



BUDGET LOCAL
et
GENRE
au Maroc

Casablanca
ADFM 2005

Budget local et Genre au Maroc

Nalini BURN
Larabi JAIDI
Hayat ZIRARI

Casablanca. ADFM, 2005



Ouvrage réalisé en partenariat
avec l'UNIFEM et l'UNICEF
et avec le soutien de l'Union Européenne



Publications de
Association Démocratique des Femmes du Maroc
ADFM, 9 rue Dixmude, Et2, Apt6, Benjdya, Casablanca

Introduction

Objectifs, champs et cadre conceptuel de l'étude

L'objet de cette étude est d'élaborer un diagnostic et une analyse du potentiel d'intégration de l'approche genre dans le processus budgétaire des communes au Maroc. Elle s'inscrit dans le cadre d'une initiative internationale appuyée par l'UNIFEM et l'Union Européenne, portant sur l'intégration de l'approche genre dans les systèmes et pratiques budgétaires au niveau local et dans un contexte marqué par une volonté de décentralisation.

1. Structure de l'étude

Le texte de l'étude est composé des sept parties suivantes :

La première partie : traite des objectifs et du champ de l'étude diagnostique ; de son cadre analytique ainsi que de sa méthodologie. Elle vise à présenter une démarche qui consiste, d'une part, à évaluer l'existant à la lumière d'un référentiel de gendérisation du budget, et d'autre part, à repérer les dynamiques et pratiques susceptibles d'entraver ou d'appuyer un processus d'intégration de l'approche genre dans le budget local.

La deuxième partie : est consacrée à l'examen du contexte politique et social dans lequel s'inscrit cette initiative et à l'analyse du cadre juridique, institutionnel et opérationnel qui sous-tend le système budgétaire au niveau local.

La troisième partie : examine la pertinence de l'analyse genre et des questions de genre dans le champ de compétences et attributions des communes.

La quatrième partie : met à plat le système budgétaire avec ses principes, ses règles et son mode de fonctionnement.

La cinquième partie : appréhende les différentes phases du processus et des pratiques budgétaires en évaluant l'état actuel des choses et les perspectives de prise en compte de l'approche genre dans chacune des phases d'élaboration et d'exécution du budget. Aussi présente-t-elle des pistes et des portes d'entrée en vue de la gendérisation du budget local, en s'appuyant notamment sur les résultats de l'étude dans cinq communes réparties à travers le territoire marocain.

La sixième partie : examine le cas de chacune des cinq communes ayant fait l'objet d'une étude de terrain exploratoire, et met l'accent sur les contextes et mesures spécifiques à prendre dans chaque cas.

La septième partie : constitue une synthèse des principales conclusions et recommandations de l'étude.

2. Objectifs et champs de l'étude

Compte tenu de la nature de cette étude qui s'inscrit dans un programme de recherche-action, la démarche adoptée revêt un caractère participatif et interactif. Elle cherche ainsi à atteindre un double objectif :

- initier une analyse des budgets locaux qui soit sensible au genre ;
- évaluer le potentiel d'intégration de l'approche genre dans le processus budgétaire local.

La tâche principale de l'étude est d'analyser les données budgétaires et statistiques et de sérier les questions d'ordre méthodologique qui se posent à l'examen de la problématique de l'intégration du genre au niveau de la préparation, la présentation, l'adoption et l'exécution des budgets locaux. Elle cherche aussi à examiner dans quelle mesure il est possible d'évaluer l'impact différencié des affectations budgétaires locales sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons.

Aussi l'étude s'inscrit-elle dans une démarche prospective et s'appuie sur l'analyse de l'état des lieux dans quelques sites précis. D'où la grande importance accordée à une approche proximité. Celle-ci offre, en effet,

l'opportunité de connaître les particularités locales et régionales et aide à la compréhension de la diversité tant des représentations inter-culturelles que des perceptions des acteurs. Elle favorise un regard pluriel sur les expériences des femmes et des hommes, leurs vécus et leurs pratiques locales.

Une telle démarche vise à prendre en compte la diversité territoriale et va à l'encontre des modèles très courants d'uniformisation et de standardisation, ce qui peut donner à la décentralisation toute sa signification.

Cinq communes de taille et de nature différente ont été sélectionnées pour faire l'objet de cette étude :

- Deux ex-communes ou arrondissements de Casablanca, et particulièrement l'arrondissement de Sidi Moumen ;
- Une commune urbaine présidée par une femme (Essaouira) ;
- Une commune rurale (Sidi Moussa Belmejdoub à Mohammedia) ;
- Deux communes rurales engagées dans un processus de changement dans le cadre du partenariat avec l'UNICEF (Sidi M'hamed Oumerzouq et Ait Ouallal).

Les résultats attendus de l'étude consistent à fournir des éléments qui aideraient les parties prenantes de ces communes à développer une stratégie pour la gendérisation du budget dans leur commune.

2.1. Le cadre conceptuel et analytique : genre et budget

Il s'agit dans un premier temps de clarifier le sens des notions qui seront utilisées dans cette étude : le genre, l'approche genre ou la gendérisation du budget.

Le concept et l'analyse genre

L'approche genre utilise le concept et les outils d'analyse genre. Quant à cette dernière, elle se donne pour tâche d'examiner les différences entre femmes et hommes, ainsi que les différences parmi les femmes et parmi

les hommes. De même qu'elle analyse les relations entre les femmes et les hommes.

Encadré 1 : *Le concept genre*

Le concept genre permet de décrire et d'étudier les rapports sociaux entre les femmes et les hommes –qui sont également des rapports de pouvoir- et approche leurs différences en tant que différences sociales et non pas seulement biologiques. De telles différences varient selon les contextes sociaux, culturels et historiques.

L'objet de l'analyse genre est d'identifier les écarts entre les sexes ainsi que les inégalités qui caractérisent les relations entre les femmes et les hommes dans un contexte donné. Les différences ainsi que les relations entre les deux sexes sont liées à des variables économiques et socioculturelles. Mais si l'analyse genre privilégie la notion de contexte, elle ne présume pas de l'état des différences et de la nature des rapports sociaux. Elle se donne les moyens de savoir comme la grille des « dix questions-clés » (voir ci-après) qui fournit un outil systématique de diagnostic socio-économique et d'analyse de la situation différenciée des femmes et des hommes.

Les rapports sociaux entre femmes et hommes structurent l'organisation sociale, quel que soit le milieu. C'est le cas plus directement et plus fondamentalement dans la famille et les ménages, mais il l'est aussi dans d'autres secteurs institutionnels, les entreprises et les organisations tant publiques que privées.

Ce que les femmes et les hommes ; les filles et les garçons peuvent accomplir dans leur vie dépend de plusieurs facteurs divers et complexes. Il s'agit notamment des activités qu'ils mènent, des ressources et des pouvoirs qu'ils détiennent, de l'autonomie dans la prise de décisions dont ils jouissent, de leurs droits et obligations, ainsi que des normes, valeurs et règles qui sous-tendent la situation et l'environnement social dans lequel ils évoluent. Un ensemble de contraintes et d'opportunités agit donc sur leur vécu et sur leur devenir.

Encadré 2 : Les dix questions-clés du diagnostic socio-économique genre

1. Qui fait quoi ? Pour qui ? Avec qui ? Où (activités) ?
2. Comment ? (moyens)
3. Qui possède ? Qui contrôle qui ? (ressources)
4. Qui décide de quoi ? (pouvoir)
5. Qui a droit à quoi ? (droits)
6. Qui est responsable de quoi ? (obligations)
7. Qui gagne quoi ? (revenus)
8. Qui dépense quoi ? (dépenses)
9. Qui jouit des bénéfices ?
10. Qui gagne ? Qui perd ? (effets, impacts)

Les questions de 1 à 6 ainsi que les questions 7 et 10 sont accompagnées de deux autres questions : Pourquoi et Avec qui ? (et Pourquoi et de qui ? pour les questions 6, 7, 9 et 10.)

Chacune de ces questions 1-6, 7,10 est accompagnée de deux autres questions : Pourquoi et Avec qui ? ou pourquoi et de qui (6,7 ,9,10)

Elles permettent une analyse des différences de situations et de perceptions entre les femmes et les hommes ainsi que la coopération entre les femmes et les hommes, et celles qui existent parmi les femmes et parmi les hommes.

La question "Pourquoi" permet d'examiner les normes, règles, us et coutumes qui conditionnent les réponses à ces 10 questions.

2.2. L'approche genre du développement

L'analyse genre peut identifier les écarts entre les sexes ainsi que l'implication de ces écarts pour les priorités politiques de développement. Comme le budget constitue la traduction chiffrée de la politique de développement d'un gouvernement tant sur le plan national que local, et compte tenu de la nature des rapports sociaux du genre, la programmation et la budgétisation orientées pour servir les citoyens ne peuvent donc être un exercice abstrait et neutre.

L'opération doit, au contraire, être concrète et cibler des résultats précis et palpables pour des personnes physiques, en se basant sur des données réelles. Autrement dit, les concepteurs du budget ont à faire à des personnes physiques, qui sont des filles, des garçons, des femmes et des hommes. Les individus ont des attributs précis et ne sont pas des êtres abstraits.

Il y a, tout d'abord, les caractéristiques démographiques (sexe, âge), il y a ensuite les différences entre les personnes qui sont d'ordre économique, social, culturel, géographique, etc. De même que les politiques gouvernementales, tant sur le plan national que local, y compris les politiques budgétaires, contribuent au maintien d'une situation donnée ou cherche délibérément à la modifier. C'est le cas des politiques, programmes et budgets du gouvernement et des collectivités locales dont l'impact est différencié sur ces groupes et individus, même en l'absence de toute intention de discrimination, d'exclusion ou de préférence, dans le sens où leurs situations sont différentes.

Enfin, les rapports sociaux entre individus influencent leur capacité de réponse aux politiques et aux budgets, et d'en tirer bénéfice. Cela exerce un impact sur le degré de réussite des politiques gouvernementales et sur le niveau d'efficacité socio-économique des mesures prises.

On peut ainsi distinguer deux types de démarche en matière de développement par rapport au genre :

- Celle qui se fonde essentiellement sur le principe de l'efficacité socio-économique. Son recours à l'analyse genre cherche à atteindre d'autres objectifs que l'égalité entre les sexes. On peut citer, à titre d'exemple, des objectifs comme la réduction de la pauvreté ou la protection de l'environnement.
- Une démarche fondée sur un argumentaire d'équité. Elle privilégie le principe de l'égalité en tant que valeur sociale, et induit une action publique de réduction des écarts entre les sexes en tant que finalité en soi.

Néanmoins cette distinction n'est pas aussi nette sur le plan pratique, car l'une peut mener à l'autre et chacune peut être complémentaire par rapport à l'autre.

Encadré 3 : Définition de l'institutionnalisation d'une approche genre

L'intégration systématique des questions de genre consiste dans la réorganisation, l'amélioration, le développement et l'évaluation des processus politiques afin que l'égalité hommes – femmes soit intégrée dans toutes les politiques, à tous les niveaux et à tous les stades, par des acteurs qui participent normalement à l'élaboration des politiques.

La réduction des inégalités de genre suppose le recours à l'un ou les deux catégories de mesures suivantes :

- L'intégration systématique de l'analyse genre dans toutes les politiques, les instruments de politique, les programmes et budgets ;
- La mise en œuvre de mesures positives destinées spécifiquement aux femmes (ou aux hommes si tel est le cas) en tant qu'action volontariste de rattrapage visant à corriger les distorsions engendrées par les écarts de genre.

La présente étude évalue l'état des lieux actuels par rapport à une démarche d'institutionnalisation du genre dans le budget local.

2.3. Une approche genre du budget

Pour que l'approche genre soit institutionnalisée, il faut que l'exercice budgétaire intègre, dans toutes ses étapes, une analyse genre :

- Il tient compte des différences entre les individus femmes et hommes, ainsi que des relations entre eux au niveau familial/ménage, dans la préparation, la présentation et l'exécution du budget.
- Il inclut l'analyse genre dans la gestion des dépenses publiques à chaque niveau de résultats attendus des performances budgétaires (l'équilibre budgétaire, l'affectation des ressources selon les priorités politiques, et l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources).
- Il examine les conséquences de la répartition des recettes et des dépenses sur les hommes et les femmes non seulement dans l'immédiat mais aussi sur le moyen et long termes et tout au long du cycle de leur vie.

- Il tient compte des obstacles et des opportunités différenciés auxquels sont confrontées les femmes et les hommes en tant qu'acteurs/ actrices économiques et sociaux.
- Il évalue les implications sur l'emploi, les revenus, les biens de production, l'accès au crédit.

Il est donc évident que, contrairement aux préoccupations souvent évoquées, qu'un « budget genre » :

- n'est pas un budget séparé pour les femmes ;
- ne constitue pas une ségrégation budgétaire, avec des crédits affectés séparément aux hommes et aux femmes dans le budget général ;
- ne signifie pas une augmentation des dépenses par le montant d'un budget séparé ;
- ni la réduction du budget général par le montant du budget genre.
- ne présuppose pas des arbitrages et des négociations budgétaires conflictuelles opposant hommes, d'un côté, et femmes, de l'autre.

2.4. La problématique de gendérisation du budget local

Une grille de questions pertinentes au regard des différentes étapes du processus budgétaire s'avère nécessaire. Les éléments mentionnés ci-dessous permettent de vérifier si l'implication des femmes et des hommes est explicite aux niveaux suivants :

- l'analyse de la situation des populations concernées, les habitants et habitantes ;
- le cadre juridique, normatif et réglementaire ;
- la définition des priorités politiques ;
- la planification avant l'élaboration du budget ;
- la préparation du budget ;
- l'adoption du budget ;
- l'exécution du budget ;

- le suivi-évaluation du budget.

Pour pouvoir évaluer le potentiel d'intégration de l'approche genre dans le processus budgétaire local, cette étude essayera d'abord de saisir les systèmes et pratiques budgétaires en cours en les analysant par rapport à un référentiel de genérisation du budget. Ce dernier active les principes de base nécessaires à la mise en œuvre d'un processus budgétaire sensible à l'approche genre. Cela devrait permettre de relever les obstacles et les blocages qui gênent la mise en œuvre du processus de genérisation ainsi que de s'orienter vers de bonnes pratiques.

Ce référentiel (voir l'encadré n° 4) permet de mesurer l'écart entre l'existant et la situation de référence, et de se pencher sur les pratiques à instaurer progressivement.

Les dix questions-clés (encadré n° 2) fournissent une grille générique de questions adaptée à l'analyse institutionnelle du budget : C'est quoi le budget local ? Quel est le cycle budgétaire, le calendrier budgétaire ? Quelles en sont les étapes ? Qui fait quoi, quand, et qui sont les acteurs à chaque étape au niveau du budget local ? Pourquoi, c'est-à-dire, selon quelles normes et procédures tant formelles -constitution, lois, règlements, circulaires- qu'informelles ? Quelles sont les pratiques réelles ? Qui décide de quoi ? Qui dépense quoi, qui gagne quoi et qui perd quoi ?

2.5. L'analyse de l'impact différencié du budget local sur les femmes, hommes, filles et garçons

Une des attentes formulées pour l'étude est l'initiation de l'analyse de l'impact différencié du budget d'une année sur les femmes et les hommes. Cet exercice consisterait à commencer l'analyse après la préparation et l'adoption du budget concerné. Mais pour saisir le lien entre le budget et son impact sur les populations selon une analyse genre, il est nécessaire d'examiner les affectations budgétaires (les dépenses spécifiques en biens et services) et d'évaluer l'impact de ces biens et services sur ces populations.

L'affectation des crédits aux postes de dépenses, ventilés en dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement, conduit à des réalisations

physiques, des prestations de services et des travaux. Il s'agit donc de connaître la nature de ces biens et services, leur volume et leur utilisation effective et par qui. Ensuite il est question d'étudier les effets et impacts sur les populations d'hommes et de femmes. Autrement dit, cela équivaldrait à pouvoir construire une chaîne de résultats à partir de données budgétaires et administratives, entre affectations, ainsi que leur répartition à travers budget de fonctionnement et budget d'équipement. Il s'agira ensuite de poursuivre cette chaîne déclinée par poste de dépenses.

Faut-il souligner que, pour être rigoureuse, une analyse d'impact, selon le genre, nécessite l'existence de plusieurs pré-requis, dont entre autres :

- une nomenclature permettant de lier les dépenses à leur fonction et selon des utilisations précises ;
- des données budgétaires permettant de lier les dépenses de fonctionnement aux dépenses d'investissement en vue d'évaluer la totalité des prestations ;
- des mécanismes de suivi de l'exécution budgétaire et un dispositif d'informations fiables pour tracer le circuit de la dépense et sa conversion en biens et services, et pour évaluer la qualité, disponibilité et accessibilité des services pour les différents groupes de la population.

La mesure de l'impact différencié exige l'existence d'un système de pratiques et d'informations qui lui sont afférentes. Mais à supposer que toutes ces conditions soient réunies, il faut noter que le budget local n'est pas le seul canal de ressources publiques dont disposent les populations. Les effets et les impacts relèvent d'autres intervenants dans le sens où la commune fait partie d'une aire administrative et territoriale plus large. Il s'agit donc de savoir quelle place occupe la collectivité locale au niveau communal par rapport aux autres collectivités locales, à la province et à la région, par rapport aux autorités locales déconcentrées, aux services extérieurs de l'état et aux établissements publics. Quelle est la part du budget local comparé aux interventions des bailleurs de fonds, par le biais de projets et de programmes ? Y a-t-il un effort de concertation, de coordination, à quel niveau, par qui et avec quels résultats ? Est-il possible alors qu'il y ait plusieurs intervenants dans le même domaine de

compétence et d'attribuer tel ou tel effet à la commune ?

Ce volet d'analyse conduirait à réaliser une carte institutionnelle de l'ensemble des intervenants, et à disposer d'informations susceptibles de permettre de jauger la faisabilité de la gendérisation selon ce référentiel et dans un cadre de partenariat. Car, s'il est difficile de saisir l'impact des dépenses par rapport aux affectations budgétaires des communes, et d'attribuer tel impact à tel intervenant, il serait, par contre, plus réalisable et porteur de considérer l'ensemble des partenaires comme étant capables de générer des effets et impacts sur les populations.

Au fait, on arrive aux limites d'une approche qui part des moyens- les affectations budgétaires pour chaque département/service- pour aboutir aux effets de développement présumés. Une approche orientée vers les résultats de développement, en termes d'efficacité et d'équité, se doit de commencer en amont par une analyse de la situation, des attentes et droits de la population.

