est caractérisée par la variance, (conséquence de l'imprécision de la définition des rôles et qui donne de la latitude d'interprétation que le détenteur du rôle pourrait faire prévaloir), l'ambivalence (Robert King Merton, 1976), le caractère composite (Lewis Alfred Coser, 1975) et l'interférence (entre rôles variés de l'acteur). Le rôle est donc toujours interprétable et non mécanique (Erving Goffman, 1968). Les élus d'arrondissement et ceux de la commune, non membres du bureau interprètent les « normes » décrivant leurs rôles d'élus (attributions) en se donnant la marge d'autonomie rendu possible par l'imprécision de ces mêmes normes.

Le mandat 2002-2009 offre une diversité de situations où les élus interprètent de façon contradictoire leurs rôles, chacun voulant s'arroger des attributions pour son compte. Plus concrètement, ce sont les domaines de police administrative, d'urbanisme, de construction, du commerce et du personnel, mais dans une moindre mesure pour ce dernier, qui font l'objet de convoitise des élus et de la ville et de l'arrondissement\*. Une remarque au passage : ce sont des domaines qui intéressent

juridique (lois et règlements) mais le deviennent dans la perspective sociologique d'un échange social différé (prestations contre réélection). Une autre remarque s'impose : échange différé ou instantané dépend des « clients » (élu/électeur). L'échange instantané caractérise les parties qui sont en relation intermittentes dont la fréquence coïncide avec les périodes des scrutins.

\* - La police administrative, notion de droit public, recouvrent les dimensions d'hygiène, de salubrité publique, de tranquillité publiques et de la sûreté des passages. On se rappelle d'un exemple déjà relaté sur le conflit qui a opposé un président d'arrondissement et le président du conseil de la ville au sujet de la fermeture d'un passage à niveau effectuée par ce dernier en application des attributions de police administrative. Le président de l'arrondissement en application des mêmes attributions a rouvert le passage. Pour ce qui est de l'urbanisme, du commerce, il est à remarquer que les demandes qui relèvent nettement des arrondissements sont aussi reçues par l'Administration communale, traitées et sanctionnées par autorisation ou refus d'autorisations. La commune peut ainsi autoriser l'exploitation commerciale d'un café, d'une épicerie comme il peut autoriser un complexe commercial, une usine, sans distinction aucune. De même qu'il peut autoriser la construction d'une maison individuelle et en délivrer le certificat de conformité et le permis d'habiter ; une attribution que l'arrondissement considère comme son exclusif domaine d'intervention. Le critère de partage fourni par la règle est « l'habitat collectif » alors que le texte arabe parle de ce qu'on peut traduire littéralement par l'expression « copropriété ». Celui-ci relève de la commune. L'arrondissement (c'est-à-dire ses élus) met en doute la pertinence de ce critère et se pose la question : qu'est ce que un habitat collectif ? Voilà en intégralité le raisonnement que tient un président d'arrondissement : « la charte parle de la copropriété qui est de la compétence de la ville ; mais dire que les projets de la copropriété relèvent des attributions de la commune est une fausse expression. Le texte français parle de l'habitat collectif ; quand on dépose les

le quotidien des habitants de l'arrondissement, électeurs potentiels. Les élus de la ville, ceux essentiellement ayant le pouvoir d'exercer les attributions (le président et ses adjoints), censés incarner « l'unité », défendent le droit à ces attributions sans égard à la ligne de partage entre les deux sphères communales et d'arrondissement. Mains mises sur ces attributions et leur exercice effectif mettent en relation fréquente l'élu de l'arrondissement et le demandeur de services en l'occurrence l'habitant de l'arrondissement. L'élu, abstraction faite de son statut communal ou d'arrondissement, veut être fréquemment présent dans la vie de l'électeur. Il veut alors multiplier au maximum les occasions de « mise en commun ». Chose qui passe entre autres\* par l'exercice d'attributions vues en tant que « faveurs » ou services rendus et non en tant que « droits » dans la conscience et de l'élu et du demandeur. Finalement, la logique de l'élu, c'est exercer des attributions là où il se trouve (en ville ou en arrondissement) pour le compte d'un électeur qui habite un arrondissement. Cette entité est imposante. Elle est la circonscription électorale. Le futur conseiller local, c'est par là qu'il serait élu. Il est aussi le passage obligé vers les autres échelons de représentation (commune, préfecture, région, chambre des conseillers). Une petite précision s'impose : les élus décideurs au niveau de la commune qui ne sont pas décideurs au niveau de l'arrondissement exercent les attributions d'arrondissement au niveau communal - ils rendent service issu d'une attribution « ville » à l'élu d'arrondissement - ; ceux également décideurs au niveau de l'arrondissement les exercent à cet échelon. Ceux qui ne sont décideurs ni dans l'un ni dans l'autre, les exercent en jouant l'intermédiation auprès des élus-décideurs et des fonctionnaires.