Encadré 4 : *Un référentiel de budgétisation selon une approche genre*

1. L'approche genre vise à resserrer davantage les liens entre les processus d'élaboration des politiques, du plan et du budget. Elle consiste à faire correspondre les crédits budgétaires aux résultats anticipés de l'utilisation des crédits, et à analyser leur impact sur les hommes, les femmes, les filles et les garçons, tant au niveau individuel qu'au plan des ménages et de la communauté en général.
2. Les résultats attendus concernent non seulement l'équité et l'égalité, mais aussi l'efficacité socioéconomique et l'efficacité dans l'allocation des ressources.
3. C'est une approche qui se fonde sur l'analyse de la situation des femmes et des hommes, sans présumer, au premier abord, qu'une telle situation doit être symétrique et que toutes les femmes et tous les hommes sont identiques.
4. Elle privilégie la notion de contexte pour tenir compte de la diversité, des spécificités et de la complexité des faits sociaux, tout en adoptant une approche territoriale et transversale.
5. Elle utilise le concept genre pour la production du savoir, des informations et des données sur la population. De même qu'elle recourt aux notions de différence, de relations et de contextes.
6. Elle utilise les outils d'analyse socio-économique genre pour diagnostiquer la situation des femmes et des hommes et pour analyser l'évolution de cette situation dans différents contextes.
7. Elle ne préconise pas simplement de ventiler les données par sexe, mais fait appel à d'autres variables, ainsi que l'analyse genre pour produire les données sexo-spécifiques en vue de les utiliser dans la politique budgétaire. Il s'agit, autrement dit, de toutes les phases du processus de programmation budgétaire, y compris la décision relative aux choix pertinents d'activités, de produits, des ressources et des crédits nécessaires.
8. Elle vérifie la pertinence des priorités politiques à la lumière d'une analyse genre de la situation.
9. Elle adopte une démarche de détermination des effets et des impacts de ces politiques et des mesures budgétaires y afférentes sur les hommes et les femmes.
10. Elle ne porte pas sur un secteur particulier, mais considère, de manière transversale, comment les choix budgétaires influencent tous les autres secteurs.

11. Elle prend en considération les perceptions des femmes et des hommes dans toute analyse socio-économique et privilégie l'approche participative. Celle-ci consiste à définir, dans le cadre d'un dialogue social, ce qu'on doit faire et ce qu'on veut faire, conformément à une vision porteuse d'un projet de société dans lequel se refléteraient les attentes et les choix des femmes, des hommes, des filles et des garçons.

12. Elle met en place des mécanismes de participation des intervenants dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des politiques et du processus budgétaire, afin d'assurer l'efficacité, l'équité et l'utilisation efficiente des ressources publiques. Ceci inclut en amont l'identification des problèmes et la hiérarchisation des options politiques et non seulement le partenariat dans l'exécution.

Si de tels arguments sont appuyés par un diagnostic socio-économique genre réalisé de manière participative, ils aideraient à déterminer les mesures à prendre en fonction des compétences respectives et les apports des uns et des autres.

Le diagnostic doit reposer sur les réponses apportées aux questions suivantes :

- Quelles sont les informations disponibles sur les populations ?
- Quelles sont les dynamiques de pauvreté, d'inégalité, de marginalisation et d'exclusion, selon une perspective genre ?
- Quelles sont les perceptions des populations (résidents, opérateurs économiques et associations de développement local) ?
- Quels sont les effets et les impacts de l'ensemble de ces phénomènes sur le vécu quotidien, le bien-être des populations et sur leur devenir ?
- Comment disposer de ces informations et auprès de quelles sources ?
- Quel est le dispositif d'information au niveau communal, provincial, régional et national ? Existe-t-il des monographies, des données administratives et statistiques relatives au site à étudier ?
- Quelles sont les retours d'information dont disposent les acteurs

du budget local pour revoir, évaluer les performances de la politique budgétaire par rapport aux populations afin d'éclairer leurs choix dans l'avenir ?

- La politique des priorités est –elle pertinente au regard de cette analyse de la situation ? Les réponses budgétaires en termes de traduction chiffrée sont-elles cohérentes et adéquates ?

3. La méthodologie de l'étude

L'étude a opté pour une méthode mixte d'analyse combinant les deux approches quantitative et qualitative. Elle a également utilisé les techniques de collecte, de revue et d'analyse de la documentation, celles des entretiens avec des personnes ressources, des entretiens semi-directifs et des observations de terrain.

Il a été important de faire ressortir le lien entre les entretiens et la documentation, dans le sens où l'accès à cette dernière présentait de nombreuses difficultés. Par ailleurs, l'analyse quantitative a porté sur les données statistiques –lorsqu'elles sont disponibles- relatives aux cinq communes. Cependant, vu l'objet de l'étude qui est axé essentiellement sur les pratiques budgétaires réelles et sur la perception de leurs effets et impacts sur les populations, un intérêt particulier a été accordé à l'approche qualitative.

Si l'analyse a porté sur la documentation relative à l'exercice budgétaire pour, elle a également pris en considération l'interprétation, l'utilisation et la perception d'une telle documentation par les acteurs. De même que pour comprendre les pratiques budgétaires, l'étude s'est intéressée aux comportements des acteurs, leur vécu, visions et perceptions par rapport au déroulement et à la réalisation des projets de leur Municipalité, du Conseil de la ville, de la Commune ou de l'Arrondissement. Quant à la méthode privilégiée à cet égard, elle a été l'entretien semi-directif et les focus groupes suivant la catégorie d'intervenants. Elle se décline ainsi :

–Entretiens avec les responsables des collectivités locales au niveau central, de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur.

- Entretiens individuels avec les gouverneurs (le cas de Essaouira).
- Entretiens avec les élus locaux : les président(e)s de communes, vice-présidents, membres du conseil et des commissions communales.
- Entretiens avec le Coordinateur des projets locaux (le cas de l'UNICEF).
- Réunions de groupe avec les fonctionnaires des communes, principalement le Secrétaire Général et les responsables des principaux services.
- Réunions de groupe avec les membres d'associations, d'ONGs ou d'associations de développement local [ADLs].

La démarche méthodologique s'est déroulée en plusieurs étapes :

- identification et choix des sites ;
- sensibilisation des parties prenantes ;
- entretiens avec les intervenants au niveau de la tutelle administrative ;
- suivi des études de sites et entretiens semi-directifs et recueil de la documentation ;
- analyse des résultats, suivi d'un atelier réunissant les intervenants de toutes les communes, au cours duquel ont été examinés les premiers résultats, et ont été proposées des recommandations en vue de poursuivre le processus.

L'attitude méthodologique interactive adoptée au cours de la recherche qualitative avait permis d'effectuer les recoupements d'informations à partir des entretiens et par rapport aux différentes catégories d'intervenants. Ce qui a rendu possible l'affinement des analyses et la vérification approfondie des diverses hypothèses de travail.

Le contexte politique et institutionnel du budget local

Le présent chapitre examine les éléments du contexte politique et institutionnel marocain susceptibles de contribuer à une gendérisation des pratiques budgétaires à l'échelle locale. On y examine les voies et moyens qu'offre le nouveau cadre juridique et institutionnel.

1. Contexte de l'émergence de l'Initiative Genre et les budgets locaux

Le contexte politique et normatif actuel qui a favorisé l'émergence de « l'Initiative Genre et budgets locaux au Maroc » se caractérise par une prise de consciences des problématiques suivantes :

- les grands écarts entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux ;
- les lacunes en matière de gouvernance et de développement économique et social du pays ;
- le décalage entre les données précitées et les engagements du Maroc aussi bien sur le plan international que sur la plan interne (projet d'édification d'un Etat de droit) ;

L'étude des perspectives de gendérisation du budget local s'inscrit ainsi dans le cadre de la dynamique sociétale qui a été porteuse d'une série de propositions émanant des acteurEs politiques et associatifs, et qui ont contribué, dans un premier temps, à la révision et au renforcement des normes et règles régissant les rapports sociaux entre hommes et femmes.

Elle s'appuie donc sur une triple dynamique dont les composantes sont :

–La dynamique initiée par le mouvement des femmes et les actions menées sous leur leadership, et qui ont aboutit à la réforme du code du statut personnel (*Moudawana*) avec la promulgation en 2004 du nouveau Code de la Famille, de la réforme du Code pénal et du Code de travail.

–Le processus de réformes budgétaires visant rendre la gestion budgétaire plus proche des citoyens et des citoyennes, et à assurer une meilleure efficacité, efficacité et équité en matière de gestion des dépenses publiques. Aussi l'intégration de la dimension genre en tant que composante de ces réformes a –t-elle franchi le stade de la sensibilisation.

–L'adoption d'une nouvelle Charte Communale en 2002 suivie des élections communales en 2003. Le nouveau document vise à approfondir la démocratie locale et à promouvoir le développement local selon une orientation citoyenne.

Cette dynamique démocratique a engendré des transformations favorables à un renouvellement des pratiques budgétaires dans un sens attentif à l'approche genre au niveau des collectivités locales.

Le mouvement associatif et les propositions politiques

Plusieurs changements ont caractérisé l'évolution du pays au cours des deux dernières décennies aussi bien au niveau politique, économique que social, juridique et démographique. Les transitions actuelles contribuent à la construction d'une démocratie susceptible d'asseoir les principes et pratiques d'une citoyenneté fondée sur l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes.

Nul doute que les associations de femmes ont joué un rôle majeur dans ce processus. Leur engagement s'est traduit par une dynamisation des actions de plaidoyer et une meilleure visibilité des revendications féminines dans l'espace public. En effet, l'observateur peut aisément constater la place importante qu'ait occupée la question féminine sur la scène sociale et politique tout au long de la dernière décennie. Le débat

déclenché par le Plan d'Action National pour l'Intégration de la Femme dans le Développement (PANIFD), comme celui relatif à la réforme de la *Moudawana*, ont permis de sortir la question des femmes de la sphère privée vers l'espace public et d'en faire, de ce fait, une question politique centrale.

Si la promulgation du nouveau Code de la famille a constitué un moment important dans l'histoire contemporaine du Maroc, c'est grâce notamment à la mobilisation nationale autour d'un projet de société porté par le mouvement des femmes et soutenu par une société civile.

Par ailleurs, les organisations de femmes ont été à l'origine des avancées en matière de participation politique des femmes (35 députés actuellement au parlement au lieu de deux dans la législature précédente). Leur action a également permis une plus grande prise en compte des besoins des femmes dans les politiques et programmes publics (éducation et alphabétisation, éducation à l'égalité, santé maternelle et reproductive, participation politique et publique des femmes).

Plusieurs sujets tabous, confinés scrupuleusement dans l'enceinte familiale, ont pu être portés sur la scène publique et devenir ainsi des sujets politiques : la situation des mères célibataires, le travail domestique des petites filles, la violence à l'égard des femmes (dont la violence conjugale), ainsi que le harcèlement sexuel sur les lieux du travail qui vient d'être incriminé par le Code pénal lors de la révision partielle dont il a fait l'objet.

Encadré 5 : *Le Code de la famille*

Des avancées importantes ont été enregistrées avec la réforme apportée par le nouveau Code de la famille en février 2004. Ce changement est intervenu après un intense débat qui a vu s'affronter deux visions opposées de la société.

Le nouveau code de la famille consacre le principe de l'égalité des droits et des devoirs au niveau de la famille. Il substitue le principe de la co-responsabilité à celui de l'obéissance qui a organisé jusque là les rapports de l'épouse à son mari. Il modifie ainsi les fondements inégalitaires de l'ancien texte.

De même la levée de la tutelle matrimoniale a permis de faire accéder juridiquement les femmes au statut de citoyennes en les rendant responsables de leur devenir et de leurs choix et actes.

Par ailleurs, l'élévation de l'âge de mariage et la co-responsabilité des époux au sein de la famille ont corrigé une partie des discriminations et injustices dont souffrent les femmes.

L'action de plaider et la mobilisation des femmes sont particulièrement important pour garantir une meilleure participation et une plus grande représentativité politiques des femmes aussi bien au niveau national que local. Le Maroc occupe une position peu enviable quand à l'implication des femmes et des hommes de manière équitable dans la gestion publique et politique. Le plaidoyer visait la mise en œuvre de mesures susceptibles de porter la représentation des femmes au niveau (au moins un tiers de femmes dans les instances de décision) qui créerait l'équilibre entre les sexes dans la conduite des affaires publiques.

Par ailleurs, nouvelles données socio-démographiques attestent des transformations profondes qui ont changé les configurations sociales, économiques et politiques passées. Elles confirment, par conséquent, la nécessité d'opérer des réformes à même d'accompagner les mutations sociales en cours et d'assurer une participation égale des hommes et des femmes au développement humain et social du pays. Cela suppose la lutte contre toutes les formes de marginalisation, de discrimination et d'exclusion auxquelles les femmes sont confrontées. Il s'agit notamment des problèmes suivants :

La prise en compte du travail non-rémunéré, non-comptabilisé et non-valorisé des femmes

Cette question avait fait l'objet de nombreuses revendications qui ont abouti à une enquête nationale sur le budget temps des femmes, des filles et des garçons (1998). Les données issues de cette enquête révèlent que la charge de travail qui incombe aux femmes et aux petites filles les empêche de s'adonner à d'autres activités productives, éducatives, de loisir ou de bien-être personnel.

L'augmentation de l'accès des femmes à l'emploi

C'est ce que confirment de nombreuses études réalisées au cours des deux dernières décennies, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Entre 1982 et 2002, le nombre total de femmes travaillant a presque triplé en passant de 885.000 à 2.267.000 personnes. Cependant le taux de féminisation de l'activité économique a baissé entre 1991 et 2001, de 32,1% à 26%. Par ailleurs, si la part de l'emploi non-rémunéré des femmes dans leur emploi total augmente en milieu rural, celle des citadines a reculé.

Le chômage

Il est vécu différemment selon que l'on est femme ou homme, urbain ou rural, diplômé ou non. Le taux brut d'activité économique est de 24,2% pour les femmes contre 53,2% pour les hommes. Les chiffres démontrent aussi que les femmes subissent le chômage plus que les hommes (24,7% pour les femmes contre 18% pour les hommes). Quant aux femmes diplômées, elles souffrent plus du chômage que celles n'ayant pas fait d'études supérieures.

La scolarisation et l'alphabétisation

Plusieurs associations de femmes mais aussi de développement, ont inscrit comme priorité de leur action la lutte pour l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation des femmes et des enfants. Un « Plan d'action de lutte contre l'analphabétisme et pour un développement global » a été mis en place en 2003. Les femmes y constituent une cible prioritaire, compte tenu du fait que sur les dix millions de personnes analphabètes

que compte le pays, 62% sont des femmes. Et parmi les enfants analphabètes âgés de 7 à 15 ans, 27,4 % sont des garçons et 40,6 % sont des filles.

La santé reproductive

Malgré les efforts consentis au Maroc, la mortalité maternelle reste très élevée. Le sous-équipement en matière d'infrastructures sanitaires, les difficultés d'accès à ces dernières, l'analphabétisme des femmes, sont autant de facteurs qui expliquent cette situation. Les inégalités spatiales et sociales persistent entre les femmes dans les zones rurales et urbaines et entre les femmes selon qu'elles appartiennent aux couches sociales riches ou défavorisées de la société. Par ailleurs, le VIH-SIDA continue à constituer un problème de santé publique. Les dernières statistiques attestent d'une évolution inquiétante du nombre de femmes atteintes par la maladie. Les modalités de transmission sont, dans la majorité des cas, hétérosexuelles (65%), ce qui doit écarter toute stigmatisation des populations supposées être plus exposées au virus.

La démocratie représentative et participative au niveau local

La Nouvelle Charte Communale qui a vu le jour en 2002 élargit potentiellement le champ de la démocratie représentative et participative au niveau local. En annonçant clairement le principe de la participation des citoyens et citoyennes à la gestion communale, la nouvelle charte s'inscrit dans une politique de décentralisation et de déconcentration politiques dont le but est de garantir à une gestion des affaires locales plus proche du citoyen et citoyenne. Elle se donne, en effet, comme objectif la consolidation de la décentralisation, le renforcement de la démocratie représentative (au moyen d'une meilleure implication des citoyen(ne)s dans la gestion communale/locale) et l'autonomisation des collectivités locales. Elle prévoit aussi un renforcement de la responsabilité des communes et l'allègement du contrôle de tutelle.

Il faut souligner, à ce propos, la contribution de la société civile en tant que force de proposition. Deux mémorandums significatifs ont été élaborés par des acteurs associatifs influents, l'un par l'ADFM, l'autre par l'Espace Associatif.

Le Mémoire de l'ADFM : Il est le fruit d'un travail collectif réalisé par de nombreuses associations en vue de créer un outil de plaidoyer et d'interpellation des partis politiques, des élus et des pouvoirs publics. Il a pour but de pousser les responsables à mettre en œuvre les mesures adéquates susceptibles de garantir une réelle représentation des femmes au niveau communal. Il a permis une large mobilisation qui a touché plusieurs régions du Maroc à la veille des dernières élections communales du 12 septembre 2003. Un programme régional a été lancé pour l'occasion et qui comporte, dans sa première phase, l'ouverture d'un large débat autour de la charte communale, le rôle et la participation des ONGs. L'objectif stratégique déclaré de ce mémoire consiste à réduire substantiellement et durablement les inégalités et les discriminations entre les deux sexes sur le plan de la représentation politique.

Le Mémoire de l'Espace Associatif : En tant qu'organisation associative ayant pour principale mission le renforcement des capacités du tissu associatif en matière de plaidoyer, l'Espace Associatif – qui regroupe plus d'une centaine de membres dont deux tiers d'associations appartenant à différents secteurs et régions – a engagé une initiative nationale visant à interpeller les pouvoirs publics et les différents acteurs quant à la nécessité d'inscrire la nouvelle charte des Collectivités locales dans le cadre d'une orientation globale où le mouvement associatif est appréhendé en tant que partenaire réel et stratégique en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de développement local.

Ces deux initiatives ont permis de procéder à l'élaboration de deux documents : le premier relatif au financement des associations et le second portant sur la participation des associations à la gestion locale. Le dépouillement sommaire des deux textes fait ressortir plusieurs mentions claires relatives à l'intégration d'une démarche d'affectation des ressources des collectivités locales fondées sur l'équité et la réponse aux besoins des catégories marginalisées de la population. Elles renseignent également sur la disposition d'une large frange d'acteurs/trices associatifs à se mobiliser pour promouvoir une stratégie de renforcement de l'équité genre dans la participation à la gestion locale et sectorielle. Une telle stratégie peut constituer une opportunité et un levier d'intervention et de

plaidoyer sur lesquels peuvent s'appuyer les initiatives de sensibilisation et d'intégration de l'approche genre dans la gestion du budget local.

Par ailleurs, l'interpellation des pouvoirs publics et des collectivités locales sur la mise en œuvre des contenus de la Charte communale relatifs à la participation, constitue aussi un point d'entrée pour l'intégration transversale de l'approche genre.

1. Les réformes budgétaires et les perspectives de gendérisation

L'approche genre conduit à tenir explicitement compte des différences entre les femmes et les hommes par rapport aux questions d'équité, mais aussi d'efficacité dans la gestion des ressources¹. Quant au présent chapitre, il est axé sur les synergies que pourraient créer la combinaison des nouvelles approches de politiques publiques et de l'approche genre.

Des politiques budgétaires sensibles au genre

Les réformes budgétaires au Maroc comme au niveau mondial s'inscrivent dans un cadre plus large de renouvellement des politiques socioéconomiques, dont le principal objectif est d'atteindre une meilleure gestion des ressources publiques.

Trois niveaux de résultats sont visés par cette gestion des ressources :

- la réalisation d'un équilibre budgétaire de nature macro-économique ;
- l'équité et l'efficacité socio-économique dans une perspective de développement ;
- l'efficacité économique avec dans la mise en œuvre d'actions correspondant aux objectifs et priorités politiques.

Si le budget est, par définition, une hiérarchisation des choix et objectifs en fonction de la rareté des ressources et de la nature des multiples attentes et besoins de la population, l'intervention publique doit se justifier par rapport à des considérations d'efficacité socio-économique et d'équité. Mais, dans l'ensemble, la question de la hiérarchisation peut être

¹. Voir le troisième chapitre.

formulée ainsi : Quelles devraient être les priorités politiques et quels seraient les choix budgétaires compte tenu de la rareté des ressources ? Les premières devraient être exprimées dans un langage d'efficacité socio-économique et d'équité, alors que les seconds doivent s'inscrire dans une logique d'efficience de la gestion et d'économie.

La gestion des dépenses publiques a aujourd'hui comme fil conducteur le recentrage du rôle de l'Etat par rapport au marché privé. Aussi la gestion publique des ressources se justifie-t-elle, sur le plan de l'efficacité socio-économique, par la nécessité de corriger les dysfonctionnements du marché, dans le sens où le secteur privé ne peut, à lui seul, assurer une allocation efficace des ressources. Des services comme l'éducation et les soins de santé sont souvent sous-estimés et sous-évalués par les consommateurs individuels qui oublient que de tels services touchent de larges couches de la population.

L'existence des inégalités au sein de la société peut aussi légitimer l'intervention publique pour assurer une meilleure affectation des ressources.

Il est donc clair que la hiérarchisation, les arbitrages et les choix entre options politiques différentes ne sont pas des questions neutres par rapport au genre. Les rapports sociaux entre les femmes et les hommes sont au cœur des grandes options politiques et des arbitrages budgétaires qui sous-tendent l'action publique. Toute chose étant égale par ailleurs, les dépenses publiques peuvent favoriser ou corriger les désavantages dont souffrent les femmes aussi bien dans le milieu familial que dans le marché.

Faut-il souligner que malgré les efforts consentis au Maroc, les inégalités et les discriminations sont vécues au quotidien par les femmes et ce, à différents niveaux : Analphabétisme, difficultés d'accès aux soins de santé et aux ressources (eau, éducation, crédits, etc.), faible représentation politique et publique. Cela affaiblit la visibilité de la contribution économique des femmes, accentue les manifestations de pauvreté et de vulnérabilité notamment chez les divorcées, veuves et les femmes chefs de ménage. Il accentue également leur exposition à la marginalité et à la

violence, notamment conjugale et domestique. Une analyse genre de la situation montre également que les hommes ne sont pas épargnés par les dysfonctionnements et handicaps qui marquent le développement économique et social.

Les réformes initiées au Maroc, au cours des dernières années, visent à atteindre les objectifs suivants :

- Une transformation des rôles respectifs et du rapport entre l'Etat et les autres acteurs de développement, notamment le secteur privé et le tissu associatif ;
- Un désengagement de l'Etat des tâches de production directe pour assurer sa principale mission de régulation des activités économiques privées/privatisées ;
- Un rééquilibrage de rapport entre l'Etat au niveau central et ses démembrements à plusieurs échelons de déconcentration ; entre l'Etat et les associations ou entre l'Etat et les collectivités locales. Ceci afin de permettre une gestion de proximité et de renforcer le rôle des citoyen(ne)s et des élu(e)s dans le cycle budgétaire.

L'intégration de l'approche genre dans l'élaboration et l'analyse des budgets est considérée au Maroc comme une composante incontournable des réformes du processus budgétaire en cours. Aussi la gendérisation du budget de l'Etat est-elle perçue comme un moyen efficace de bonne gestion publique à travers trois dimensions fondamentales : le ciblage, la proximité et le management novateur. Il s'agit d'une approche structurante qui vise à assurer l'équité et l'accès égal aux services publics à travers des politiques de proximité.

Les axes d'intervention des réformes

Les principaux axes d'intervention sont les suivants :

- l'adoption d'une gestion axée sur les résultats plutôt que la gestion actuelle des moyens ;
- le partenariat et la contractualisation entre l'Etat, ses démembrements et les autres acteurs locaux de développement ;
- la transparence et l'évaluation des performances au niveau de l'efficacité socio-économique ainsi que l'efficience.

De nouvelles mesures ont accompagné les champs d'interventions, précités. Il s'agit des mesures suivantes :

- la globalisation des crédits, la restructuration des morasses budgétaires en vue de disposer de paragraphes destinés à la réalisation d'un programme, d'un projet ou d'une action homogène, et la détermination d'objectifs chiffrés ;
- l'alignement des activités de programmation budgétaires, de suivi et d'évaluation sur les résultats anticipés, en vue d'élaborer des contrats-programmes et de permettre un contrôle à posteriori ;
- l'accroissement de l'efficacité et de la transparence dans le circuit des dépenses publiques au niveau de l'exécution du budget ;
- l'allègement progressif des procédures de contrôle a priori.

Les perspectives au niveau local

s'il existe sur le plan national une volonté politique clairement affichée de gendérisation du budget de l'Etat, le processus est encore à ces débuts. Une approche axée sur les résultats exige la mise en place d'un dispositif de suivi des performances budgétaires au niveau des réalisations. A ce jour, les pré-requis nécessaires pour l'analyse d'impact du budget selon le genre ne sont pas encore en place sur le plan national, même si des études ad-hoc sont réalisées.

Au niveau du budget de l'Etat, il y a, au moins, une dizaine de départements qui présentent des objectifs chiffrés et travaillent en vue de

les affiner conformément à une approche genre. A terme, cette approche pourra se traduire par de nouvelles pratiques sensibles au genre et qui toucheront les populations des communes. Il est certain que la généralisation d'objectifs chiffrés dans le cadre de la déconcentration aura pour avantage de mieux cibler les besoins différenciés des femmes et des hommes dans une ou un ensemble de communes et de concrétiser la notion de gestion de proximité.

Il faut souligner cependant que ce chantier de réformes budgétaires, point d'ancrage de la gendérisation du budget de l'Etat, ne s'étend pas aux budgets des collectivités locales. En effet, celles-ci ne sont pas tenues d'établir des contrats-programmes sur la base d'objectifs chiffrés. Il est donc nécessaire de chercher des portes d'entrée pour ancrer la gendérisation dans le processus de décentralisation.

2. Le cadre juridique, politique et institutionnel du budget local

L'analyse du contexte juridique et institutionnel vise à vérifier si celui-ci offre le cadre adéquat susceptible de répondre aux attentes citoyennes et qui corresponde à la volonté politique. Elle doit aussi cerner les transformations que connaît le mode de gouvernance locale.

Le débat mondial autour de la décentralisation porte essentiellement sur les objectifs politiques de celle-ci. Il s'agit de savoir notamment dans quelles conditions la décentralisation favoriserait la démocratie locale au lieu de renforcer les élites locales qui ne sont pas forcément sensibles aux besoins et attentes des populations.

Aussi les thèses selon lesquelles les échelles plus réduites d'intervention et plus proches de l'habitat constitueraient-elles des terrains plus propices pour l'inclusion des femmes dans les affaires publiques, suscitent des interrogations. On se demande jusqu'à quel point l'échelle et la proximité seraient-elles suffisantes pour réduire les écarts entre acteurs politiques hommes et femmes. On s'interroge aussi sur les conditions susceptibles d'amener les politiques à devenir plus conscients et aptes à prendre des mesures selon les besoins différenciés des femmes et des hommes.

L'évolution institutionnelle des collectivités locales

La décentralisation est une stratégie pour promouvoir la démocratie au niveau local et mener des actions de proximité conformément aux droits, besoins, aspirations et préférences des citoyen(ne)s.

L'évolution institutionnelle des Collectivités locales au Maroc est passée par diverses phases et a connu de nombreuses réformes. Différentes lois et mesures réglementaires ont été prises pour étoffer les compétences et le régime des ressources des Collectivités Locales. Il s'agit notamment des textes suivants :

- la première Charte Communale : Loi du 3 juin 1960 Décret du 2 décembre 1959 ;
- la seconde Charte Communale : Loi du 30 septembre 1976 ;
- le nouveau découpage des communes (Décret du 30 juin 1992). Il a eu pour résultat de multiplier le nombre des communes par deux ;
- la Nouvelle Charte Communale : Loi n° 78-00 du 3 octobre 2002.

Au-delà du dispositif constitutionnel et juridique, le processus de décentralisation se veut un cadre d'association des citoyens et citoyennes pour assurer ensemble la prise en charge de la conduite des affaires locales.

Ainsi ces réformes successives ont cherché à atteindre les objectifs suivants :

- modifier le statut originel des communes en les dotant d'une plus large responsabilité pour la gestion des affaires d'intérêt local et d'un exécutif élu doté d'un large pouvoir (Charte Communale de 1976) ;
- adapter la Charte communale aux réalités géographiques, urbaines, démographiques, économiques et sociales du pays ;
- recomposer la commune autour d'unités plus réduites, proches de la population et attentives aux besoins sociaux (découpage de 1992) ;
- trouver les périmètres d'une gestion optimale, en particulier au niveau

des communes rurales ; (Charte Communale 2002) ;

- doter les communes de bases financières qui soient à la mesure des enjeux locaux (Charte Communale 2002) ;
- permettre aux citoyens et citoyennes de participer plus activement au développement des collectivités (Charte Communale 2002).

Certains de ces objectifs risquent de paraître contradictoires. Ainsi, par exemple, l'économie des ressources et les périmètres de gestion optimale peuvent aller à l'encontre de la mise sur pied d'unités plus réduites et plus proches de la population. Au vu des dysfonctionnements du découpage de 1992, la Charte Communale de 2002 a favorisé un regroupement communal dont les implications seront examinées pour le cas de Casablanca (chapitre 6).

Les organes des collectivités locales

Trois niveaux et types de collectivités locales structurent l'organisation territoriale. Il s'agit des entités suivantes :

- La région (au nombre de 16) ;
- La province (au nombre de 45) ou préfecture (au nombre de 26) ;
- La commune (249 communes urbaines et 1298 communes rurales).

La région

Créée en 1992, la région se compose d'une assemblée régionale comprenant des membres délibérants (conseillers municipaux) et des membres consultatifs (Présidents des provinces). Leurs responsabilités couvrent le domaine du développement économique et la protection de l'environnement. L'encadré n° 6 présente de manière synthétique les croisements entre structuration spatiale et institutionnelle.

Les provinces et les préfectures

Elles renferment une double organisation : la première se rapporte à une simple ramification de l'Etat au niveau local, tandis que la seconde incarne une véritable Collectivité locale dont l'organisation est régie par le Dahir de 1963 relatif à l'organisation des assemblées

provinciales et préfectorales.

La spécificité de ce type de Collectivité locale réside dans la double compétence dont jouit le gouverneur de la Province ou de la Préfecture. D'une part, il est le représentant de l'Etat dans sa circonscription et, à ce titre, il est le chef de l'administration territoriale ; d'autre part, il est le chef de l'exécutif de l'assemblée provinciale ou préfectorale. Autrement dit, il est l'ordonnateur du budget provincial ou préfectoral.

L'assemblée provinciale ou préfectorale est composée de membres élus au suffrage universel direct parmi les conseillers des communes relevant du ressort territorial de la province ou de la préfecture en plus des représentants des chambres professionnelles. Les députés siègent dans ces assemblées à titre consultatif. Ce niveau d'administration locale est chargé des investissements ruraux, du contrôle des activités des communes, mais n'assure aucune prestation en matière de services locaux.

Encadré 6 : Les organes des collectivités locales

Collectivité locale	Organe délibérant	Organe exécutif
La région (16 régions) (entité créée en 1992)	Le conseil régional élu au suffrage indirect à partir de plusieurs collèges de base.	Le gouverneur de la préfecture ou de la province du chef-lieu de la région, désigné par dahir.
La province (45) ou préfecture (26) (entité créée en 1956)	L'assemblée provinciale ou préfectorale élue au suffrage universel indirect à partir du collège des conseillers communaux et des collèges des Chambres professionnelles.	Le gouverneur de la préfecture ou de la province, désigné par dahir.
La commune (249 municipalités et 1.298 communes rurales) (Entité créée en 1960)	Le conseil communal élu au suffrage universel direct.	Le président du conseil communal élu par les membres de ce même conseil.

Les communes

Elles sont le pivot de la décentralisation depuis l'adoption de la Charte communale de 1976. Leur gestion est assurée par les conseils communaux élus (pour une période de six ans) et par le président du conseil communal élu, lui aussi, parmi les membres du conseil, au suffrage indirect. Il n'existe pas, au sein des communes, de véritables critères de distinction entre le rural et l'urbain. Leur appartenance à une catégorie ou à l'autre est fixée par la loi. Mais si ce fait correspond à un certain niveau d'équipement, la distinction ne reflète pas une différence entre les communes en matière de compétences.

Les organes de la commune : Le conseil communal

Il dispose d'une compétence générale pour régler toutes les questions

d'intérêt communal. Il est dit dans la Charte Communale de 2002 que «Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité locale son plein développement économique, social et culturel». Cela signifie d'abord que, juridiquement, l'assemblée délibérante est l'autorité communale de droit commun. En effet, chaque fois qu'un texte formel ne vient pas contredire cette affirmation, c'est bien par délibération émanant du conseil que la commune agit. Il importe, toutefois de préciser que les textes accordent au président d'importantes compétences propres. Outre les tâches d'exécution à caractère exécutif, le président prépare et propose les décisions. De même qu'il dispose d'une administration communale chargée d'inscrire, dans les faits, les délibérations du conseil.

Analyse genre de la décentralisation politique

Il faut noter que les questions de genre n'ont pas été au cœur des différentes réformes qu'a connues l'administration locale au Maroc. Cela malgré les multiples revendications du mouvement des femmes et de la société civile en général. L'approche du législateur marocain se veut neutre et se réclame d'une politique de proximité qui cherche à favoriser aussi bien la démocratie représentative et participative, que la prise en compte des besoins spécifiques des populations. Elle prend en considération les spécificités locales dans un souci de remédier aux disparités entre les régions et communes..

L'argument qui évoqué le plus souvent présente la décentralisation comme étant le meilleur moyen de rapprocher l'Administration des citoyennes et des citoyens. Aussi la sphère locale de proximité est-elle plus conviviale pour les femmes que la sphère nationale. Du fait, cette forme de proximité a plus de chance de rendre la participation politique plus accessible aux femmes, de leur ouvrir les portes de la gestion de la chose publique locale.

Les statistiques démontrent que tel n'est pas le cas au Maroc puisqu'on constate, après plusieurs décennies de gestion locale, que la démocratie au niveau local n'a pas un visage féminin et que des écarts considérables

existent toujours entre les sexes. Ainsi, sans dispositions proactives particulières, ni de politique d'égalité d'accès aux instances délibératives de la commune, cette situation risque de perdurer. Par ailleurs, il faut souligner qu'aucune des refontes successives qu'a connues le cadre juridique et institutionnel n'a pu prendre la mesure des dysfonctionnements du système et mettre un terme à l'exclusion des femmes de la sphère décisionnelle.

La Charte Communale ne fait aucune mention de la participation équitable des femmes et des hommes dans la gestion des affaires de la commune. On peut penser qu'une telle neutralité émane d'un souci de traiter tous les citoyens sur le même pied d'égalité. Mais, cela suppose les hommes et les femmes jouissent des mêmes chances et conditions. Or comme tel n'est pas le cas, la neutralité du législateur ne fait que reproduire sinon approfondir les graves distorsions et injustices qui marquent les rapports de genre.

La représentativité des femmes dans les communes

A l'issue des élections communales de 2003, le taux de représentation des femmes au sein des collectivités locales a atteint 0,5%. Ce s'applique aussi au nombre de candidatures féminines qui est resté insignifiant. Il en est de même pour les conseils communaux où la représentativité des femmes au niveau des préfectures, des provinces et des régions continue à être dérisoire.

Tableau 1 : Présence des femmes dans les conseils communaux

Mandat électif	1992-1997	1997-2002	2003-2007
Nombre de femmes élues	77	83	127
Pourcentage	0,34%	0,34%	0,53%
Taux de candidatures féminines par rapport à l'ensemble des candidatures	1,15%	1,77%	5%

Source : Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur.

Loin d'être une revendication sexiste orientée contre les hommes, l'exigence de parité a une portée démocratique dans le sens où une plus grande représentation politique des femmes signifierait la mise en œuvre de politiques qui prennent en compte de leurs attentes et besoins propres. Par contre, l'absence massive des voix des femmes des instances délibératives sur le plan local renforce les mécanismes d'exclusion de celles-ci.

Les collectivités locales sont des espaces juridiques, politiques et sociaux où les besoins et les attentes des populations doivent normalement trouver leur pleine expression. Cela grâce notamment à l'intermédiation des acteurs locaux, organisés en associations ou des groupes d'intérêt. Il existe normalement une multitude d'acteurs locaux aux statuts différents dont notamment les organismes indépendants (les entreprises privées, les agences, les associations, les ONGs, les chambres professionnelles, etc.) force est de constater que les femmes sont très peu présentes aussi bien dans les instances de décisions que dans celles de gouvernance locale, à savoir les comités et autres cadres de concertation locale. Elles sont ainsi exclues de tous les espaces où se négocient les différentes questions touchant à l'intérêt général et au devenir de la communauté. C'est, d'ailleurs, dans un tel creuset que les partis politiques recrutent des candidats susceptibles d'être élus dans un prochain conseil et de constituer les interlocuteurs du présent conseil. Cet état de fait a un impact négatif sur les femmes dans le sens où est exclue toute prise en compte des questions de genre dans la gestion de la cité et le traitement des problèmes spécifiques qu'affrontent les femmes en tant qu'habitantes des communes.

Les raisons d'une telle situation sont multiples et doivent trouver leurs explications au niveau sociologique, culturel, juridique, économique et politique. Aussi le fossé existant entre les deux sphères publique et privée est un fait social et politique fondé sur un partage sexuel des rôles. Ainsi malgré l'absence de toute forme de discrimination formelle dans le texte constitutionnel, de multiples facteurs concourent à reproduire l'exclusion des femmes et à verrouiller le champ politique. Cela se traduit par leur cantonnement dans des positions sociales liées à la reproduction,

à l'économie des soins et aux services domestiques au sein du ménage. Signalons, entre autres facteurs, les éléments suivants :

- Les rôles sociaux qui sont accordés culturellement aux femmes contribuent à les fixer dans une position hiérarchique inférieure à celle des hommes ;
- Le rôle de mère et d'épouse reste prépondérant et continue à marquer profondément l'identité des femmes, voire à légitimer leur existence ;
- La répartition des rôles entre hommes et femmes limite les responsabilités respectives des deux sexes et les confine dans des espaces différenciés ;
- Les responsabilités familiales incombent plus aux femmes qu'aux hommes. Aussi la division sexuelle du travail limite-t-elle le développement des compétences des femmes en dehors de la sphère domestique.
- « L'enquête nationale sur le budget temps des femmes » (1998) a démontré combien le temps des hommes et des femmes est important dans l'analyse des rapports du genre. Elle a révélé que même si les femmes travaillent plus, l'essentiel de leurs activités est consacré à des activités non marchandes, donc non rémunérées et invisibles.

En somme, les femmes ne participent pas à la gestion des affaires communales au sein du conseil et sont quasi-absentes des organes de la commune. Nul doute que cette situation constitue un véritable obstacle aux perspectives de gendérisation du budget local malgré la marge de manœuvre et l'autonomie de décision dont jouissent le Conseil et le président(e).

L'exécutif

Le(a) président(e) est l'organe actif de la commune. Il/elle détient, à ce titre, de véritables compétences qui dépassent la simple préparation ou exécution des délibérations du Conseil. Ainsi, le(a) président(e) dirige ou contrôle les services publics qui ont été créés et dont les règles générales d'organisation ont été fixées par délibération. C'est à lui qu'incombe, de

façon exclusive, le bon fonctionnement de tels services. Aussi le(a) président(e) est-il/elle le chef du personnel communal, et à ce titre, il/elle nomme aux emplois communaux, gère la carrière des fonctionnaires communaux, exerce le pouvoir hiérarchique sur ces agents et prononce les sanctions disciplinaires. Par ailleurs, le(a) président(e) exerce, en qualité d'élu(e) local(e), des compétences propres en matière d'urbanisme.