C'est ce qu'on peut exprimer par une autre formule : la rémunération associée au rôle est le principe d'action des élus, La rémunération recherchée est la réélection. Ce qui nous remet encore un fois sur l'aspect échangiste de la relation, Et on peut se présenter la relation élu/électeur potentiel comme s'inscrivant dans un système d'interdépendance fonctionnelle, Ainsi faisant, le rôle de l'élu, les normes qui y sont

plans, on y mentionne uniquement le nombre de niveaux et on n'y appose point la mention « habitat collectif » ou « copropriété ». Le plan par exemple peut indiquer la construction d'un R+7 ; tu peux considérer le projet comme un habitat de « Chiyyâ » et tu y habites toi et tes fils ; quand tu mentionnes la copropriété ? Jamais. Ce qui veut dire que le texte te donne droit à signer tout car aucun projet ne mentionne la copropriété au moment de son dépôt ; et je suis pour cette interprétation pour rapprocher l'administration du citoyen ; ma signature dépend de l'avis de l'agence urbaine ; au lieu d'envoyer le citoyen vers une administration qu'il ne connaît pas ». Le fonctionnaire responsable de l'urbanisme à l'Administration communale développe un autre critère pour rendre pertinent le critère de la « copropriété » dont parle le texte en langue arabe, à savoir le nombre de cuisines contenues dans le plan déposé. Une fois ce nombre dépasse une cuisine, on est dans l'ordre de la copropriété.

\*- Cette recherche de rendre service à l'électeur et d'être présent dans sa vie passe aussi par la mise à profit de l'associatif qui est amplement investi par les élus locaux.

liées et les attentes de l'autre (électeur potentiel) se trouve fonctionnellement dépendant du rôle d'en face, celui de l'électeur. Les attentes de l'électeur s'échangent contre les attentes de l' élu. L'unité de la ville n'arrange pas dans ce volet précis l' élu d'arrondissement. Car le gros lot des « prestations à rendre » (attributions) sont concentrées entre les mains des élus décideurs à la commune. L' élu se sert alors de l'ambiguïté de la règle pour en détourner la contrainte et en transformer les interdits en atouts. Dans des cas où les élus se voient réduits à l'inaction sous le poids de la règle, où la règle les coince, ils sortent du registre communal pour se placer sur le registre social, par le truchement des associations de tout genre (sportives, de soutien, des handicapés, d'alphabétisation, etc.) ou carrément par des relations personnalisées avec « l'habitant du quartier »\* afin de rendre service. Un service qui n'a rien à voir avec les attributions communales. Ce qui est curieux, c'est qu'en rendant ces services hors attributions communales, l' élu ne se délie point de son statut d' élu en dépit qu'il exerce sur d'autres terrains associatif et/ou de bienfaisance. Tout au contraire, c'est la casquette d' élu qui est d'abord mise en avant. C'est pour dire que les élus se cherchent et se donnent des alternatives. D'abord parce que, mis à part les élus décideurs en arrondissements et en commune, ils n'ont pas d'attributions à faire valoir sauf en jouant l'intermédiation auprès de ceux qui en ont. Afin de contourner cette mise en passivité, les élus « activistes »\* se créent des niches en alternative en se plaçant dans des sphères autres que communales. Ensuite, et c'est valable pour tous les élus

\* - J'ai assisté à une scène où l' élu distribue de l'argent à des demandeurs (habitants de son quartier). C'était dans le lieu de travail d'un élu vice-président communal, sous couvert d'un acte de bienfaisance. Des habitants de quartier divers surtout les femmes et les hommes âgées, souvent sans instruction ou avec instruction modeste, mais qui sont politisés étant devenus des professionnels des campagnes électorales, qui disent du bien ou du mal sur tel ou tel élu en fonction des « prestations rendues », non pas uniquement des prestations liées à l'exercice stricte des compétences de l' élu, mais surtout et avant tout en permettant d'autres offres de « bienfaisance » comme le panier du Ramadan, le cartable de la rentrée scolaire, le mouton de la fête religieuse du sacrifice, etc.

\* - Cette interprétation est valable pour ces élus « activistes » et non pour les élus « passifs ». Souvent, intellectuels et même des gens ordinaires font état de l'absence du « candidat du quartier » dès lors qu'il est déclaré élu le jour de l'annonce des résultats. C'est valable pour une certaine catégorie mais non pour tous. Cette présence des élus n'est vraiment vécu et senti que par « les professionnels des campagnes électorales » qui connaissent leur « candidat » (qui continue d'être appelé ainsi même en devant élu) et qui « traquent » l' élu tout au long du mandat pour des services même en dehors de ses compétences d' élu. D'autre part, cette présence ne peut-être constatée que si on se place du côté « des professionnels de la politique » qui sont en campagne continu. Ce sont des élus éligibles avec ou sans appartenance politique. Ils deviennent, du fait de leur popularité, la convoitise des partis politiques.

« activistes », décideurs ou pas, de créer des occasions de présence dans la vie de l'électeur potentiel.