Le(a) président(e), aidé de ses adjoints auxquels il/elle peut confier des délégations, agit de deux façons dans le cadre communal : d'un côté, il/elle est l'organe actif de la commune ce qui lui permet d'agir avec ou à la place du Conseil. D'un autre côté, il/elle bénéficie de compétences propres qui lui sont attribués par les textes et qu'il/elle exerce indépendamment du Conseil.

Encadré 7 : Les organes de la Commune

Organe	Statut	Attributions
Conseil communal	Elu au suffrage universel	Règle par ses délibérations les affaires de la commune
Bureau du conseil -le(a) président(e) du conseil -les adjoints	Elus par le conseil en son sein Les adjoints sont désigné(es) par le(a) président(e)	Exécutif communal Assistent le(a) président(e) et reçoivent des délégations
Secrétaires (s) du conseil	désignés (s) par le(a) président(e) en accord avec le conseil	Rédaction et conservation des procès-verbaux des séances du conseil
-Rapporteur du budget -Rapporteur adjoint	désigné par le(a) président(e) en accord avec le conseil. désigné dans les mêmes conditions	Présentation au conseil des projets de budget et des comptes administratifs Assiste le rapporteur du budget.
Commissions permanentes	Constituées par le conseil	Etude préalable des questions devant être soumises à l'examen de l'assemblée plénière

Analyse genre de l'exécutif

Le président ou la présidente a le pouvoir de définir les priorités politiques de la Commune, dans les limites des ressources disponibles et les procédures prescrites. Il est indéniable que sa sensibilité/absence de sensibilité aux questions de genre peut constituer une force motrice ou bien un facteur de blocage important. Cela est d'autant vrai qu'il n'existe aujourd'hui aucun cadre juridique et institutionnel favorable à une intégration systématique de l'approche genre au niveau local.

Quelle peut être l'apport d'une présidente femme ? C'est là une question importante qui a conditionné le choix de la commune de Essaouira dont la présidente est une femme. Comment et sur quelles bases les élu(e)s fondent-ils des décisions d'ordre politique et avec implications budgétaires ? Ces questions pourraient permettre de jauger les liens entre, d'un côté, les demandes et besoins des habitants/ habitantes et, d'un autre côté, les priorités politiques établies les élu(e)s.

Les opinions divergent quant à l'importance de l'espace démocratique au niveau local : ce dernier serait le porteur quasi automatique d'une logique démocratique, égalitaire, inclusive ou bien serait-il un espace marqué par la « capture » du champ décisionnel et des ressources par les élites locales ? Les élu(e)s identifient-ils / elles les besoins des habitants à partir de leurs positions politiques uniquement ou s'appuient-ils/elles également sur les outils de planification de développement, de programmation et de management ?

Lors des entretiens individuels ou de groupe menés au niveau des communes, il n'a pas été possible d'avoir des réponses claires et explicites de la part des élu(e)s aux questions relatives à leur évaluation des besoins, au processus de choix des projets et des priorités politiques. Ils considèrent généralement que leur connaissance du milieu dans lequel ils agissent leur garantit de toute évidence une évaluation juste des besoins des habitantEs.

Les entretiens et visites rendues aux Communes objets d'étude, ont montré que, suite aux élections communales de 2003, les acteurs locaux traversent une phase de tâtonnement et d'apprentissage compte tenu des

apports de la Nouvelle Charte en termes de rôles, fonctions, règles et procédures. Certains étaient au stade de l'état des lieux après la prise de leurs nouvelles fonctions. Il faut tenir compte de cette situation lors de la définition des stratégies qui seraient susceptibles de porter le processus de genérisation. Autrement dit, il ne faudrait pas occulter les préoccupations d'ordre administratif, juridique ou institutionnel dans la négociation d'une approche sensible au genre applicable à la gestion des affaires de la commune.

Au regard de leur marge de manœuvre et des leviers de décision dont ils disposent, les président(e)s de conseil communal, ainsi que les élu(e)s sont des personnes clés pour investir le chantier de genérisation de la gestion communale. En l'absence d'un cadre juridique, normatif et institutionnel, il ne reste que le volontarisme politique pour assumer une telle entreprise.

Les instances collégiales

Le conseil constitue des commissions chargées de l'étude des affaires qui doivent être soumises à l'assemblée plénière. Il a la faculté de créer autant de commissions que d'affaires à traiter. En vertu de la loi, trois commissions sont permanentes :

- la commission des questions financières et budgétaires ;
- la commission des questions économiques, sociale et culturelles ;
- la commission chargée de l'urbanisme, l'aménagement du territoire et l'environnement.

Le(a) président(e) de la commission peut faire appel, pour participer à titre consultatif aux travaux de la commune, au personnel en fonction dans l'administration communale. Il peut également demander, par l'intermédiaire de l'autorité locale, la participation au même titre des agents de l'Etat et des établissements publics implantés dans la commune.

La participation des citoyens et citoyennes est inexistante du fait de l'absence de mécanismes de concertation et ceci malgré l'Article 42 de la nouvelle Charte relatif au partenariat entre la Commune et la Société

civile.

L'instauration d'une nouvelle pratique qui tienne compte de l'approche genre doit nécessairement passer par les trois commissions permanentes précitées dont les attributions couvrent l'ensemble du champ de compétences des communes.

L'analyse genre des compétences des communes

Le présent chapitre met en lien l'analyse genre de la situation des habitant(e)s des communes, avec les actions publiques et les réponses politiques à cette situation, qui sur le plan juridique et institutionnel sont du ressort des communes. Il livre une appréciation des limites et les opportunités de l'approche sous-tendant l'énoncé des domaines de compétences des communes au regard d'une double approche axée à la fois sur les droits humains et sur une démarche territoriale.

1. Les compétences des communes

Outre leur action en tant que circonscription administrative de l'Etat, les communes, échelons de base ou « de proximité » des collectivités territoriales, ont des compétences variées qui découlent de la notion d'intérêt public communal.

Collectivité de base, la commune assure de multiples compétences au plus près des administrés. Elle a une vocation de « touche à tout ». Il est difficile de fournir une énumération exhaustive de toutes les attributions des agents du pouvoir communal. La formule de l'article 35 de la nouvelle Charte communale rend compte de cette situation : « Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

Cette notion d'affaires de la commune est une notion fonctionnelle, qui fonde la capacité juridique de la commune à intervenir sur toute question ayant pour cadre le territoire de la commune. Toutefois, le même article modifie la perspective en segmentant les compétences du conseil en compétences propres, compétences transférées et compétences consultatives. La commune, alors ne se caractériserait plus par la plénitude de compétences à son niveau.

La nouvelle Charte communale a défini les compétences propres,

transférées et consultatives du conseil communal. Les compétences propres des communes sont décrites dans l'encadré 8 ci-après.

Les transferts de compétences traduisent le rôle que les collectivités locales auront à jouer en matière économique et de programmation des équipements. Ces transferts devraient s'accompagner d'une compensation financière. Celle-ci devrait se traduire par le transfert de ressources fiscales et par le versement par l'Etat de dotation générale de décentralisation. La compensation peut également prendre la forme de transfert de services de l'Etat aux collectivités territoriales et par la mise à disposition des services de l'Etat nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités.

Encadré 8 : Les attributions des communes

Domaines	Objets de l'intervention communale
Urbanisme et aménagement du territoire	-Adoption des règlements communaux de construction -Réalisation et participation aux programmes de restructuration urbaine, de résorption de l'habitat précaire, de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation des tissus urbains en dégradation -Réalisation ou participation à l'exécution de programmes d'habitat -Encouragement à la création de coopératives d'habitat et d'associations de quartiers
Hygiène, salubrité et environnement	Préservation de l'hygiène, de la salubrité et de la protection de l'environnement Décide de la création et de l'organisation des bureaux communaux d'hygiène
Développement économique et social	-Adoption du plan de développement économique et social de la commune -Promotion du développement de l'économie locale et de l'emploi : valorisation du potentiel économique agricole, industriel, artisanal ou de services ; encouragement des investissements dans les infrastructures et les équipements ; implantation de zones d'activité économique ; -Participation aux entreprises et sociétés d'économie mixte -Conclusion d'accords de partenariat
Services publics locaux et équipements	-Création et gestion des services communaux : approvisionnement et distribution d'eau potable, distribution d'énergie électrique, assainissement liquide, traitement des

collectifs	ordures ménagères, éclairage public, transport urbain... -Réalisation et gestion des équipements à caractère industriel et commercial : commerce de gros, marchés communaux, abattoirs, halles, gares routières...
Equipements et actions socioculturels	-Réalisation, entretien et gestion des équipements socioculturels et sportifs : centres sociaux d'accueil, maisons de jeunes, foyers féminins, maisons de bienfaisance, asiles de vieillards, complexes culturels, bibliothèques communales, musées, théâtres, conservatoires, crèches et jardins d'enfants, complexes sportifs, stades et terrains de sport, etc. -Promotion des activités sociales, culturelles et sportives -Engagement d'actions d'assistance, de soutien et de solidarité à caractère humanitaire et caritatif : soutien et insertion sociale des handicapés -Exécution de programmes de lutte contre l'analphabétisme
Coopération, association et partenariat	-Création ou participation aux groupements d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional -Participation à la réalisation de programmes en partenariat -Approbation de conventions de coopération décentralisée
Finances, fiscalité et biens communaux	-Vote du budget et des comptes administratifs -Décide de l'ouverture des comptes d'affectation spéciale, de nouveaux crédits,

Les compétences transférables par l'Etat

Les compétences transférées par l'Etat concernent :

- la réalisation et l'entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental ainsi que des dispensaires et des centres de santé ;
- la réalisation des programmes de reboisement, la valorisation et l'entretien de parcs naturels situés dans le ressort territorial de la commune ;
- la réalisation et l'entretien des ouvrages et des équipements de petite et moyenne hydraulique ;
- la protection et la réhabilitation des monuments historiques ;
- la réalisation et l'entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle ;

- la formation des personnels et des élus communaux ;
- les infrastructures et les équipements d'intérêt communaux.

La Charte ménage ainsi une marge de manœuvre pour l'Etat : celui-ci se réserve la possibilité de se libérer de certaines compétences en les transférant aux communes dans « les limites du ressort territorial de la commune », dans un certain nombre de domaines précisés. En contrepartie, l'Etat a l'obligation de transférer obligatoirement les ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences.

Ces compétences, inscrites dans la nouvelle Charte Communale, sont en réalité des compétences transférables et non encore transférées. La Charte officialise une telle marge de manœuvre pour l'Etat qui reste une potentialité, mais qui ne semble pas envisagée à moyen terme. C'est un mécanisme qui reste théorique et qui ne peut se mettre en œuvre qu'avec le processus de déconcentration. Par ailleurs, les communes interviennent parfois en dehors de leurs compétences chaque fois que le besoin se fait sentir (par exemple, participation à la construction d'une école), mais cela reste exceptionnel. On a pu voir dernièrement des contrats cadre Etat/Communes/Fonds d'Equipement Communal [FEC], pour la réalisation de certains équipements, mais ils ont été abandonnés.

Les compétences consultatives

Les compétences consultatives autorisent le conseil communal à présenter des propositions, des suggestions et à émettre des avis:

- Il propose à l'Etat les actions à entreprendre pour promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune ;
- Il est préalablement informé de tout projet devant être réalisé par l'Etat ou d'autres Collectivités Locales ;
- Il donne obligatoirement son avis sur tout projet devant être réalisé par l'Etat ou des Collectivités Locales et dont la réalisation est susceptible d'entraîner des charges pour la commune ;
- Il est consulté sur les politiques et les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

La capacité à investir ce vaste champ de compétences

Les compétences des pouvoirs locaux déterminent leurs dépenses et leurs besoins de financement, indépendamment de la plus ou moins grande autonomie dont ils disposent, que cette autonomie soit considérée sur un plan financier ou sur plan juridique. Ces besoins sont couverts par la fiscalité propre et autonome ou par des transferts depuis le budget de l'Etat qui se réserve le monopole de la levée de l'impôt ou encore par un partage d'impôt.

Le nombre très important de communes ne facilite pas l'exercice des compétences. Les communes sont compétentes en matière d'infrastructures (voirie locale, distribution de l'eau, collecte des déchets notamment), de transports collectifs et de services sanitaires et sociaux. Beaucoup de petites communes n'ont pas les ressources nécessaires pour mettre en œuvre leur compétence d'une manière efficace, alors que le principe de l'uniformité les y oblige. Avant l'adoption du statut unifié de la ville, des agglomérations importantes étaient découpées en plusieurs communes : les ressources n'étaient pas à la disposition d'une même autorité.

Par contre, des dispositions particulières ont été arrêtées pour les communes urbaines de plus de 500.000 habitants. Les ressources deviennent concentrées entre les mains du conseil de la ville. Cette politique risque, cependant, de faire des arrondissements (ou ex communes) des coquilles vides, toutes les compétences lourdes étant traitées à l'échelle des instances de la ville, allant à l'encontre d'une capacité de gestion de proximité.

Les perspectives de gendérisation du budget local

Le précédent chapitre a traité du chantier de gendérisation du budget de l'Etat. Il a souligné que ces réformes budgétaires ne concernent pas les budgets locaux au stade actuel. Cependant sur le plan juridique et les pratiques de transferts en cours, il y a des liens entre le budget de l'Etat et le budget local.

Les avancées en matière de mise en œuvre des réformes budgétaires intégrant une approche genre, notamment en matière de déconcentration,

offrent dans un horizon à moyen terme, un potentiel de conjuguer les efforts et actions de l'Etat et celles des collectivités locales dans une approche territoriale.

Que ce soit en raison de compétences propres ou transférées ou consultatives, la commune est bien l'instance qui est à même de rallier et de coordonner les diverses actions qui touchent au vécu ou au devenir des citoyens et citoyennes.

2. L'analyse genre des champs de compétences des communes

La nouvelle Charte Communale adhère au principe de proximité face aux besoins et aspirations des populations et octroie aux communes un vaste champ de compétences. Celles-ci devraient faire l'objet d'une analyse genre afin d'identifier les questions et problèmes de genre et aboutir à des mesures en vue de l'intégration systématique d'une approche genre dans tout le processus budgétaire. Dans cette perspective, les outils de diagnostic socio-économique genre permettent de connaître le profil des populations et de repérer les écarts.

Les compétences du Conseil communal ouvrent un espace d'action local où s'inscrit l'ensemble des opérations sectorielles de développement auxquelles peut s'appliquer l'approche genre. L'examen de ces compétences peut nous renseigner sur les clés d'entrée pour la genérisation du budget.

La compétence de développement économique et social

Selon l'article 36 de la Charte Communale, le Conseil Communal « initie toute action propre à favoriser et à promouvoir le développement de l'économie locale et de l'emploi. A cet effet :

- il prend toutes mesures de nature à contribuer à la valorisation de son potentiel économique notamment agricole, industriel, artisanal, touristique ou de services ;
- il engage les actions nécessaires à la promotion et à l'encouragement des investissements privés, notamment la réalisation des infrastructures et des équipements, l'implantation de zones d'activités économiques et

l'amélioration de l'environnement de l'entreprise ».

Afin de pouvoir intervenir dans ce domaine et avant toute action, le conseil se doit de disposer de données et d'informations actualisées sur la population de la commune : sa taille, sa structure et composition en termes de variables démographiques telles le sexe, l'âge, le lieu de résidence, le niveau d'éducation, de formation, l'offre de travail par sexe et autres variables telles les migrations, les mouvements de population, le nombre de ménages, leur taille et composition. Ensuite il doit disposer de données et d'informations sur les entreprises, l'emploi et les ressources économiques.

L'activité économique génère des effets en terme d'emplois, de revenus, de consommation. L'activité sociale a des effets au niveau de l'éducation, du statut de santé, de la nutrition, de la participation au niveau du développement social pour les hommes, femmes, filles et garçons. Ces effets peuvent être inégalement répartis en fonction de la situation et des comportements des hommes et des femmes.

Les femmes et les hommes sont positionnés différemment dans les branches d'activités économiques, avec des disparités importantes entre les deux sexes. Il est donc important d'avoir une approche ciblée de développement économique afin d'optimiser les potentialités économiques humaines.

Le faible taux d'activité économique des femmes selon les définitions conventionnelles, cache une lourde charge de travail et de responsabilités liées aux travaux domestiques et aux soins dispensés aux membres de la famille, notamment les enfants et les malades. Ces ressources cachées - en temps et en énergie- déployées par les femmes, ne sont ni valorisées, ni comptabilisées et prises en compte dans les analyses économiques et les plans de développement économique. Elles rendent néanmoins possible l'activité économique rémunérée des autres membres de la famille.

Encadré 9 : *Le budget temps des femmes au Maroc*

Ainsi l'Enquête Nationale du Budget Temps des Femmes au Maroc réalisée en 1997-1998 démontre ceci :

-Une femme rurale inactive dont l'occupation est exclusivement restreinte aux travaux ménagers, consacre 6h 53 minutes à cette occupation.

-En plus du temps professionnel, la femme citadine pourvue d'un travail rémunéré devrait consacrer 4h 9mn aux occupations domestiques et ménagères.

-La préparation des repas, lessive, nettoyage, achat de produits de consommation, approvisionnement du ménage en eau et en bois de feu, etc. occupe en moyenne 5h 17 minutes. Ce temps est plus long en milieu rural (5h 53mn) qu'en milieu urbain (4h 49mn).

-Lorsque le logement n'est pas branché au réseau d'eau potable, la femme doit consacrer en moyenne 58 mn à l'approvisionnement du ménage en eau, soit 1h 2mn en milieu rural et 34mn en milieu urbain.

-L'insuffisance des équipements sociaux induit d'importantes charges domestiques et ménagères et font que le temps alloué par la femme à l'activité économique est significativement restreint, et que l'activité professionnelle de la femme constitue en général une occupation qui s'ajoute aux travaux ménagers.

Source : Enquête National du Budget Temps des Femmes, 1998

Les responsabilités des femmes et des filles en tant que dispensatrices de soins présentent de multiples obstacles à leur participation et à leur progression économique et sociale en matière d'accès au travail rémunéré, d'accès à la scolarité, de parcours professionnel, d'emploi continu sur le cycle de vie, de niveau des salaires, de perspectives de promotion, de niveau de pensions accumulées, de sécurité financière et de productivité au travail.

La compétence des services publics locaux et équipements collectifs

D'après l'article 39, le conseil communal décide de la création et de la gestion des services publics communaux, notamment dans les secteurs suivants : approvisionnement et distribution d'eau potable, distribution d'énergie électrique et transport public urbain.

«Le Conseil décide des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics, conformément à la législation et la réglementation en vigueur ».

Le domaine de compétences portant sur les services publics locaux et équipements collectifs s'avère étroitement lié au domaine de développement économique et social. Le Conseil peut à partir d'une approche axée sur les besoins des citoyennes et des citoyens, lever les contraintes à l'activité économique des femmes et favoriser leur mieux-être.

A travers les dépenses sur les services publics locaux, les équipements collectifs et socioculturels, l'Etat et la collectivité locale peuvent réduire les coûts cachés supportés par les femmes et les filles dans l'économie des soins.