Rappelons notre idée de départ : les élus sont réduits à l'inaction au niveau du mode de scrutin, du découpage et du statut. Ils ne peuvent que les subir même s'ils vont contre leurs intérêts. Le seul domaine où ils peuvent « déranger », jouer les trouble-fêtes, c'est le domaine des attributions. Pour dire les choses autrement, c'est là où ils manifestent leurs « résistances au changement ». Une résistance qui n'a pas le sens d'une disposition « toute naturelle » (un habitus) qui porte les élus à s'opposer à l'innovation. C'est une action qui a ses raisons (Raymond Boudon, 2007, p 73-108). C'est une résistance rationnelle. Ils ne veulent pas paraître démunis par rapport à une autre catégorie d'élus, celle des élus de la commune (131 membres). Les développements précédents exposent quelques une de ces raisons « trans-subjectives » puisque elles sont communes à tous les élus. L' élu met à profit l'ambiguïté réelle ou artificielle de la règle pour brouiller les lignes de démarcation et les frontières de partage. Un exemple pour illustrer cette création d'ambiguïtés artificielles : il y a des règles qui ne se prêtent pas à une interprétation équivoque comme celles qui mettent le personnel communal sous le pouvoir hiérarchique du président de la commune que ce soit en termes d'affectation, de gestion, de notation, de discipline et d'avancement. Le mandat 2002-2009 était chargé d'incidents où les présidents d'arrondissement disputent l'exercice de ce pouvoir hiérarchique au président de la commune. Contre ce pouvoir, les élus d'arrondissement opposent le pouvoir gestionnaire dont ils sont investis et pour lequel « ils doivent rendre des comptes ». Voilà donc une règle qui dévolue clairement une attribution exclusive au président de la commune et en dépit de sa clarté, le domaine attribué est en même temps convoité par les élus d'arrondissements (les présidents)\*. Chose plus curieuse encore, c'est que le président de la commune ne brandit nullement l'arme de la compétence exclusive face à ces empiètements. Il n'utilise pas la règle pour les faire plier et les déposséder.

On est tenté de penser que c'est en vue de prémunir sa coalition contre les dissensions. Ce qui peut paraître vraisemblable au vu des appartenances politiques des présidents des arrondissements. Sur 16 arrondissements, 12 sont sous la présidence de partis de la majorité. Seuls 4 y échappent à savoir ceux qui sont « gouvernés » par le parti de l'Istiqlal. Cette explication se trouve affaiblie par un autre fait : deux des quatre présidents Istiqlaliens se sont opposés à des décisions du président de la commune\*. Pourtant, le président de la commune ne s'est pas imposé

\*- Plusieurs d'entre ces présidents se sont opposés à des affectations et à des mutations.

\*- J'ai déjà mentionné ces deux exemples précédemment. Le premier concerne une décision qui concerne la mutation d'un subalterne de l'Administration de l'arrondissement d'Anfa à l'Administration de la commune. La présidente de la commune, qui est aussi ministre de la santé, s'est opposée. Le second exemple est relatif à l'exercice d'une compétence de police administrative : le président de la commune a décidé la fermeture d'un passage à niveau sis à

sur la base du pouvoir que lui confère la règle. Après tout, ce n'est qu'un parti d'opposition, et ne peut, en aucun cas, espérer le rallier à ses projets. Mais un trait de personnalité semble caractériser le président de la commune dans le premier mandat de « l'unité de la ville »\* et l'emporter sur les calculs en termes d'alliances, de majorité/minorité et de votes. Ce trait est l'évitement de la confrontation directe\*.

### **Innovation juridique : une offre sans une demande**

« L'unité de la ville » est certes une innovation juridique. Elle apporte avec elle une organisation du système communal local différente de qu'elle était avant. Cette nouvelle organisation est juridique dans la mesure où elle fait des outils de types juridiques (loi, décrets, arrêtés et circulaires) son mode opératoire. Le réformateur compte sur deux grandes notions pour verrouiller le « changement » contre les « résistances ». Ces deux notions publicistes sont : la personnalité juridique et le budget communal. L'arrondissement en est dépourvu. Il est, sous le régime de l'unité de la ville, dépossédé purement et simplement de la personnalité juridique. Il devient un mineur sous la tutelle d'un tuteur : la commune. La notion du budget communal n'est plus applicable à la petite unité territoriale qu'est l'arrondissement. En échange, il se voit appliquer une autre notion : « compte de dépenses sur dotations ». La commune met à sa disposition une subvention annuelle que l'arrondissement gère pour ses besoins de fonctionnement et inscrit ses charges et ses recettes de fonctionnement sur ce nouveau compte.

Ainsi donc, le « système de remplacement » est en quelque sorte protégé contre les atteintes de ses propres acteurs par un verrouillage juridique. Car vouloir, pour un élu, s'engager dans des voies contraires et récupérer sa « souveraineté d'antan » se verra opposer un vice de forme sur le plan des procédures\*. Il ne peut, plus

---

l'arrondissement de Maarif. Le président de cet arrondissement s'est y opposé et l'a rouvert. Ce n'est que suite à une réunion entre les présidents de la commune, de l'arrondissement et le gouverneur de la préfecture d'arrondissement que la décision de fermeture a été de nouveau prise mais cette fois-ci en concertation du président de l'arrondissement.

\* - Et aussi dans le second mandat puisque c'est le président sortant qui a été réélu à la présidence de la commune urbaine de Casablanca.

\* - J'ai assisté à toutes les sessions de la commune urbaine de Casablanca à raison de quatre sessions par année pendant six années du mandat en plus de quelques autres sessions extraordinaires, et j'étais témoin de sessions où les élus intervenants ont usé d'un langage qui frise la diffamation et l'injure à l'encontre du président. Toutefois ces propos n'ont pas suscité de réactions virulentes de sa part. Au contraire, il a gardé tout son sang froid.

\* - A condition que les autorités de tutelle, en l'occurrence le gouverneur de la préfecture des arrondissements dont relève l'élu d'arrondissement en question ou le wali décide de s'attaquer au vice de forme qui pourrait créer des droits indus ou faire peser des obligations infondées. Un cas pareil est survenu dans la période 2003-2009 où un adjoint du président de la commune signait des autorisations de commerce ou de construction dans les domaines dont il n'a pas la délégation de signature et continue de le faire en dépit que le président de la

précisément, se donner un budget autonome comme pourrait le faire un élu-président de la commune dans la période d'avant l'unité de la ville\*. Il ne peut, de la même façon, ester en justice au nom de son arrondissement ni, en principe, engager des relations contractuelles. Généralement, les sociologues distinguent entre deux types d'innovation (Raymond Boudon, 1984, p 177-184 ; Bernard Valade, 1992, p 313-349). Celle qui vient en réponse à une demande clairement formulée, de celle qui est une offre sans une demande préalable. L'unité de la ville semble relever de ce type. Les élus locaux, accoutumés à un système communal local où ils sont « souverains », autonomes budgétairement, majeurs, ne peuvent en cas, et en fonction des considérations de bon sens, demander un système de remplacement, une innovation, qui les dépossèdent de leur force. Si on essaie de suivre le cheminement de « l'unité de la ville », celle-ci étant une loi, mais avant de le devenir, elle était un projet de loi. Un projet élaboré par le ministère de tutelle et avant d'en concevoir la copie finale, des consultations ont eu lieu avec les partis politiques qui ont émis des propositions\*. Force est de constater cependant que la démarche qui a prévalu est faite sur le modèle des contrats d'adhésion. Une offre de la tutelle sur la base de l'hypothèse que son contenu pourrait mettre fin aux dysfonctions des commune urbaines qui sont concernées par le renouvellement des systèmes communaux\*. C'est pour dire que l'innovation juridique qui porte sur le local n'était pas une réponse à une demande qui émane des acteurs locaux\* qui seraient des élus potentiels.

La réforme n'étant ouverte à ceux-ci, au temps des consultations, et n'ayant pas recueillis leurs suggestions et réserves, l'innovation, en préparation, n'a pas fait place à leurs demandes. Des effets imprévisibles et des ruptures pourraient en résulter dans la mesure où la rationalité juridique et financière incarnée par la règle, et qui veut contenir le comportement de l'élu, peut entrer en conflit avec la

commune lui a retiré la délégation de signature. Ce n'est qu'après une longue période que les autorités de tutelle ont décidé de le démettre de ses fonctions d'élu communal.

\* - Le fait de priver les élus d'arrondissements d'avoir un budget autonome les prive aussi de la possibilité de lancer des marchés à l'exception des marchés d'entretien en fonction des dotations qui leur sont accordées annuellement par la commune.

\* - A l'enceinte du parlement aussi, les élus ont eu à examiner et à proposer leurs amendements pour que l'unité de la ville quitte le statut du projet pour acquérir celui de loi après approbation parlementaire.

\* - L'unité de la ville est appliquée aux agglomérations urbaines de plus de 500.000 habitants

\* de demandes qui revient sans cesse sur la bouche des élus est que le nouveau système a centralisé la ville de Casablanca et a éloigné l'administré et de l'administration et par voie de conséquence ils sont très critiques à l'égard de l'unité communale et exige de concevoir pour Casablanca un système multi communal avec dosage bien adapté, et d'éviter les deux extrêmes à savoir la centralisation pure et dure et la multiplicité à outrance qui a prévalu avant. Ce qui peut être interprété comme une insistance pour multiplier leur chance à accéder au poste d'élu de commune.

rationalité subjective de celui-ci. Les multiples interprétations de la règle juridique, censée assoir la réforme, en est une. L'unité d'interprétation n'étant pas acquise, l'unité de la ville peinera à avoir l'harmonie souhaitée. En vue de dépasser ces « conséquences inattendues », comme aurait pu dire Merton (Robert King Merton, 1936, p 894-904), de la solution mise en œuvre, le réformateur a engagé des consultations régionales avec les élus des arrondissements afin d'avoir leur avis sur ce qui ne marche pas. La règle juridique s'en trouve pointée du doigt\*, essentiellement, celle qui préside à la distribution des attributions. Ces ruptures ne sont rien d'autres que les « résistances » dont on a parlé précédemment. Ces ruptures ne sont rien d'autres aussi que la défaillance constatée dans les services dites de proximités dont sont légalement investis les arrondissements. Certains des services de proximités qui s'incarnent dans un état physique dont on peut juger à l'œil nu (espaces verts, état du trottoir et de la chaussée, nettoyage, éclairage public, etc.) suffisent à rendre compte de cette défaillance.