Dans le milieu rural, les projets de désenclavement par la construction de routes et pistes rurales visent entre autres à réduire la charge inégale des tâches productives et domestiques, à améliorer la participation de la femme dans l'activité économique et à encourager l'accès de la femme aux services et aux moyens de transport. L'intégration de la perspective genre se justifie parce qu'elle se traduit par une efficacité accrue des actions de désenclavement et donc d'un plus grand impact sur la réduction de la pauvreté. Il s'agit de soutenir les efforts pour la prise en compte des questions de genre dans l'agenda du désenclavement et pour développer les outils qui peuvent être utilisés par les planificateurs des routes.

Il s'agit également d'établir quels seraient les gains en terme de temps et d'énergie libérés par les femmes, filles et garçons surtout et les effets induits, suite à l'approvisionnement en eau potable et en énergie mécanique et électrique et la desserte en routes rurales.

Cependant il n'existe pas de statistiques et d'informations permettant de mesurer en termes quantitatifs cet impact des programmes d'eau potable, et ni en termes qualitatifs et quantitatifs, les effets induits de cette réduction de la charge de travail des femmes.

Le suivi de résultats liant les investissements dits structurant et l'impact en termes du statut, des capacités, du mieux-être des femmes et hommes, filles et garçons, n'est ni construit (pour conforter l'affectation des ressources) ni visé explicitement à partir d'un diagnostic socio-économique genre.

Cet exercice peut permettre de tracer des liens entre les différents domaines de compétences des communes, de modéliser comment le domaine de services publics locaux et équipements collectifs peut appuyer le domaine de développement économique et social, ainsi que celui portant sur la gestion participative et de partenariat.

Le choix effectué d'un principe d'action de développement durable et de renforcement de l'égalité hommes et femmes commande la pleine participation de ces dernières afin de défendre leurs besoins et intérêts. D'où les objectifs d'implication des femmes dans tout le processus de réalisation des infrastructures, la définition d'une nouvelle démarche en vue de redynamiser les associations d'usagers.

Avec les différentes formes de gestion déléguée, il serait important de pouvoir assurer que les conditions de contrat et un système de suivi, puissent être établis afin de garantir l'accès équitable et efficace à ces services publics locaux, que les femmes pour que les hommes ne soient pas pénalisés par les conditions d'accès.

La compétence de l'Urbanisme et aménagement du territoire (Article 38) et Hygiène, salubrité et environnement (Article 40)

Selon l'article 38 de la Charte Communale, le conseil communal veille au respect des options et des prescriptions des schémas - directeurs d'aménagement urbain, des plans d'aménagement et de développement et de tous autres documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Ces schémas-directeurs ont été développés sans une approche axée sur l'étude des comportements des femmes et des hommes, menant à la

croissance urbaine et périurbaine et à l'exode rural.

Ces phénomènes sont engendrés tant par la dynamique économique des villes, les perspectives d'emploi informel que par les sécheresses, la pauvreté monétaire et les disparités dans les services et infrastructures de base, menant à la pauvreté dite humaine. Le taux de féminisation des migrations vers l'urbain s'accroît. La destination des migrants à l'intérieur de l'espace urbain dépend des perspectives de logement, d'une part, et d'emploi souvent précaire et informel, d'autre part. Les perspectives d'emploi informel sont souvent tributaires d'un logement de proximité, situation qui explique partiellement la densité de population dans les anciennes médinas où il y a une concentration d'activités commerciales et de services. Sinon la destination première est le périurbain et autres destinations qualifiées d'habitat insalubre ou d'habitat non réglementaire.

La réalisation ou la participation aux programmes de restructuration urbaine, de résorption de l'habitat précaire, de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation des tissus urbains en dégradation relève du domaine de compétences des communes.

Une analyse genre de l'habitat et de l'occupation de l'espace urbain s'impose, car les femmes et les hommes, les filles et les garçons n'ont pas le même rapport à l'espace urbain, et l'occupent de manière très différenciée et inégale :

Les multiples activités et obligations des femmes dans le milieu urbain et périurbain se concentrent surtout autour du foyer et de l'habitation. Comme le démontre l'étude du budget temps des femmes au niveau national, le temps de travail consacré aux activités domestiques et de soins, et parfois de travail informel est très long et se fait à domicile.

Les règles et normes concernant le mouvement des femmes dans les espaces publics immobilisent les femmes dans l'espace privé étriqué du domicile.

Les femmes sont donc les plus touchées par l'habitat précaire et les conditions de vie, d'hygiène et d'assainissement, ainsi que par la dégradation des bâtiments, Elles sont aussi affectées de par leurs

obligations et responsabilités de soins à prodiguer aux membres de la famille. Car les répercussions sur l'état de santé tant physique que psychologique des membres de la famille retombent aussi sur elles de par leurs obligations et leurs responsabilités en tant que dispensatrices de soins.

Si les femmes travaillent en dehors de l'habitat, elles sont plus pénalisées que les hommes par le temps de déplacement entre les sites de travail et le logement, car ce temps empiète sur le temps obligatoire qu'elles doivent consacrer aux obligations d'ordre familial.

La question de la sécurité personnelle dans les villes ne se pose pas de la même façon pour les femmes, les filles et les garçons. Il y a des zones et endroits que la ville d'où les femmes s'excluent de fait pour cause de menaces ou de violences physiques, de harcèlements. Il peut y être question de l'accessibilité à certains sites et certains services- par exemple autour des gares, les arrêts de bus, les routes, les espaces vides entre bâtiments, les coins sombres.

Surtout la nuit, et généralement dans les zones et périodes peu fréquentées, les femmes sans moyen de transport personnel sont les plus vulnérables. L'aménagement de l'espace urbain convivial aux femmes, filles et garçons exige une sensibilité genre en matière de conception de projets avec ou sans implication budgétaire en terme de (volume de ressources)

Une volonté de renforcer les compétences des communes dans le domaine de l'aménagement du territoire en tenant compte d'une perspective genre pourrait se donner comme objectifs de :

- Augmenter la sécurité et le sentiment de sécurité des femmes dans les espaces publics en favorisant la promotion des principes d'aménagement sécuritaire du point de vue des femmes ;
- Reconnaître le sentiment d'insécurité des femmes comme un indicateur privilégié d'évaluation et d'analyse dans la réalisation d'un projet ;
- Développer le partenariat entre les organisations de la société

civile et les institutions publiques et privées en vue de renforcer la sécurité des femmes

- Mobiliser la communauté au niveau des quartiers et des municipalités en vue de réduire les occasions d'agression

La compétence des Equipements et actions socioculturelles (Article 41)

C'est uniquement dans ce domaine que la Charte contient une mention sur les femmes, en occurrence une infrastructure spécifiquement destinée aux femmes, les foyers féminins. Il convient de s'interroger sur le rôle des foyers féminins et la vision de la place des femmes dans le domaine économique et social qui préside à leurs opérations. Les foyers féminins émanent d'une approche d'intégrer la femme dans le développement et non d'une approche genre. Ils peuvent se cantonner à enfermer les femmes et les jeunes filles dans des rôles traditionnels et les garder en marge des autres activités.

Les autres types d'équipements destinés à plusieurs types d'activités ne sont pas neutres au genre.

Au regard des équipements collectifs, il convient de se poser la question de savoir :

- Qui les utilisent, quand et à quelle fréquence ?
- Qui ne les utilisent pas et pourquoi ?
- Qui en bénéficient ?
- De quelle manière ont-ils été conçus et sont-ils gérés ? Cela favorise-t-il leur utilisation et par les femmes et par les hommes de différentes catégories sociales ?
- Quelles ont été les dépenses d'investissement et quelles sont les dépenses de fonctionnement sur le budget des communes au regard de ces équipements ?
- Comment, suite à cet état de lieux, peut-on encourager l'utilisation effective par les femmes comme les hommes ?

Exemple : Les terrains de sport construits par la commune à première vue sont des constructions neutres mais l'utilisation s'avère associée au masculin, de même pour les maisons de jeunes.

Ces questions relèvent du suivi-évaluation par les conseils communaux, du contrôle citoyen des prestations de service et de l'évaluation par les bénéficiaires.

Les données administratives ventilées par sexe sur l'utilisation de ces équipements et le taux de satisfaction renseigneraient sur les effets des équipements des communes – parfois en partenariat avec d'autres organismes. Ceci dépend de l'existence d'un dispositif de suivi et d'analyse de ces données, d'un tableau de bord qui à présent n'existe pas dans les communes étudiées.

La gestion participative

La nouvelle Charte (2003) se distingue de l'ancienne (1976) par une volonté de faire participer associations et citoyens à la gestion communale. Ceci correspond à une attente de la société civile et confirme la volonté politique d'asseoir une démocratie représentative, mais qui reste particulièrement aveugle au genre.

Dans quelle mesure la nouvelle charte va-t-elle inciter les associations à une réelle participation à la gestion communale ? Quels sont les mécanismes susceptibles d'asseoir un cadre clair de participation ? Et quels seraient les mécanismes à mettre en place afin de garantir une participation citoyenne équitable et représentative ?

L'action associative permet de générer une nouvelle culture locale et une nouvelle représentation du rôle des élus et des autorités locales. Elle participe à l'instauration d'une démocratie locale et une gestion participative. Elle représente un point d'entrée important pour l'intégration de l'approche genre et du budget genre.

Le constat significatif est que le potentiel des associations n'est pas toujours optimisé au niveau local, alors qu'elles disposent de plus en plus d'expertise, de savoir-faire, ainsi que d'une connaissance de terrain nécessaire pour l'élaboration de stratégies équitables entre les hommes et

les femmes, de développement local, social et économique.

La participation de la population au travers des structures locales (ONG, ADL, amicales de quartiers, regroupements ou assemblées de douars), reste assez limitée. Elle ne semble pas avoir atteint le niveau de participation à la prise de décision, au suivi et évaluation des programmes et projets et au contrôle citoyen du travail de l'administration (sauf dans le cas où l'élu(e) serait en même temps un acteur associatif, ce qui le rend en fait juge et partie).

Des difficultés majeures sont soulevées par les acteurs locaux quant à leur participation à la vie publique locale : manque de ressources ; manque d'expertises locales (élite, cadres politiques, cadres de l'administration, etc.) ; manque de visibilité sur les actions de l'administration locale ; absence de formation des élus ; faible niveau d'expertise et de formation des ONG au niveau local ; absence ou faible niveau d'information pour le suivi des dossiers, des activités du conseil communal et de l'administration communale.

Les dispositions de la nouvelle Charte acculent, désormais, la commune à s'ouvrir sur son environnement afin d'établir une démarche participative impliquant l'ensemble des intervenants locaux (Etat, secteur privé, société civile concernée par le développement social et local). La Charte prévoit aussi la participation des populations, mais cette participation reste encore limitée.

Une gestion participative signifie la mise en œuvre des orientations suivantes :

- associer les populations à la définition des objectifs et « des programmes de développement ;
- impliquer tous les acteurs : Collectivités locales, services extérieurs, secteur privé, université, les ONG, etc. ;
- assurer des mécanismes de suivi et de contrôle de ces projets ou programmes mis en place en faveur de la population.

Les compétences relatives à la coopération, aux associations et aux partenariats (Article 42)

Selon l'article 42, Le conseil communal engage toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère. A cet effet :

- Il décide de la création ou de la participation à tout groupement d'intérêt intercommunal, préfectoral, provincial ou régional ;
- Il arrête les conditions de participation de la commune à la réalisation de programmes ou de projets en partenariat ;
- Il examine et approuve les conventions de jumelage et de coopération décentralisée ; décide de l'adhésion et de la participation aux activités des associations des pouvoirs locaux, et de toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères.

Devant la rareté des ressources financières et les déficits en matière de ressources humaines et de savoir-faire, les communes voient une grande opportunité dans la coopération décentralisée. Il serait opportun que le savoir et le savoir-faire en matière d'approche genre soit inclus dans ces conventions de partenariat.

D'autres exemples de coopération seraient des maillages entre universités, réseaux d'expertise dans l'aire des communes tant rurales qu'urbaines et les universités et réseaux étrangers en matière de diagnostic socio-économique et de montage de projets sensible au genre, en partenariat avec les communes.

L'expérience de terrain a montré que les associations représentent un relais incontournable pour toute politique de proximité. Elles jouent ainsi un rôle essentiel d'information, de sensibilisation et d'identification des besoins spécifiques des populations et représentent un relais de communication entre élus, administration locale et population.

Les ONG féminines et des ONG militant pour l'équité et l'égalité entre

les sexes dans une perspective tant de gouvernance que de développement local peuvent pallier tant soit peu le déficit en terme d'élues et de femmes fonctionnaires ayant des postes de décision.

Les communes qui ont pris l'initiative d'intégrer les associations de manière pratique et réelle - aussi bien dans le développement de leurs stratégies que de leur mise en œuvre - témoignent de l'importance de l'approche participative dans l'élaboration de leur plan. Ces communes reconnaissent aux ONG le rôle d'acteurs efficaces et incontournables dans le développement social et économique. Par ailleurs, les associations drainent des fonds, initient et réalisent de multiples projets au niveau local, éperonnent la vie communautaire par la valorisation du travail collectif, du bénévolat et constituent, de ce fait, une réserve de ressources inestimable. Ceci est très perceptible au niveau des communes rurales et des petites villes où la visibilité des actions des acteurs locaux permet d'apprécier l'impact de leurs activités.

L'action associative permet de générer une nouvelle culture locale et une nouvelle représentation du rôle des élus et des autorités locales. Elle participe à l'instauration d'une démocratie locale et une gestion participative. En ce sens, elle représente un point d'entrée important pour l'intégration de l'approche genre et du budget genre.

Le constat significatif est que le potentiel des associations n'est pas toujours optimisé au niveau local, alors qu'elles disposent de plus en plus d'expertise, de savoir-faire, ainsi que d'une connaissance de terrain nécessaire pour l'élaboration de stratégies équitables entre les hommes et les femmes, de développement local, social et économique

3. Appréciation du cadrage des domaines de compétences des communes

L'absence d'un cadrage de développement axé sur les droits humains

La Charte Communale de 2002 représente une avancée certaine vers la démocratie locale et le passage d'une logique de contrôle à une logique participative. Cela ouvre un espace pour asseoir une approche tant d'efficacité socio-économique que d'équité dans la gestion des affaires de

la commune. Cependant ces deux approches de politiques publiques ne sont pas explicitement inscrites dans cette Charte, qui ne consacre pas une approche de droit du développement. Encore une fois, les actions menées selon l'esprit de la Charte dépendent-elles de la volonté politique, du leadership et des choix des élu(e)s et de l'exécutif des Communes.

Selon cette approche de droits, les citoyennes et citoyens sont des titulaires de droit et l'Etat au niveau national que local est sujet d'obligations.

Ces droits sont indivisibles et interdépendants :

- Droit à des moyens d'existence durables (domaines de compétences de développement économique et social, urbanisme et aménagement du territoire) ;
- Droit à des services sociaux de base (domaine de compétences services publics locaux et équipements collectifs) ;
- Droit à l'identité afin d'éliminer toutes les formes de discriminations, de marginalisation et d'exclusion ;
- Droit à une participation sociale et politique permettant aux citoyens de contribuer au processus de gestion de la chose publique et de pleinement prendre part à la décision (domaines de compétences équipement et actions socioculturels et coopération et partenariat) ;
- Droit à la vie et à la sécurité en tant que besoins vitaux fondamentaux pour l'humanité tout entière.

Pour chacun de ces droits une approche sensible au genre est nécessaire, car les droits humains concernent les personnes physiques.

Le cadrage des droits est le fondement de l'action publique pour le développement. Elle implique un cadrage politique de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Car la pauvreté constitue une forme de violation des droits humains les plus élémentaires. Approchée sous un angle multidimensionnel, elle concerne le déficit et écarts en termes d'accès au pouvoir, aux ressources tangibles et intangibles, aux équipements de base

et à la décision.

Vu sous cet angle d'optique, les domaines de compétences des communes constituent des domaines d'obligation. Mais la Charte est silencieuse par rapport aux grandes orientations politiques. Elle n'est pas explicite et claire sur les orientations des politiques devant guider les choix budgétaires à l'intérieur de chacun de ces domaines de compétences.

Encadré 10 : Une compétence manquante : protection contre les insécurités et toutes les formes de violence

La Charte Communale ne considère pas les questions de sécurité de la personne et les violences que subissent les femmes. La protection contre les insécurités et toutes les formes de violence est un droit humain fondamental des femmes. La responsabilité pour la sécurité des femmes ne figure pas parmi les domaines de compétences des communes. Ce sont pourtant des questions de proximité par excellence, la plupart de ces violences ayant lieu au sein des ménages. Ils nécessitent des solutions de proximité, comme par exemple des campagnes de zéro-tolérance contre les violences envers les femmes, les filles et les garçons : La mise en place de centres d'accueil et d'hébergement pour femmes victimes de violence dans le cas d'expulsion de la femme du domicile conjugal. Certaines communes accordent un soutien financier aux associations qui gèrent des centres d'écoute, mais sans une véritable politique clairement énoncée d'égalité entre les sexes et contre les violences.

L'opportunité d'une approche territoriale sensible au genre

Les vastes domaines de compétences des communes offrent une plateforme pour concrétiser une approche territoriale. Cette approche est sensible aux diversités de contexte et rend possible des actions de développement selon un cadrage de droit et une logique de proximité. Ceux qui prônent cette approche la traite de façon aveugle au genre. Il y a cependant une synergie entre cette approche et l'approche genre, qui peut l'enrichir comme le démontre l'encadré 11. Au regard du référentiel de budgétisation selon l'approche genre (Encadré 4), cette approche doit sous-tendre tout le processus budgétaire.

Encadré 11 : *L'approche genre enrichit l'approche territoriale*

Approche genre	Approche territoriale
Analyse du contexte spécifique	Analyse du contexte et des spécificités au niveau spatial
Différences entre femmes et hommes, parmi les femmes et parmi les hommes	Différences entre milieux selon plusieurs variables (n'est pas explicite par rapport aux différences sexo-spécifiques, ni par rapport à la structuration sociale à l'intérieur des ménages et groupes sociaux)
Rapports sociaux entre femmes et hommes au niveau familial, communautaire et autres institutions au niveau de l'Etat, les entités publiques et privées, la société civile	Tissu socio-économique et structuration sociale, groupes, réseaux, structures et instances de décisions spécifiques au territoire
Sur le plan des politiques, principe d'égalité et d'équité eu égard aux différences entre femmes et hommes	Sur le plan de la politique de développement, principe de l'égalité dans le respect de la diversité et de la différence
L'approche genre affine et enrichit l'approche territoriale	

La structure du budget des communes

Le présent chapitre met à plat le système budgétaire devant permettre la traduction chiffrée des actions prises dans les domaines de compétences des communes, ainsi que l'état des lieux en termes de moyens disponibles pour agir selon ces domaines de compétences.

1. Les principes du budget

Le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé l'ensemble des charges et des ressources de la commune. Une loi et les textes pris pour son application fixe l'organisation financière des communes, les modalités d'établissement, d'exécution et de règlement du budget.

Partie intégrante des finances publiques, les finances locales obéissent aux principes du droit budgétaire et comptable, garants de la transparence des actes financiers des autorités publiques. Les quatre grands principes des finances publiques sont : l'annualité ; l'unité ; l'universalité et l'équilibre budgétaire.

Ainsi suivant le principe de l'annualité, l'année budgétaire de la collectivité locale commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année. Néanmoins, les budgets de toutes les collectivités locales peuvent comporter des autorisations de programme pour les engagements pluriannuels. Au regard du principe de l'unité, toutes les opérations financières doivent y être retracées. A partir du principe de l'universalité, toutes les recettes et dépenses doivent apparaître.

2. Les règles communes de présentation budgétaire

Les collectivités locales sont soumises à des règles communes. Chaque collectivité locale doit adopter une présentation budgétaire uniforme, distinguant une section de fonctionnement et une section d'investissement, qui se subdivisent l'une et l'autre en chapitres et en

articles, comme présentée dans le Tableau ci-dessous :

La première partie décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses ; la deuxième partie -concernant les opérations d'investissement- présente l'ensemble de ressources affectées à l'équipement et l'emploi qui en est fait.

Le budget doit être équilibré dans chacune de ses parties. Chaque section doit être votée en équilibre réel. [Article 5, dahir 76]. Lorsqu'un excédent prévisionnel est dégagé de la première partie, il est affecté, obligatoirement, à la seconde partie. Les dépenses de fonctionnement ne peuvent avoir pour contrepartie des recettes d'investissement.

Le budget peut comprendre, en outre, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Il ne peut y avoir d'affectation d'une recette à une dépense dans la première partie du budget (de fonctionnement) que dans le cas de budgets annexes et de comptes spéciaux. Il peut par contre y avoir d'affectation de recettes à des dépenses dans le cadre du budget de la deuxième partie (investissement), de budgets annexes et de comptes spéciaux.

A côté du budget principal, il existe des budgets annexes qui retracent des interventions spécifiques. Ces budgets permettent de faire apparaître les équilibres budgétaires d'une activité municipale isolée et donc les coûts de fonctionnement générés par cette activité, de même le rendement fiscal ou financier de cette dernière. Mais cette sorte de budgets est relativement peu utilisée.

Les comptes d'affectation spéciale permettent aux collectivités de réaliser des opérations d'équipement en faisant appel aux ressources des entreprises privées, des particuliers et/ou des organismes financiers. Leur intérêt est de permettre une programmation pluriannuelle des investissements. Les ressources apportées sont mises en relation avec les dépenses à engager, avec un système de report d'une année sur l'autre en fonction du rythme de réalisation des investissements. Cette technique s'adapte à des opérations de financement ciblées ; elle permet de mener des projets avec efficacité et performance et va dans le sens d'un renforcement de l'autonomie financière des collectivités.

Les investissements réalisés dans le cadre de ce partenariat sont relativement importants au regard des montants d'investissements réalisés annuellement dans le cadre budgétaire. Sur la période 1990-2000, les montants de ces dépenses s'élevaient à plus de six milliards de dirhams toutes collectivités confondues. Sur ces six milliards, 60% étaient initiées par des communes urbaines et 25% par des communes rurales.

Les ressources et les charges sont classées dans des parties, sections, chapitres, divisés en articles et paragraphes, où sont regroupés les opérations de même nature. [Article 6, dahir 76].

A titre d'exemple, le tableau ci-dessous présente un extrait du document de budget de la Commune urbaine de Essaouira pour 2004. La lecture du tableau indique que la rubrique « part de la commune dans le produit de la TVA » est dans le paragraphe 10 de l'article 50, « part dans le produit de l'impôt de l'Etat » du chapitre 10, domaine d'administration générale. Le montant est de 12.558.000 DH admis pour l'exercice 2004.

Tableau 2 : Extrait du document de budget de la Commune urbaine de Essaouira, 2004

		Codes budgétaires				
		Chap.	Article	Parag.		
		10			Domaine d'administration générale	
			50		Part dans le produit de l'impôt de l'Etat	
	5932			10	Part dans le produit de la TVA	12.558.000
		30			Domaine des affaires techniques	
			10		Habitat et urbanisme	
				11	Taxe urbaine	1.110.000

3. Les ressources du budget local

Les ressources des communes sont influencées par des considérations d'ordre vertical et horizontal. L'aspect vertical concerne le rapport entre le budget de l'Etat et le budget local. Ce rapport se traduit en termes de compétences propres ou transférées. L'aspect horizontal concerne la question des différences entre communes.

Il y a une grande diversité dans les capacités et structures démographiques, économiques et sociales des communes. Ce qui crée des inégalités entre elles sur le plan du potentiel fiscal et de la richesse fiscale. Les transferts intergouvernementaux –entre l'Etat et les communes- ont pour but de réduire ces inégalités, répartir les richesses, par souci d'équité entre communes et afin de permettre aux entités territoriales de fonctionner.

Le poids démographique et l'importance économique ont une influence considérable sur la répartition des ressources de fonctionnement des communes. Le niveau des recettes fiscales par habitant confirme les fortes disparités surtout en milieu urbain. La contribution du casablancais est presque quatre fois plus élevée (313 dirhams par an) que celle d'un résident de Taza (79 dirhams). Ces disparités sont corrigées par la dotation TVA.

4. La structure de la fiscalité locale

La structure de la fiscalité locale se caractérise par la dualité : Impôts d'Etat affectés et Impôts locaux. Cette structure implique que l'Etat détienne seul le pouvoir de légiférer en matière fiscale et que le financement des collectivités locales soit au moyen de transfert de recettes fiscales de l'Etat ou grâce à des impôts institués par ce dernier, même si la maîtrise de certaines de leurs modalités est confiée par la loi à des organes locaux.

Les ressources mises à la disposition des collectivités locales sont constituées de recettes provenant essentiellement de :

- la fiscalité locale (15%) ;
- de la fiscalité affectée par l'Etat aux collectivités locales

(27%) notamment la taxe urbaine, la taxe d'édilité et l'impôt des patentes ;

- la fiscalité de péréquation versée par l'Etat aux Collectivités Locales sous forme de dotations globales TVA (58%).

Il faut souligner que la fiscalité locale se caractérise par sa faible productivité, les impôts d'Etat transférés constituant l'essentiel des ressources fiscales locales.

Le produit de la TVA a connu, en ce qui le concerne, un rythme trois fois plus rapide que celui de la croissance du rendement de la fiscalité locale. Ce déficit de performances provient d'une insuffisante optimisation du potentiel fiscal géré directement par les Collectivités Locales.

Pour les communes urbaines, la structure des recettes fiscales reste relativement stable dans le temps. Les recettes fiscales hors TVA, représentent, selon les années, 43% des recettes totales, la TVA constituant un apport complémentaire de 30 à 35%, comme indiqué dans le tableau n° 12. Les autres recettes, incluant les taxes locales, mais seulement elles, constituent au niveau national, un complément de recettes d'un niveau nettement inférieur à celui du transfert de TVA et leur rendement a plutôt tendance à baisser, comme le démontre le tableau cité ci-dessus.

Pour les communes rurales, la recette majeure reste les transferts de TVA, avec une forte tendance de son poids (70 à 60%) dans les recettes à baisser au profit des autres recettes, incluant les recettes des taxes locales. Pour ces communes, les recettes perçues par l'Etat restent peu importantes avec en tête la patente (aux alentours de 6%), puis, logiquement pour des montants minimes et en baisse, viennent la taxe urbaine (1,8 à 0,9%) et la taxe d'édilité (1,5% à près de 0%) qui sont réservées aux zones urbaines.

Le pouvoir de taxation conféré par la loi aux élus locaux n'est pas suffisamment mis à profit. La structure de financement des collectivités locales montre clairement que ces dernières ont une faible propension à mobiliser des ressources propres suffisantes pour la couverture de leurs dépenses. Les concours financiers versés par l'Etat aux collectivités

locales deviennent un enjeu de tout premier ordre pour les recettes des collectivités locales.

Outres ces ressources stables et récurrentes, les collectivités locales recourent à des sources de financement externe, sous la forme de prêts pour la couverture de leurs besoins de financement des dépenses d'investissement.

Tableau 3 : Synthèse des recettes fiscales des communes

	1998-1999				1999-2000			
	Urbain		Rural		Urbain		Rural	
	M.Dhs	%	M.Dhs	%	M.Dhs	%	M.Dhs	%
Patente	1155,7	16,8	153,3	6,1	1155,7	16,8	123,1	6,1
Taxe Urbaine	373,5	5,4	46,5	1,9	358,3	5,2	19,4	1,0
Taxe d'édilité	1401,7	20,3	38,2	1,5	1401,7	20,3		
Recettes fiscales (hors TVA)	2930,9	42,5	238,0	9,5	2915,7	42,9	142,5	0,0
Transfert	2069,7	30,0	1907,5	76,1	2239,2	32,5	1224,1	60,2
TVA	1896,7	27,5		14,4	1739,5	25,2		32,8
Autres Recettes			361,4				668,4	
TOTAL	6897,3	100	2507,9	100	6894,4	100	2035,0	100

Source : Base de données de la DGCL

L'objectif de la réforme de 1989 sur la fiscalité (loi 30 – 89) était de disposer d'une diversité suffisante pour que chaque commune puisse retirer de son territoire les ressources potentielles existantes (taxes sur les eaux minérales, etc.). Il y a une panoplie de taxes et de redevances au nombre de 35 qui portent sur les secteurs d'ordre administratif et professionnel, sur les transactions immobilières, le transport, les activités

industrielles, commerciales et touristiques.

Malgré la réforme de la taxe urbaine et son affectation en grande partie aux communes, le produit de cette taxe est resté faible. Les autres recettes fiscales, taxe d'édilité, taxe d'abattage, taxes perçues sur les marchés et les souks, taxes sur les spectacles, varient d'une façon considérable d'une commune à l'autre. Certains des produits de ces taxes, impôts et redevances sont répartis entre l'Etat et les différents échelons de collectivités locales (taxe d'édilité). Il y a une superposition d'impôts sur la même matière imposable.

Le produit de la TVA

Les ressources affectées aux collectivités locales à partir de la TVA, relèvent non seulement de la part du produit TVA, mais également du volume du produit. Or celui-ci risque de baisser car les mutations de l'ordre international, les enjeux de la mondialisation, l'entrée programmée du Maroc dans des zones de libre-échange avec ses divers partenaires (Union Européenne, Etats-Unis, Maghreb et Monde Arabe), placent aussi le Maroc au carrefour de profonds changements des structures économiques, financières et fiscales.

Dans cette perspective, l'Etat est appelé à faire face aux exigences de la compétitivité à l'échelle mondiale et à abandonner un pan de ses ressources traditionnelles par l'effet du démantèlement des barrières douanières, soit quelque 2% du PIB, dont les conséquences risquent de se faire sentir en ce qui concerne les collectivités locales.

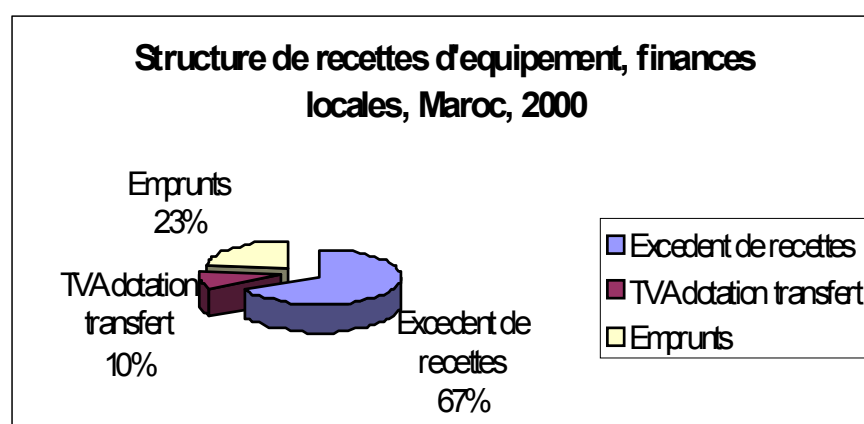
Le système de répartition de la part des Collectivités Locales de la TVA mis en application à partir de 1996, repose sur les trois principes suivants :

- garantir à toutes les Collectivités Locales, sans distinction de taille ou de richesse fiscale, une dotation minimale sous forme de forfait ;
- assurer une péréquation entre les Collectivités Locales pour atténuer leurs trop grandes inégalités fiscales
- rémunérer l'effort de recouvrement et de développement des

ressources propres.

Il y a une dotation dont le montant est calculé tenant compte du critère du potentiel fiscal, qui permet la redistribution entre communes plus riches et plus pauvres afin de réduire les disparités de la richesse fiscale.

Figure 1 : Recettes d'équipement : Maroc 2000



Cependant, les critères de répartition de la TVA, tel le potentiel fiscal, sont essentiellement fiscaux, se fondant sur des émissions de recettes à travers une évaluation administrative et non économique, et ne sont pas bien liés aux conditions socio-économiques spécifiques aux collectivités locales. Ils ne reflètent donc pas adéquatement les disparités économiques et sociales des différentes collectivités territoriales.

La globalisation de l'allocation TVA s'est traduite par un ralentissement des rythmes de progression des dépenses de fonctionnement ; ce ralentissement a bénéficié à la formation de l'épargne. Il en est résulté un renforcement sensible de l'autonomie financière et budgétaire des Collectivités Locales. Les communes rurales en sont les principales bénéficiaires leur permettant de consolider davantage leur capacité financière et partant, d'améliorer leur propension à faire face à leur sous-équipement.

Des concours spéciaux à des programmes tels PAGER, PERG et Fonds

Routier ont été dirigés en priorité depuis 2001 au financement de la quote-part des communes rurales qui sont dans l'incapacité financière d'honorer leurs engagements et dont les taux de desserte sont en deçà de la moyenne nationale d'électrification rurale de l'année.

Cependant, ce phénomène s'est traduit par la mise en lumière d'un autre problème qui est celui de l'accumulation des excédents, en raison d'une insuffisance de réalisation des investissements.

Les critères de répartition de la TVA selon une optique genre

Les « dépenses fiscales » que représentent les exonérations d'impôt devraient faire l'objet d'analyse d'impact social des politiques sensibles au genre.

La TVA est une ressource de péréquation selon le principe d'équité entre les régions au regard des inégalités régionales. Mais les indicateurs utilisés pour déterminer ces inégalités sont de nature fiscale. Ils ne sont que de très imparfaits indicateurs d'inégalité socio-économique, vu l'adéquation très approximative entre la base fiscale et la base économique. Cependant à l'intérieur de ces communes et entre communes, des inégalités d'ordre économique et social touchent plus particulièrement les femmes et les filles.

Par conséquent, ce serait un grand pas vers l'institutionnalisation de l'approche genre et une approche axée sur les résultats de pouvoir procéder à une évaluation genre des bases de données socio-économiques et démographiques existantes en vue de jauger de leur utilité pour établir le diagnostic des écarts, de la faisabilité d'instaurer le principe de l'équité selon le genre parmi les critères de répartition de la TVA et asseoir une politique d'équité fiscale.

Les principaux dysfonctionnements de la fiscalité transférée

Les collectivités locales rencontrent une série de contraintes dans la gestion de leurs ressources fiscales. Il s'agit notamment des problèmes suivants :

- des contraintes au rendement de ces taxes liées au recensement, au recouvrement, au manque de moyens humains et techniques :

- les problèmes en matière de fixation des taux, liés à la constatation de la matière fiscale, de procédure de recensement et de liquidation des taxes locales ;
- le conflit de compétence entre les receveurs et les régisseurs, ces derniers n'ont aucun pouvoir de contrainte.

La dualité des institutions chargées du recouvrement des taxes locales (le régisseur d'un côté, le percepteur de l'autre), est telle, que la responsabilité est diffuse entre les deux. La tutelle conjointe Intérieur/Finances sur les régisseurs de recettes est un problème majeur. Ainsi le recouvrement des taxes est sous la responsabilité de collectivités décentralisées, de l'administration déconcentrée et de services extérieurs agissant pour le compte des autres entités.

Ainsi le receveur municipal recouvre les recettes des taxes locales, tandis que les services déconcentrés du ministère des finances gèrent et recouvrent les impôts entièrement rétrocédés aux communes. Il en résulte une situation de faible taux de recouvrement de ces taxes, dont le produit est partiellement ou totalement destiné aux tiers

La pertinence d'une analyse genre de l'incidence des recettes fiscales

Une analyse genre des recettes fiscales des communes en matière d'incidence genre des recettes fiscales est en principe possible, surtout s'il y a la disponibilité des données administratives sur les impôts et taxes sur les individus et sociétés. Cependant vu l'état des lieux de l'administration fiscale communale, et la multiplicité de taxes à faible portée et rendement, cette entreprise serait pour le moins très difficile et sans grande portée.

Une analyse d'impact genre des questions d'équité et d'efficacité

Cependant vu l'étendu du non-recouvrement des recettes pour les facteurs explicités ci-dessus et l'attention portée à la réforme de la fiscalité, il serait par contre opportun de faire le plaidoyer politique afin que de nouvelles mesures fiscales appuient la gendérisation :

- En dégageant des ressources supplémentaires à consacrer aux deux types de mesures préconisées en matière de prise en compte d'égalité et d'équité ;

- En tenant compte de l'asymétrie en matière de ressources et dépenses entre femmes et hommes, au regard du fait que la pression fiscale a tendance à s'exercer sur les hommes (surtout non pauvres) alors que la pression « reproductive » sur les femmes (surtout pauvres en termes monétaires, de budget temps et en termes humains) ;
- En étudiant la faisabilité de disposer d'une administration fiscale avec des données ventilées par sexe, là où c'est pertinent, afin d'avoir une image de l'impact du budget local et national sur les populations de femmes, d'hommes, de filles et de garçons ;
- En associant aux études de réformes fiscales (tant sur le plan national que local), des analyses genre des secteurs touchés par les matières imposables (domaines des affaires techniques, sociales, économiques).

Le recours à l'emprunt

Les collectivités locales continuent à privilégier l'autofinancement comme source unique de financement de l'équipement et tendent à ne pas avoir recours au Fonds d'Equipement Communal (FEC). Dans les années récentes, les prêts aux communes rurales, se sont multipliés dans le cadre des grands travaux d'infrastructure en matière d'électricité et d'eau. Les principaux secteurs financés par l'emprunt sont les aménagements urbains (53% en 1999) et notamment les routes, les équipements commerciaux (18% en 1998) et les équipements sportifs et touristiques (23% en 1999).

L'emprunt constitue moins d'un quart des ressources disponibles pour l'équipement. Cela est dû au fait que l'emprunt n'est pas encore intégré dans les mentalités et il est perçu par les gestionnaires comme une ressource coûteuse et difficile à gérer. De son côté, le monde bancaire est réticent à prêter à des collectivités dont les ressources ne sont pas assurées et dont la culture n'est pas celle de la gestion de projet et de planification. Par ailleurs, le recours à l'emprunt est marqué parfois par des problèmes d'inobservance des règles de sûreté économique et financière et aussi des défaillances dans le montage technique des projets en termes de taille, d'adaptation aux besoins et la hiérarchisation des priorités.

L'adoption de **lignes directrices et de critères d'analyse socio-économique genre** dans les dossiers de montage de projet pour le FEC serait un point d'ancrage stratégique pour assurer la gendérisation des projets « structurants ».