L'innovation ne peut être adoptée que lorsque les élus y trouvent leurs comptes. Ce qui n'est pas le cas de l'unité de la ville. Elle réduit l'enjeu à un seul, celui de la compétition au seul poste du président de la commune principalement. Et accessoirement à quelques autres postes\*. Toutefois, ce n'est pas une innovation qui est laissée au libre choix. Elle a la force de loi. Elle est imposée et s'impose en dépit des résistances et des dysfonctions que l'innovation peut provoquer. Et ce n'est qu'à ce prix qu'elle s'installera. « On en change pas la société par décret » dit le titre d'un livre de Crozier (Michel Crozier, 1979), « On ne change pas la société sans décret », lui répondent les critiques. Il est de bonne logique qu'une innovation donnée au libre choix des acteurs ne peut-être adoptée que s'elle paraît comme comportant des conséquences heureuses pour certains acteurs (Lynn White, 1969). En même temps, d'autres acteurs doivent en supporter le coût. A vrai dire, l'élu ne dispose que

\* - Certaines modifications dans la règle juridique peuvent-être interprétés comme répondant à des demandes des élus locaux en exercice dans ce premier mandant de l'unité de la ville (2002-2009). Comme par exemple, l'instauration de la conférence des présidents qui doit se réunir au moins deux fois par an. La conférence des présidents oblige le président du conseil de la ville de se réunir avec les présidents des arrondissements et recevoir dans un face à face leurs critiques et leurs demandes. C'est aussi le cas de la suppression du rapporteur du budget dans la commune dont la présence était une condition de la validité de marchés d'entretiens ou de fournitures lancés par les arrondissements dans le premier mandat de l'unité de la ville, car ces arrondissements n'ont pas parmi les membres de bureau le poste de rapporteur du budget.

\* - Poste au bureau de la commune, un siège au conseil de la ville, poste du président d'arrondissement, poste du membre de bureau de celui-ci et poste du président de commission. Pourquoi aussi le siège au conseil de la ville est un enjeu même si un simple siège n'offre aucun pouvoir en termes d'attributions ? Car c'est un tremplin au conseil de la préfecture, au conseil de la région et à la chambre des conseillers, les sièges de l'arrondissement n'offrent pas cette passerelle.

d'options limitées : tenter de réaliser un gain (postes du président de commune, du président de l'arrondissement, d'adjoint, siège au conseil de la ville, président de commission) ; supporter le coût (simple élu de la commune ou de l'arrondissement) ou encore ni gain ni coût en optant pour la chaise vide (absentéisme) d'autant plus que le mandat électif est bénévole\*. Ce sont là des options élémentaires. Car dans la réalité quotidienne de la commune, les élus ne se résignent pas à ces seules alternatives. S'ils sont des élus perdants (n'ayant aucun des postes convoités), ils essaient de jouer l'intermédiation auprès des élus gagnants ou des fonctionnaires de la commune. Bref, ils essaient de trouver des brèches dans le nouveau dispositif pour miroiter aux électeurs qu'ils sont utiles.

N'étant pas une réponse à une demande au contenu bien défini, l'unité de la ville ne peut induire chez l'élu les comportements à la façon d'un stimulus-réponse. Cet écart entre une réalité communale enracinée et les nouveaux cadres instaurés par l'innovation est ce qu'on peut appeler l'absence de congruence des exigences des acteurs du système avec l'innovation. Dans ces conditions, l'innovation s'assimile à une mutation que le réformateur veut opérer sur le système en place. Mutation qui serait la conséquence, non d'une demande des acteurs, mais du caractère «dysfonctionnel»\* d'un système jugée tel par le réformateur-innovateur. Ce dernier évoque souvent la volonté de mettre fin aux dysfonctions comme cause première qui l'a acculé à agir via une loi, celle porteuse de l'unité de la ville. Autrement dit, et

\* - L'absentéisme est une ligne de conduite très prisé par les élus. Il suffit, pour en mesurer l'ampleur, de se référer aux PV des sessions qui listent nommément les élus présents et ceux absents. La session ne peut certes démarrer qu'en satisfaisant le quorum qui était entre 2002-2009 de 66 élus. Toutefois, les PV ne sont sur cette question qu'une formalité qui ne rend pas compte de la réalité. Des élus peuvent être présents dans les PV mais pas dans la session ; ils viennent signer sur les feuilles de présence et s'en aller. En cela, les PV peuvent induire en erreur. Pour contourner cette difficulté, il faut surtout se porter aux scores de vote et additionner le nombre des votants pour, des votants contres et celui des absténants.

\* - Quel que soit le type de l'innovation, des auteurs essaient toujours de la considérer comme une réponse à une demande endogène. Sauf que, pour eux, quand la demande est explicite, elle est appelée demande. Quand elle est implicite, ces auteurs parlent de dysfonctions, contradictions, d'exigences fonctionnelles ou structurelles ou encore de goulot d'étranglement. Ce raisonnement cache une vision déterministe car au bout de l'analyse, ce qui est visée, c'est de montrer que le nouvel état d'un système n'est que la résultante des caractéristiques de l'état antérieur du système. Pour ce qui est de l'innovation comme exigence structurelle, Cf. Hernes Gudmund, (1976), Structural change in social processes, American Journal of Sociology, LXXXII, 3, p. 513-547. Pour ce qui est de l'innovation comme réponse à une exigence fonctionnelle, Cf. Talcott Parsons, (1966), Sociétés, essai sur leur évolution comparée, Paris Dunod, chapitre 2 ou Garrett Hardin, (1969), The cybernetic of competition: a biologist view of society, in Paul Shepard et Daniel McKinley, The subversive science, Essays toward an ecology of man. Boston, Houghton Mifflin, 1969.

dans l'optique du réformateur, l'innovation est une exigence fonctionnelle qui a débouché sur des changements de structures communales.

### L'évolution du processus

Difficile de qualifier un processus de changement de tel ou tel type. Et c'est là le défaut majeur des typologies\*. Souvent une réalité sociale relève, de par ses innombrables traits, d'un type hybride et dont les caractéristiques la font pencher tantôt vers un type, tantôt vers un autre selon où l'on met le curseur.

Les types de processus de changement théorisés par le sociologue Raymond Boudon en l'occurrence, les processus reproductifs, cumulatif et de transformation, se caractérisent tous par l'existence de trois entités fondamentales : le système d'interdépendance, l'environnement et les sorties du système d'interdépendance. Ce qui distingue un type d'un autre par le genre de relation de causalité qui existe entre les trois entités.

Appliquée à la collectivité locale, ce mode de raisonnement suppose que l'on distingue de notre part un environnement, un système d'interaction et des sorties. Une question persiste : le réformateur (ministère de l'intérieur, auteur de l'innovation juridique) fait-t-il partie du système d'interdépendance ou de l'environnement ? Certes, les élus et les autres acteurs locaux en fréquentes relations avec ces derniers\* constituent le noyau dur du système d'interaction. Mais du point de vue de l'innovation, seuls les élus et accessoirement les fonctionnaires qui sont les plus visés puisque ils constituent les exécuteurs de l'innovation. D'un certain point de vue, le ministère de l'intérieur (le réformateur) peut aussi faire partie du système d'interaction. C'est quand il est appelé à intervenir pour une raison ou une autre dans une attribution communale. Cette intervention peut prendre au moins trois aspects : bloquer un arrêté communal par application de son pouvoir de tutelle, faire faire adopter des propositions par le conseil communal ou aider la commune à relever une\* compétence. Toutefois du point de vue qui nous concerne, en

\* - Pour avoir plus de détail sur les types de processus de changement, Cf. Raymond Boudon, (1990), La logique du social, Hachette Littérature, 1997, collection Pluriel, p.161-237 ou Gudmund Hernes, (1976), « Structural change in social processes », American Journal of Sociology, 83, p. 513-537.

\* - Les fonctionnaires locaux, la tutelle locale, les délégués de services communaux, les adjudicataires de marchés communaux, les services extérieurs des ministères... forment le système d'interaction local. Bref, c'est ce que l'on a appelé le système communal concret.

\* - Le premier aspect de l'intervention du réformateur dans la commune pour la démentir dans tel ou tel acte n'est intervenu qu'une seule fois entre 2002-2009 quand la tutelle s'est opposée à la réorganisation communale en direction. Par contre, il est intervenu nombreuses fois pour faire adopter à la commune des décisions (deuxième aspect) comme c'était le cas pour la création de la société de Casa-aménagement, ou de consacrer des lignes des dotations financières à des projets nationaux comme l'INDH (Initiative nationale de développement humain), ville sans bidonville, à actualiser l'arrêté fiscal local, etc. En ce qui concerne le troisième aspect, la présence du réformateur est aussi manifeste et prend souvent l'aspect

l'occurrence l'innovation juridique, le réformateur est placé dans l'environnement et non dans le système d'interaction pour la simple raison qu'il est l'auteur du changement dont la mise en œuvre quotidienne est une charge de l'élus. Au cours de cette mise en œuvre, les élus et les fonctionnaires sont amenés à interagir avec d'autres acteurs de l'environnement, en particulier les soumissionnaires, les délégués et les adjudicataires de marchés communaux ou d'arrondissement. Outre l'environnement et le système d'interaction, la qualification des processus de changement exige une autre notion, celle des sorties du système d'interdépendance. Ce sont les produits de l'interaction entre les acteurs du système.

Il est difficile de qualifier le processus enclenché de l'unité de la ville de reproductif\*. Ce dernier type de processus suppose l'absence d'effet de rétroaction. Les produits du système d'interaction n'agissent ni sur l'environnement, ni sur le système d'action lui-même. Pour simplifier le raisonnement, on considère le réformateur comme étant l'élément saillant de l'entité « environnement » dans la mesure où il est le principal initiateur du processus de « ré-innovation juridique ». On est aussi porté à privilégier l'élus comme étant la composante fondamentale du système d'interaction. Et ce parce que l'innovation a suscité dans son versant pratique des façons de faire émergentes de la part des élus.