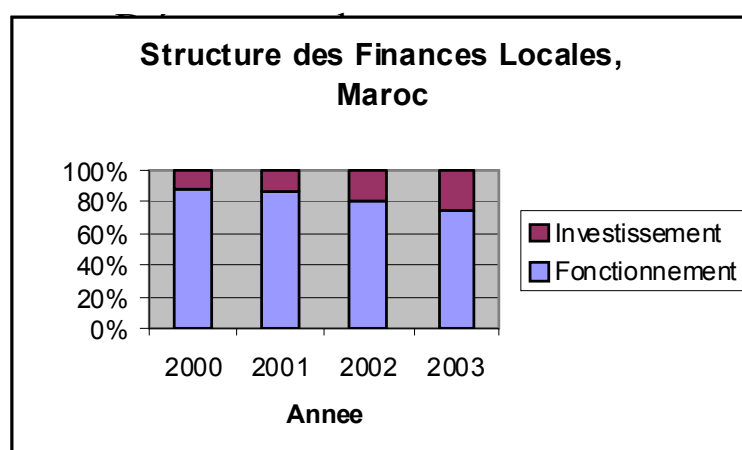
5. Les dépenses du budget local

Les dépenses prises en charge par les administrations publiques locales comprennent deux catégories principales : les dépenses dites de fonctionnement et celles concernant l'équipement.

Vues sous l'angle des fonctions, trois principales fonctions mobilisent la plus grosse part des moyens des administrations locales, à savoir :

- le développement urbain et rural, c'est-à-dire les dépenses de voirie urbaine, celles relatives aux routes, à l'eau et à l'assainissement ;
- les interventions sociales et de loisirs (sport et culture) ;
- l'administration générale, qui correspond aux activités des services généraux chargés du fonctionnement des différentes catégories de collectivités.

Figure 2 : *La répartition fonctionnement/investissement*



Encadré 12 : Les dépenses selon leur nature

Les dépenses dites de fonctionnement.	Rémunération du personnel ; paiement des cotisations sociales ; consommations intermédiaires ; impôts.
Les dépenses d'équipement (investissement).	Acquisitions ou constructions de bâtiments et d'équipements à usage civil et collectif, variations de stocks ; acquisitions de terrains et d'actifs incorporels.

L'évolution des dépenses est tirée principalement par les dépenses de personnel et surtout dans les communes urbaines par les charges de gestion courante, en raison de la hausse des dépenses d'éclairage, de consommation d'eau et de fonctionnement des véhicules de service.

Les dépenses en personnel

Les dépenses en personnel sont un premier poste de dépenses de fonctionnement. Son poids au sein de l'ensemble de charges varie selon le type de collectivité. Au sein des collectivités à dominante urbaine (communautés et communes urbaines), il en représente près de la moitié, alors qu'il totalise plus de 70% au sein des communes rurales..

Les Collectivités Locales consacrent actuellement plus de la moitié de leurs crédits de fonctionnement au règlement des salaires. Elles ont tendance à prélever de plus en plus de T.V.A. pour la couverture de leurs dépenses de fonctionnement notamment les frais de personnel. La proportion est toutefois variable d'une catégorie de collectivité à l'autre. La part réservée à la masse salariale atteint 73% pour les communes rurales, 49% pour les communes urbaines

L'administration locale, compte aujourd'hui un effectif de l'ordre de 140.000 fonctionnaires et agents environ, connaît d'importants dysfonctionnements et une gestion problématique des ressources humaines. Elle est sujette à une importante crise; en l'occurrence :

- les sureffectifs qui ont entraîné un gonflement démesuré des charges salariales ;
- la sous-utilisation des compétences ;
- l'inadaptation des profils aux emplois ;

- la sous-qualification ;
- les déficits d'organisation, de rendements et de performances ;
- l'absence de formation et de mise à niveau.

Les implications dans un contexte de discipline budgétaire sont visibles dans la Figure 2. Quoique des mesures aient été prises pour infléchir les comportements des collectivités locales, la part de l'investissement dans les affectations budgétaires est encore très faible.

Les autres dépenses de fonctionnement

Elles connaissent une augmentation importante, notamment les postes relatifs aux frais d'éclairage et de consommation d'eau.

Outre l'absence de contrôle et d'évaluation de la consommation, très peu de collectivités locales ont envisagé des mesures d'économie, pour réduire ces charges liées à la consommation d'eau et d'électricité. L'importance des impayés plombe les capacités à dégager de l'épargne. Les annuités d'emprunt constituent en importance, le troisième poste de charge après les frais de personnel et les charges de gestion courante. Son poids est très variable entre les communes urbaines (15% du total des charges) et les communes rurales (7,3%).

Il existe donc d'importants gisements – sources- d'économie à exploiter, pour libérer les collectivités locales de la spirale des dettes et diriger des montants considérables de crédits, ainsi gaspillés, vers l'investissement.

Implication genre du budget de fonctionnement

La part des dépenses de fonctionnement dans le contexte décrit ci-dessus constitue une contrainte pour la gendérisation du budget local dans une perspective de développement local.

Cependant la marge de manœuvre pour dégager des ressources peut être élargie avec des mesures d'économie en matière de dépenses en eau, électricité et autres charges, d'efficience en rehaussant les capacités du personnel. Dans cette perspective, il y a lieu d'intégrer dans la formation du personnel et des éluEs, la formation en analyse socio-économique genre sur toutes les étapes de budgétisation

Une grande difficulté pour asseoir une approche gérée par les effets et les impacts sur la population demeure le fractionnement en budget de fonctionnement et budget d'investissement. Car cette division n'incite pas à considérer systématiquement, les implications d'un budget d'investissement aux frais de fonctionnement qu'il entraîne et de gérer en fonction de prestations de services. Une approche-programme d'un budget œuvre mieux en ce sens.

6. Le financement de l'investissement

De façon générale, les Collectivités Locales financent leurs dépenses d'investissement avant tout à l'aide de leurs ressources propres, constituées des excédents de fonctionnement capitalisés. Le problème est qu'elles ne réalisent les investissements qu'une fois la ressource certaine, ce qui entraîne des retards dans la réalisation des investissements et l'impossibilité de financer des équipements structurants nécessitant des ressources étalées et programmées dans le temps. Il y a donc immobilisation de trésorerie.

Selon le diagnostic établi par l'étude de la Banque Mondiale, les freins au financement des investissements sont divers :

- Les investissements ne sont pas financés sur la base d'excédents prévisionnels et non définis : les services du receveur sont réticents à accepter de régler des dépenses sur la base d'un excédent prévisionnel, sans cadrage plus précis des prévisions.
- Il n'y a pas d'apurement annuel des reports (à la fois en recettes et en dépenses) et du contrôle systématique des résultats de la première partie, avant de pouvoir les affecter en investissement.
- Les gestionnaires locaux ne disposent d'aucun outil de gestion moderne, ni de bases de données leur permettant un suivi régulier de l'exécution budgétaire et l'élaboration d'outils de programmation pluriannuelle.
- Le personnel des collectivités locales ne dispose pas d'une formation leur permettant de développer une culture projet de la collectivité, d'établir des liens entre la réalisation d'infrastructures

et le développement économique au niveau local.

- L'emprunt est soumis à l'approbation de la tutelle, ce qui rend la mise à disposition des fonds relativement longue. Par ailleurs, les conditions d'éligibilité (critères administratifs, techniques, financiers) constituent des entraves considérables et nécessitent des compétences de montage de dossier dont peu de collectivités disposent.

7. La planification de l'investissement

Le cadre juridique et institutionnel

L'article 36 de la Charte stipule que « Le conseil communal examine et vote le plan de développement économique et social de la commune, conformément aux orientations et aux objectifs du plan national ».

Le Plan de développement économique et social 2000-2004 pour les Collectivités Locales (PDES) est le cadre de référence juridique pour la programmation budgétaire de l'investissement, tant au niveau national, que déconcentré et décentralisé. Il est voté une seule fois au Parlement.

La Circulaire de 2003 de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur relative à la préparation des budgets des collectivités locales pour l'année 2003 rappelle « les engagements pris dans le cadre du plan de développement économique et social et de l'échelle des priorités établie en matière d'investissement et d'équipement, sachant que l'année 2003 est la troisième année d'exécution du plan quinquennal 2000-2004 qu'il faudra mettre à profit pour la réalisation des projets programmés et non encore réalisés ».

L'état des lieux en matière d'investissement

Pour autant, l'amélioration relative de leur capacité de financement du développement local, n'incite pas les communes rurales à accorder l'attention nécessaire à l'amélioration de leur performance dans la prestation de services à la population.

Les recettes disponibles annuellement pour l'investissement tournent autour de 2 milliards de dirhams pour les communes urbaines et de 1 Md

de dh pour les communes rurales. Cette épargne (ou excédent) constitue pour les communes rurales une ressource quasi-exclusive des investissements (89% en 2000), alors qu'elle est davantage complétée, dans les communes urbaines, par le recours à l'emprunt et l'utilisation des excédents antérieurs.

Depuis 1998, il semble que la tendance soit à la décélération du rythme d'investissement, un mouvement plus marqué dans les communes urbaines que dans les communes rurales.

Ce constat s'inscrit en contradiction avec l'ambitieux plan de développement économique pour la période 2000-2004, et qui prévoyait une augmentation sensible de l'investissement des collectivités (20% des recettes ordinaires contre 1 à 7% en moyenne), sous l'effet d'une évolution de l'épargne brute de près de 45% entre 2000 et 2004. Ce qui permet de mettre le doigt sur le décalage entre les besoins et les capacités de financement des collectivités.

La planification locale, au niveau communal comme provincial, souffre de quelques faiblesses majeures, sur le plan organisationnel et technique. Une analyse des Plans Economiques et Sociaux (PES) 1999-2003, montre que :

- la plupart d'entre eux ne reflètent pas des véritables stratégies de développement. ;
- ils présentent des listes de projets sans rapport évident à une stratégie,
- ils n'établissent pas un lien crédible entre programme d'investissement, besoins de financement et implications budgétaires ;
- ils n'ont pas de mesures de performance.

On constate aussi l'absence d'une véritable approche participative à l'identification et à la sélection des projets comme à l'allocation des ressources. Et cela par manque d'articulation et de mécanismes de consultation institutionnalisés entre le Conseil de la collectivité locale, le mouvement associatif et les structures communautaires infra

communales. D'où l'intérêt des programmes bilatéraux comme ceux initiés par l'UNICEF et qui permettent d'asseoir l'approche participative et les bases de la planification stratégique.

Le recours des Communes rurales au partenariat, pour la réalisation de projets d'intérêt local, est peu développé. A l'exception du partenariat imposé dans le cadre du PAGER, il y a peu d'initiatives locales.

En général, les Communes n'ont que l'option de participer au co-financement de programmes nationaux d'équipement rural dont la planification détaillée et la maîtrise d'ouvrage restent, essentiellement, la responsabilité des structures étatiques. Alors qu'elle est souvent justifiée par rapport à la technicité des interventions de ces programmes, cette asymétrie de relation empêche de profiter des avantages potentiels de la planification mise en oeuvre par les Collectivités Locales.

Les difficultés de la planification décentralisée sont autant l'effet :

- du bas niveau de capacité et du manque de motivation des élus et des administrateurs locaux ;
- du manque d'un investissement suffisant de la part des autorités de tutelle dans l'introduction d'un système améliorée de planification locale.

Vu du côté des élus, la planification locale réduit leur marge de manœuvre, puisqu'elle soumet le mode et le temps de leurs décisions à des contraintes de contenu et de forme. Cela est ressenti comme une limitation de l'«autonomie» de leur fonction politique.

L'implication de la société civile dans le processus de planification stratégique est importante pour faire valoir les critères d'efficacité et d'équité sensible au genre. Pour le réussir, il faudrait changer la culture et les comportements prévalents, en modifiant le régime d'incitations et d'obligations des élu(e)s.

Il serait important de tenir compte de cette tension entre la démocratie représentative et la démocratie participative et valoriser l'apport des partenaires associatifs. La réalisation d'un projet de gendérisation à caractère pilote et démonstratif, exige, pour plus d'efficacité, un travail

avec les communes qui peuvent allier démocratie participative et représentative.

C'est au stade de préparation du budget que des mécanismes de consultation, de dialogue et de participation entre les élu(e)s et ceux et celles qu'ils représentent – par le biais également des associations – peuvent être établis pour faire émerger les attentes, voix et choix des femmes comme des hommes.

Une démarche genre de l'investissement

Il serait important de prendre la mesure des lacunes et faiblesses qui entravent la planification et la programmation de l'investissement au niveau communal tout court. Et aussi de tenir compte d'une vision et une pratique réductrice de l'investissement, qui est perçue en termes d'équipements physiques. Les finalités en termes d'effets et d'impacts sur les citoyennes et citoyens ne sont pas perceptibles. Ces lacunes illustrent le travail à accomplir afin de mettre en place une pratique de programmation de l'investissement sensible au genre.

Cependant, les mesures envisagées pour renforcer les capacités des communes en matière de gestion et de programmation présentent des opportunités à saisir pour asseoir une démarche genre de la planification et de la programmation de l'investissement.

L'investissement n'est pas neutre par rapport au genre. Ainsi, une politique d'évaluation d'impact de l'investissement devrait être instaurée incluant des études d'impact socio-économique et environnemental sensible au genre. Aussi une analyse d'impact selon le genre de ces investissements doit-elle intégrer les aspects qui pèsent dans la balance avec le bilan de l'emploi et des entreprises générés par ces investissements. Tout investissement peut porter tant sur les recettes que sur les dépenses du budget de l'Etat et celui des collectivités locales, et dans la durée.

L'évaluation sensible au genre des politiques d'investissement doit poser la question suivante : Quels seraient les besoins et effets induits par cet investissement pour les femmes et pour les hommes ? Il faudrait alors :

- évaluer l'efficacité, voire même la nécessité de ce régime d'incitations, face aux différentes options d'incitations ;
- considérer les dépenses nécessaires induites par l'investissement, notamment pour faciliter tout éventuel emploi soit salarié ou indépendant, dans une entreprise ou à domicile des femmes surtout, tels les crèches, la mise à disposition de locaux de la commune, de transports publics en commun pour les activités économiques et les services en partenariat avec les associations ;
- considérer les effets induits par tout éventuel emploi à travers la création d'entreprises sur notamment l'assiette fiscale, et autres sources de recettes.

Les politiques de développement local et d'investissement devraient inclure une politique d'adoption de mesures d'efficacité socio-économique et d'équité selon le genre.

Gendériser la planification du développement économique et social

L'analyse de cet état des lieux démontre l'écart entre la capacité et la volonté de programmer et de réaliser des dépenses d'investissements porteurs de réduction de la pauvreté et de l'inégalité, inscrits dans le PDES. Ceci alors que les populations - hommes et surtout les femmes - souffrent des déficits en matière d'investissements

Le constat de l'état des lieux en ce qui concerne la planification au regard du référentiel de budgétisation selon l'approche genre est également préoccupant et mesure le grand chantier à investir pour une approche de planification sensible au genre. De même que la maîtrise du futur exige un recours nécessaire à la planification stratégique et à la programmation à moyen terme des dépenses locales. Cette programmation nécessite la mise en œuvre d'une planification du développement économique et social à l'échelle de la commune. Celle-ci est de plus en plus indispensable si les collectivités veulent anticiper sur l'expression de la demande sociale et appliquer leur plate-forme de mandature.

Cette maîtrise passe par une connaissance aussi fine que possible des besoins immédiats et futurs de la population, hommes, femmes, filles et

garçons (outils statistiques actualisés). Elle exige une re-formulation des objectifs : traduction des objectifs électoraux en objectifs opérationnels, moyennant que ces objectifs soient sensibles au genre et opèrent les choix selon les deux types de mesures – d'efficacité et d'équité par rapport au genre.

Dans l'immédiat, les perspectives de gendérisation de la planification du développement local dépendent des marges de manœuvre (ressources disponibles en temps opportun) pour entreprendre des actions visant à corriger les déficits en matière d'équité et de justice sociale ou en informations afin de mieux planifier le développement local. Elles dépendent également de la mobilisation des ressources en partenariats avec les projets et programmes et les services extérieurs de l'Etat. Elles dépendent enfin de la réforme de la technique de planification locale actuellement mise en œuvre.

L'instauration d'un exercice de planification stratégique dans la commune peut être mise à profit pour solliciter les élues à faire des choix éclairés, moyennant que la démarche soit sensible au genre. L'apport serait encore plus efficace si les lois, règles et procédures qui régissent la préparation d'un budget, les techniques de prévision budgétaire sont connues et les informations sur les données budgétaires disponibles.

Le processus budgétaire

Le processus ou le cycle budgétaire comporte plusieurs étapes : préparation ; vote/adoption, exécution, contrôle, suivi-évaluation. Chaque étape est régie par des procédures définies par les lois et mesures administratives. Le choix dans l'élaboration du budget se fait par des acteurs et selon des procédures définies par la loi. A des degrés divers et sous des formes variées interviennent dans le montage budgétaire : les services, l'exécutif, les instances collégiales, les assemblées délibérantes, la tutelle.

1. La préparation du budget : Orientations et contraintes

La Lettre Circulaire

Chaque année, les Collectivités Locales sont destinataires d'une circulaire budgétaire émanant de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur, relative à la préparation de leurs budgets, dans laquelle sont déclinées les principales orientations en matière de prévision budgétaire.

Les communes sont tenues de se conformer aux orientations édictées par les circulaires du Ministère de tutelle de sorte à présenter des projets de budgets votés en toute souveraineté, échappant à toute possibilité de redressement par la tutelle pour cause d'illégalité ou de démesure.

La Lettre Circulaire pour 2003 se penche sur les trois niveaux de performance budgétaire en invitant les ordonnateurs :

- d'assurer l'équilibre budgétaire en ne programmant de nouvelles dépenses de fonctionnement que dans la limite du plafond de recettes supplémentaires de fonctionnement attendues ;
- d'assurer l'efficacité socio-économique par le biais d'investissements réalisés à travers des emprunts mobilisés par l'épargne qu'elles dégagent ;

- de respecter les engagements pris dans le cadre du plan de développement économique et social et de l'échelle des priorités établies en matière d'investissement et d'équipement, compte tenu du fait que le taux de réalisation de projets programmés est très bas ;
- d'accorder la priorité aux projets de développement communautaire de proximité permettant la satisfaction des besoins prioritaires de la population et en limitant au maximum l'affectation des crédits aux projets revêtant un caractère purement administratif.

La Lettre Circulaire est un instrument qui permettrait d'institutionnaliser l'approche genre. Chacun de ces niveaux de performance est sujet à une lecture et des critères genre comme examiné précédemment. Il serait question cependant de rendre plus ciblés et sensibles au genre les choix et démarches en matière d'investissement et montage de projets.

L'élaboration des budgets répond à des choix sous contraintes. On peut ramener ces contraintes à deux séries : le poids de la réglementation (l'interdiction de tout déficit ; l'obligation de certaines dépenses, l'autorisation de certaines opérations) et celui des décisions.

Les règles guidant le montage du budget

L'équilibre budgétaire

Les budgets locaux doivent être équilibrés non seulement lors de leur présentation, mais aussi après exécution. En effet, à la différence de l'Etat, ces budgets intègrent les emprunts, car comme les collectivités ne peuvent recourir à un financement monétaire, l'équilibre s'impose et constitue une condition de légalité des délibérations budgétaires.

Les dépenses obligatoires

Sont obligatoires les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi a expressément décidé. En fait, elles sont très nombreuses et très diverses : frais de bureau, indemnités des élus, entretien des bâtiments, des voies, rémunération des agents, etc.

Les dépenses s'imposant à la commune et nombre d'entre elles procèdent de décisions sur lesquelles celle-ci n'a aucune prise. La commune est tenue d'inscrire à son budget les dépenses que la loi a qualifiées d'obligatoires. La non-inscription comme le non-mandatement de ces dépenses est sanctionné. Si le Conseil refuse de prévoir les ressources nécessaires, le crédit est inscrit au budget par décision du ministre de l'Intérieur qui prend, à cet effet, toute mesure nécessaire, y compris la suppression d'une dépense non obligatoire ou la création d'une recette nouvelle. Cependant, aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le Conseil n'ait été au préalable appelé à délibérer sur l'inscription de la dépense ou du crédit correspondant.