Le processus aurait pu être qualifié de reproductif si les actions des élus restent sans impact sur le réformateur (environnement) et sur eux-mêmes (système d'interaction). Ce qui n'est pas le cas. Le réformateur a engagé des consultations avec des élus locaux, a organisé des rencontres régionales en vue d'accueillir leurs commentaires sur l'innovation. Au mois de mars 2009, il a remis entre les mains des élus une « ré-innovation » juridique\*. Ensemble de règles qui viennent remplacer certaines de celles contenues dans « l'innovation ».

Le réformateur, après une première mise en œuvre qui a remis sur la surface des « comportements » non voulus, il essaie de rendre la règle juridique communale plus adaptée à la réalité communale. La « ré-innovation » a ainsi, par exemple supprimé, le rapporteur du budget\*. Ce dernier ne siégeait auparavant que dans le bureau de la commune et les bureaux des arrondissements en sont privés. Sa présence

---

d'une aide financière comme les subventions allouées au projet de mise à niveau urbaine, de mise à niveau du transport urbain par bus, etc. Il prend aussi la forme de la présence dans les commissions d'attribution de marchés où le réformateur est présent par son représentant local (Wali qui se fait lui aussi représenté par un fonctionnaire).

\* - Ils sont aussi qualifiés de processus répétitifs ou bloqués.

\* - Cette ré-innovation juridique a modifié et complété les dispositions de 25 articles contenues dans la charte communale de 3 octobre 2003, celle qui a instauré l'innovation juridique dite l'unité de la ville. Les articles modifiés ou complétés sont les articles 6, 11, 12, 14, 16, 34, 36, 37, 39, 48, 50, 54, 55, 69, 71, 78, 79, 83, 85, 101, 102, 104, 106, 111 et 126 ;

\* - Article 6 du B.O. 5714 du 05/03/2009, p. 331 qui exposé la procédure d'élections des membres de bureaux.

conditionne pourtant la validité des marchés engagés par ces derniers. Autrement dit, le président de l'arrondissement reste dépendant du rapporteur ou de son adjoint pour la tenue de la commission des marchés. De son côté, le rapporteur du budget ne supporte pas cette charge\*.

Autre exemple, la « ré-innovation » a instauré la conférence des présidents\* qui réunit au moins deux fois par le président de la commune avec les présidents d'arrondissements. Cet autre amendement vise à réadapter le texte de la charte au contexte de son déploiement. Les présidents d'arrondissement ont désormais la règle de leur côté pour exiger du président de la commune de les écouter sans pour autant être rassurée du résultat.

L'autre domaine qui a été, dans la période 2003-2009, objet de velléité entre les présidents d'arrondissements et le président du conseil est le domaine de l'urbanisme et de la construction. Les présidents d'arrondissement y exploitaient l'ambiguïté de la règle. La ré-innovation y apporté de la clarté. Ce n'est plus la notion de l'habitat collectif qui sert de la ligne de partage entre ce qui relève de la compétence du président communal et ce qui relève du président d'arrondissement. Désormais, c'est la hauteur des constructions qui fait office de frontières entre les champs de compétences des deux présidents en matière d'urbanisme et de construction. Le président de l'arrondissement n'est plus compétent à délivrer les autorisations de construction et les permis d'habiter que pour les constructions ne dépassant pas onze mètres de hauteurs. Les présidents d'arrondissements sont cantonnés dans la délivrance d'actes pour les maisons individuels et interdits à connaître des projets d'habitats collectifs et de copropriétés. La pratique pourrait leur suggérer des façons de contourner cette norme\*.

Dernier exemple que nous voulons exposer porte sur une attribution des plus convoitées car il manifeste la détention et l'exercice d'un pouvoir réglementaire : la police administrative. L'innovation juridique était plus du côté du président de

\* - « C'est fatigant. J'étais aujourd'hui dans une vente aux enchères depuis la matinée jusqu'au soir. Je suis obligé d'être présent. C'est une circulaire de l'intérieur qui a décidé que les arrondissements peuvent lancer des marchés même si ils ne disposent pas de la personnalité morale. Les arrondissements doivent avoir leurs propres rapporteurs du budget. Il faut trouver une solution ou annuler le rapporteur du budget pour les marchés lancés par arrondissements. C'est un fardeau lourd. Les marchés de carburant, de fournitures de bureau, de petits travaux de construction, relatifs aux espaces verts..., c'est insupportable ». C'est en ces termes que le rapporteur du budget décrive sa mission. Entretien réalisé avec le rapporteur du budget communal en mai 2006 dans le siège de sa société de promotion immobilière.

\* - Article 132 bis, B.O. 5714 du 05/03/2009, p. 337 qui institue et expose les modalités de tenue de la conférence des présidents.

\* - Déjà l'une des pratiques pour détourner l'ancienne règle qui fait de la notion de l'habitat collectif une ligne de démarcation consiste à demander à l'auteur d'un projet de construction de présenter une demande de construction, non de l'ensemble du projet (immeuble) mais uniquement niveau par niveau.

l'arrondissement que la ré-innovation. La première lui donnait de plein droit la prise de mesures individuelles de police administratives. La seconde lui ôte cette compétence. Seul le président de la commune en dispose. Il a tout le loisir d'en déléguer quelques fragments comme il peut retirer cette délégation.

Ces exemples résumés, en quelque sorte, ce qui est fait des côtés les plus tendus au niveau de la relation Arrondissements/commune, essentiellement, du point de vue de l'exercice effectif des attributions en matière de l'urbanisme et de la police administrative. Par cet exposé de quelques traits de la ré-innovation, nous voulons juste montrer que l'environnement (le réformateur) était sensible à ce qui se passe dans le système d'interaction (Les élus entre eux). Autrement dit, les sorties du système ont impacté l'environnement. Ce qui permet de qualifier le processus de changement du processus de transformation du contexte normatif. Changer des contraintes par d'autres pour inscrire les élus dans un autre jeu de coopération\*. Les élus du système d'interaction ne peuvent pas se réajuster eux-mêmes. Certes, ils sont d'accord sur le diagnostic mais divergent sur la solution. Le système n'est donc pas réformable de l'intérieur. Car pour le faire, il faut modifier les règles ; pouvoir qu'ils n'ont pas et que seul le réformateur s'arrogé\*. La capacité d'initiative et de changement relève de l'environnement.

Il faut toutefois observer que la réaction de l'environnement à l'action du système d'interaction ne s'est manifestée que pour le second mandat de l'innovation juridique (unité de la ville). Ce qui veut dire que pendant le premier mandat, le processus était parti sur un rythme cumulatif : les interactions des élus n'ont d'effets que sur eux-mêmes. Ils étaient laissés à leurs rapports de force autour de la règle.

#### Bibliographie

1. Albert Otto Hirschman, (1970), Exit, Voice and Loyalty, Cambridge, Mass., Harvard University Press., trad. Fr., Défection et prise de parole, Fayard, 1995.
2. Bernard Valade, (1992), Traité de sociologie, PUF, Paris.
3. Erving Goffman, (1968) : Asiles, Minit, Paris.
4. François Bourricaud, (1977), L'individualisme institutionnel, essai sur la sociologie de Talcott Parsons, PUF, Paris.
5. Garrett Hardin, (1969), The cybernetic of competition: a biologist view of society, in Paul Shepard et Daniel McKinley, The subversive science, Essays toward an ecology of man, Houghton Mifflin, Boston.

\* - La transformation de l'environnement normatif est l'une solution que propose Rousseau dans son Discours pour contraindre les gens de l'état de nature à la coopération. Ce faisant, ils entre dans l'état civil et délaisse leur liberté illimitée par une liberté circonscrite. Cf. Jean-Jacques Rousseau, (1964), Discours sur l'origine des inégalités parmi les hommes, écrits politiques, Paris Gallimard, p.166-167.

\* - Il faut aussi préciser que le ministère de l'intérieur a essayé de redresser les méfaits du système au cours du premier mandat de l'unité de la ville par des circulaires et arrêtés qui sont autant d'orientations en matière budgétaire, d'inventaires des biens de la commune et ceux des arrondissements. Mais force est de constater que ces supports réglementaires n'ont pas force de loi et que seule une loi abroge une autre.

6. Gudmund Hernes, (1976), « Structural change in social processes », American Journal of Sociology, 82,, 3 The University of Chicago Press Books, p. 513-547.
7. Guy Rocher (1970), Introduction à la sociologie, Tome 3, le changement social, Seuil, Collection « Point Essai », Paris.
8. Jean-Jacques Rousseau, (1964), Discours sur l'origine des inégalités parmi les hommes, écrits politiques, Gallimard, Paris.
9. Lewis Alfred Coser, (1975), The idea of social Structure, Harcourt Brace, New York.
10. Lynn White, (1969), Technologies médiévales et transformations sociales, Mouton, Paris.
11. Michel Crozier, Erhard Friedberg, (1977), L'acteur et le Système, Seuil, Paris.
12. Michel Crozier, (1979), On ne change pas la société par décret, Grasset, Paris.
13. Raymond Boudon, François Bourricaud, (1982), Dictionnaire critique de sociologie, PUF, Paris.
14. Raymond Boudon, (1984), la place du désordre, PUF, Paris, (3<sup>ème</sup> édition mise à jour, « Quadrige », 2004).
15. Raymond Boudon, (1990), La logique du social, Hachette Littérature, collection Pluriel, Paris.
16. Raymond Boudon, (2004), La place du désordre, PUF, Paris, (3<sup>ème</sup> édition mise à jour, « Quadrige », 2004).
17. Raymond Boudon, (2007), Essai sur la théorie générale de la rationalité, PUF, Paris.
18. Robert King Merton, (1936), The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action, American Sociological Review, 1, 6, p. 894-904.
19. Robert King Merton, (1976), Sociological ambivalence and others essays, The free Press, New York, Londres.
20. Robert King Merton, (1997), Eléments de théorie et de méthode sociologique, Armand Colin/Masson, Paris.
21. Talcott Parsons, (1966), Sociétés, essai sur leur évolution comparée, Dunod Paris.