Ces charges limitent d'autant la marge de manœuvre de la commune pour les dépenses laissées à leur libre choix. Pour les dépenses facultatives, on notera que la liberté d'action est également limitée par l'interdiction de réaliser des dépenses dans les domaines relevant de la compétence exclusive d'autres personnes publiques.

Encadré 13 : Etapes et calendrier budgétaire

Etapes	Actes budgétaires	Acteurs	Calendrier
	Lettre Circulaire fixant les orientations générales pour les prévisions budgétaires de l'année en cours	Direction des Finances Locales, Direction Générale des Collectivités locales, Ministère de l'Intérieur	
	Simulations financières pour les prévisions de recettes et de dépenses par service	Prévisions de recettes par le receveur, services comptables	
	Le projet de budget est préparé	Le(a)Président(e) et les services financiers (l'exécutif)	
Vote	Le budget est présenté à l'assemblée délibérante Il est examiné et voté	Rapporteur du budget Commission des finances Conseil Communal en tant qu'organe délibérant	Session d'octobre Date limite fin mars
Approbation	Communes urbaines : Le budget voté doit être approuvé avant d'être exécutable Communes rurales	L' autorité de tutelle, le Ministère de l'Intérieur, après visa du Ministère des Finances ; Le gouverneur, après visa du receveur, agissant sur délégation du Ministère des Finances	Délais longs et variables, dans des cas jusqu'en juillet

	Procédures fixant l'engagement des dépenses, la passation des marchés (travaux, fournitures et services)	Commissions d'appels d'offres : ordonnateur, receveur, rapporteur du budget, représentant de l'autorité locale Visa Ministère de l'Intérieur	
	La liquidation de la dette, L'ordonnement et le mandatement des dépenses	Chef de service compétent L'ordonnateur	
	Mandats payés	après visa du receveur	
Fin de l'année financière : 31 décembre			
Compte de gestion, y compris le compte administratif	Présentation de l'exécution du budget Compte de gestion Compte administratif Vérification du compte	Etabli et signé par le receveur Etabli et signé par l'ordonnateur Trésorier général	Après la clôture de l'année budgétaire
Contrôle	Contrôle de la gestion des ordonnateurs et des receveurs	Ministère de l'Intérieur, Inspection Générale des Finances, Ministère des Finances	

La prévision des recettes et des dépenses

Ce n'est que quand il y a une prévisibilité de recettes, qu'il est possible de définir, planifier et programmer selon les besoins et déterminer comment

affecter les ressources. Les services fiscaux de l'Etat, notamment la Direction générale des impôts, arrêtent chaque année les bases d'imposition des taxes locales. Les services comptables établissent les documents et les études sur la structure et les modes d'exécution des finances locales. Ils doivent savoir à quel niveau de ressources propres les investissements ont été financés et pourront continuer à l'être et si les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées. En fonction du choix de l'exécutif, les services non financiers (techniques et administratifs) sont associés plus ou moins au processus budgétaire : expression de leurs besoins, participation aux réunions budgétaires.

En dehors des deux postes de dépenses obligatoires que sont les dépenses de personnel et les annuités d'emprunt, les prévisions des dépenses à caractère stable et régulier sont estimées sur la base de la moyenne annuelle des trois derniers exercices. Il s'agit notamment des dépenses du parc automobile, de la consommation publique d'eau et d'électricité, et des frais de l'administration générale. En revanche, les rubriques de fonctionnement à caractère épisodique ou irrégulier, qui ne peuvent s'accommoder de cette règle, relèvent de l'appréciation des assemblées locales.

Les simulations financières établis par les services financiers ont pour but de faire apparaître la cohérence entre la marge de manœuvre et les ambitions affichées par les élus.

Après arbitrage des décideurs, les services mettent en forme le budget selon la nomenclature applicable à partir d'évaluations. Dans l'idéal, le vote du budget devrait intervenir avant le 1er janvier de l'exercice sur lequel il porte. Toutefois, de nombreuses collectivités peinent à établir leurs prévisions de recettes et de dépenses pour ce terme, faute notamment d'obtenir en temps utile les informations que doivent leur fournir les services de l'Etat. C'est pourquoi la loi, ouvre aux communes un délai de grâce jusqu'au 31 mars

L'approbation du budget

Le projet de budget des communes est présenté aux délibérations et au vote des assemblées compétentes au début de la session du mois

d'octobre. La commission chargée des questions budgétaires et financières et l'exécutif soumettent leur projet de budget à un débat. Cela leur permet de s'assurer éventuellement de leur majorité et ouvre une possibilité de contribution de l'opposition. L'exécutif et – a fortiori – l'organe délibérant ne sont pas liés par les avis et les recommandations de cette commission.

Le projet de budget doit être communiqué aux membres du Conseil avant la réunion budgétaire. Le débat est une formalité substantielle dont l'inexistence entraîne la nullité de la procédure. Les retards enregistrés dans l'approbation du budget proviennent aussi des difficultés de réunir les assemblées, voire du vote négatif des projets de budgets ou encore des délais injustifiés d'acheminement des documents budgétaires. L'Etat a multiplié les réglementations en contrepartie de la décentralisation. Le plus grand grief formulé à l'encontre du système de tutelle actuel est sa tendance à déresponsabiliser les élus

Les conseillers ont une capacité d'amendement dont les seules limites découlent de l'inscription des dépenses obligatoires, du respect des taux maxima d'imposition, de l'exigence de l'équilibre, du délai d'adoption. Sous ces réserves, ils peuvent rejeter le budget ou en bouleverser l'économie.

Après le vote, un contrôle de légalité doit s'appliquer à l'acte financier de la commune. Le contrôle est le corollaire de la décentralisation. Ainsi, le budget doit-il pour devenir exécutoire, être transmis à l'autorité de tutelle.

Les Walis et les Gouverneurs procèdent à l'amont aux contrôles de conformité des budgets des communautés et des communes urbaines, des préfectures, des provinces et des régions dont l'approbation relève des autorités centrales, de sorte à faire procéder in situ aux redressements nécessaires par les ordonnateurs locaux avant l'envoi à l'administration centrale. Ils sont tenus à respecter la volonté budgétaire des assemblées toutes les fois qu'elle est conforme à la légalité et qu'elle observe strictement les orientations, les normes et les ratios édictés.

Le budget doit parvenir aux ministères des Finances et de l'Intérieur. Quant à celui des communes urbaines, il doit être approuvé par le

ministre de l'Intérieur après visa du ministre des Finances. En cas de refus de visa de ce dernier, le budget est soumis à l'approbation du Premier ministre.

Le budget des communes rurales doit être approuvé par le gouverneur intéressé, après visa du receveur des finances agissant sur délégation du ministre des Finances. Si le visa est refusé par le receveur des finances, le budget est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur après visa du ministre des Finances. En cas de refus de visa par le ministre des Finances, le budget est soumis à l'approbation du Premier ministre.

Toutefois, ce contrôle de proximité qui est censé se limiter à un pur exercice de légalité et de respect des équilibres financiers fondamentaux a tendance habituellement à se prolonger dans le temps et à retarder la mise en place des budgets. Les communes se trouvent dans certains cas dans l'obligation de dépenser les ressources approuvées dans un délai de trois ou quatre mois (de juillet à novembre), au détriment des règles de l'efficience et de l'efficacité.

Outre les avances qui peuvent leur être accordées par l'Etat, les collectivités locales peuvent, dans l'attente du recouvrement des recettes à percevoir au titre des taxes locales et de la part leur revenant sur les impôts de l'Etat, bénéficier d'avances particulières constituant des facilités de trésorerie.

Encadré 14 : La tutelle sur les actes du Conseil

L'autorité administrative (le Ministère de l'Intérieur) dispose d'un pouvoir de tutelle.

Son but est de veiller à l'application par le Conseil et son exécutif des lois et règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général.

Ainsi, ce n'est qu'après avoir été approuvées que les délibérations portant sur divers objets soient exécutoires:

- le budget,
- comptes spéciaux et comptes administratifs,
- l'ouverture de nouveaux crédits,
- le virement d'article à article,
- les emprunts,
- la fixation du taux des taxes et des tarifs des redevances,
- la création et modes de gestion des services publics communaux, la création ou participation aux entreprises d'économie mixte,
- les conventions d'association ou de partenariat,
- les accords de coopération décentralisée,
- les acquisitions, aliénations, échanges ou autres transactions portant sur les biens du domaine privé communal.

Portes d'entrée actuelles pour introduire une démarche genre

Outre la grande porte d'entrée en amont au cours de la revue genre des plans d'investissement / équipement et de la planification stratégique, les portes d'entrée immédiates existent au niveau de la phase de préparation du budget et de son adoption dans les limites de la marge de manœuvre expliquée en haut.

Implications pour l'analyse genre

Chacun de ces postes ou groupes de postes de dépenses dans le cadre de la prévision des dépenses peuvent être sujets à une analyse genre. Ils sont d'une portée et pertinence variables eu égard aux effets et impacts sensibles au genre.

Le volume budgétaire consacré à ces dépenses de fonctionnement peut grever l'enveloppe de ressources disponibles, rendant symboliques les compétences en matière de développement économique et social.

L'incidence des dépenses en personnel touche majoritairement les hommes quoiqu'il y ait un effet secondaire sur les conjoints et membres de la famille par le biais des relations de genre- retraite, par exemple.

Le remboursement des emprunts réduit les ressources disponibles pour les projets potentiellement sensibles au genre. Quant à l'efficacité et l'équité par rapport à cette question, elles dépendent du caractère sensible au genre des projets pour lesquels les emprunts ont été contractés (au regard des dix Questions-clés (voir encadré n° 2).

Le remboursement obligatoire des amendes et dettes pour régler les contentieux relève de la qualité de gestion de ceux qui ont été passibles d'amende. Ce passif pèse lourd sur les perspectives de monter de nouveaux projets sensibles au genre.

2. L'exécution du budget

Les opérations de dépenses

Après l'approbation du budget suivent les opérations de dépense. Le paiement du personnel et la passation des marchés - pour l'achat des fournitures, équipements, pour les travaux et autres prestations de service- sont sujets aux lois et règlements.

Ces opérations de dépenses sont en plusieurs étapes et doivent être conformes aux lois et aux règlements, dont le Décret n° 2-76-576 de 1976

- l'engagement des dépenses ;
- la liquidation ;
- le mandatement ;
- le paiement.

L'ordonnateur/le Président ou ses délégués dans le cas des communes rurales et urbaines, a la qualité pour engager, constater liquider ou ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement de la dette. Quant au receveur -nommé par le Ministère des Finances- a qualité pour exécuter les opérations de dépenses et de recettes. Par ailleurs, le Contrôle Général des Engagements des Dépenses (CGED) vérifie si les engagements sont faits sur les crédits disponibles correspondants à la

rubrique budgétaire.

Le circuit de paiement

Près de la moitié du budget d'investissement fait l'objet de mandatement par paiement au dernier mois de l'année fiscale, selon le Rapport analytique sur la passation des marchés (BM 2000). Il y a des délais très longs pour le :

- lancement ;
- l'approbation des marchés ;
- la notification de l'ordre de service de commencer leurs prestations ;
- les paiements liés à l'exécution des marchés.

Ceci explique largement le fait que la majorité des marchés publics -de travaux, de fournitures et de service- ne puisse être engagée que dans les deux derniers semestres.

Les opérations de recette

Les opérations de recettes sont également sujettes aux lois et règlements, qui définissent les fonctions, rôles et obligations :

La perception des taxes, contributions, produits et revenus de la collectivité locale est autorisée annuellement par le budget. Le receveur en est seul chargé.

Les régies de recette sont établies dans les cas de certains produits fiscaux et le recouvrement peut être confié à un régisseur de recettes agissant pour le compte du receveur. Ces régies sont instituées par le Ministère de l'Intérieur après visa du Ministère de Finances.

Règlement du budget

Les crédits de fonctionnement ouverts au titre de la première partie du budget et non consommés à la clôture de la gestion sont annulés. Cependant pour ce qui est des dépenses d'investissement de la deuxième partie du budget les crédits de paiement sont reportés sur le budget de l'année suivante.

Après l'arrêté annuel des écritures, le receveur établit son compte de gestion qui présente l'exécution de toutes les opérations de recettes et de

dépenses du budget.

A la fin de chaque année budgétaire, l'ordonnateur prépare le compte administratif des charges et des ressources et le présente au vote de l'assemblée délibérante au cours de la première session ordinaire suivante.

Les excédents

Le résultat budgétaire général est arrêté à la fin de chaque année. Ce résultat est repris dans la gestion suivante au titre des opérations d'investissement à une rubrique intitulée «Excédent de l'année précédente». Cet excédent est appelé à couvrir les reports de crédits sur dépenses d'investissement. Il peut aussi, dans la limite de son montant disponible et dans des conditions précisées, donner lieu à des couvertures de crédits supplémentaires destinées à financer des dépenses d'investissement.

Ces excédents dégagés en fonctionnement, sont affectés au moment de la clôture des comptes à la section d'investissement et viennent alimenter le poste «Excédents antérieurs», constitué à la fois des résultats des exercices précédents de la section de fonctionnement et de ceux de la section d'investissement, fonction des réalisations effectives en dépenses.

Cette non-utilisation des excédents trouve son explication dans quatre principaux facteurs :

La lourdeur du contrôle budgétaire : A la clôture de l'exercice, tout excédent de fonctionnement doit être affecté au budget d'investissement de l'exercice suivant, après approbation et autorisation spéciale des ministères de l'Intérieur et des Finances.

Ces excédents n'étant définitivement connus qu'en début d'année suivante et ne pouvant être utilisés qu'après pré-approbation des ministères de tutelle, les collectivités ne peuvent finalement les inscrire comme ressources définitives d'investissement qu'une fois l'exercice budgétaire bien entamé, pénalisant par-là le lancement des programmes nécessitant d'éventuelles acquisitions de biens ou la passation de marchés.

Le manque de clarification des reports : Les restes à réaliser en recettes et en dépenses font l'objet d'une reprise insuffisante au sein des comptes de l'exercice en cours ou du budget prévisionnel de l'exercice suivant, accentuant par-là l'incertitude quant aux résultats définitifs dégagés en fonctionnement et de l'utilisation qui pourra alors en être faite dans le cadre du budget prévisionnel de l'année N+1.

L'incertitude sur la perception effective des ressources fiscales telles qu'elles ont été budgétisées.

L'absence de budgétisation et de programmation des investissements : elle est la résultante de l'absence de visibilité quant aux résultats de l'exercice en cours, mais également par le manque d'une culture tournée vers l'investissement et la programmation.

3. Evaluation du processus budgétaire

Perception des acteurs locaux

Les perceptions des différents acteurs locaux recueillies dans les sites enquêtés font ressortir les différentes contraintes qui pèsent sur leur capacité de mobiliser et d'affecter les ressources dans la perspective d'un réel développement local. Il s'agit notamment des :

- perceptions de la part des élu(e)s de la lourdeur de la tutelle qui pèse sur leur marge de manœuvre eu égard aux choix de développement ;
- préoccupations des élu(e)s avec la mise en place de la Charte Communale et les changements intervenus par rapport aux rôles, responsabilités des différents acteurs au niveau des attributions du Conseil ;
- perceptions de la part des fonctionnaires de n'être pas assez associés à l'élaboration de choix budgétaires et projets de développement de la ville (exemple de priorisation du patrimoine architectural et sans tenir compte d'autres aspects du patrimoine culturel) ;
- sentiments de frustration par rapport à la lourdeur des procédures budgétaires qui amènent les fonctionnaires à attendre

- l'approbation du budget afin d'avoir les moyens pour travailler ;
- perceptions d'exclusion dans l'élaboration d'une vision de la ville, dans sa planification de la part de nombreuses associations, surtout celles oeuvrant avec les populations plus démunies.

Les problèmes causés par la gestion du quotidien associés avec la mise en œuvre de la nouvelle Charte Communale - qui a redistribué les fonctions et attributions, les modalités de gestion- sont les préoccupations majeures de ces acteurs. Les questions institutionnelles tendent à primer sur les considérations de développement local.

Implications genre du processus et du calendrier budgétaire

L'impact d'un budget dépend de sa traduction en biens et services physiques, quelle que soit la configuration de ces services, à qui ils sont destinés et qui sont capables de les utiliser.

La lourdeur et la lenteur des procédures ont une incidence directe sur la qualité et la disponibilité des services en temps opportun et des effets et impacts sur les populations. Car le volume budgétaire tel que présenté dans les budgets prévisionnels et même les comptes administratifs pour une année, ne renseignent pas sur le rythme de dépenses diverses au cours de l'année -parfois réalisable seulement entre septembre et décembre, sauf pour les dépenses de personnel- et qui ne sont pas nécessairement synchronisées afin de mener à des services efficaces, de qualité et continus pour les habitantes et habitants et opérateurs économiques de la ville.

L'accumulation des retards et des déficits d'infrastructures et de services divers conduit à une situation qui ne permet pas d'alléger la « pression reproductive » sur les femmes, et représentent des coûts « cachés ».

Le diagnostic des communes

L'objet du présent chapitre est la présentation d'un diagnostic exploratoire des perspectives de gendérisation et d'analyse genre du budget dans les cinq communes étudiées.

Pour chacune des communes, la démarche d'analyse se présente ainsi :

- une présentation institutionnelle et socio-économique de la commune ;
- une analyse genre des compétences des communes ;
- une analyse du budget des communes selon les domaines d'intervention ;
- une formulation des propositions d'initiative genre du budget des communes à travers l'identification de points d'ancrage ;
- la présentation d'un tableau de synthèse sur les enjeux, les contraintes et les opportunités de l'initiative.

Les différentes communes présentent une diversité de cas de figure tenant compte de la disponibilité de données et de leur degré d'utilisation effective sur les divers plans de développement préparés par les intervenants dans leur espace territorial : services extérieurs des ministères, autorité de tutelle, programmes et projets des associations en partenariat avec la coopération multilatérale.

L'étude de proximité des sites paraît d'un grand intérêt dans le sens où elle offre un regard singulier nécessaire à la connaissance des particularités régionales d'une part, et à la compréhension de la diversité des contextes sociaux politiques et culturels d'autre part. Elle favorise aussi un regard pluriel sur les expériences, les enjeux, les vécus et les pratiques locales. Les problématiques qui s'en dégagent sont très liées à la question de la gestion du budget local et aux opportunités et contraintes relatives à sa gendérisation. La démarche adoptée ici tente de prendre en compte la diversité territoriale et va à l'encontre des modèles d'uniformisation, donnant ainsi à la décentralisation toute sa signification.

1 LA COMMUNE URBAINE DE ESSAOUIRA

La province de Essaouira qui est d'une superficie de 63.335 Km² (Monographie, 2002), a été créée en 1975 (Dahir : n° 1-74-688). Elle se trouve sur le versant occidental du Grand Atlas, limitée au Nord par la province de Safi, au sud par la Wilaya d'Agadir et la province de Taroudant, à l'est par la province de *Chichaoua* et à l'Ouest par l'Atlantique.

Selon les chiffres disponibles du Recensement général de la population et de l'habitat de 2004, la population de Essaouira est de 64.493 personnes réparties dans 16.129 ménages. Le taux d'accroissement de la population par rapport à 1994 est de 2,2%, légèrement supérieure à la moyenne nationale pour le milieu urbain.

Présentation institutionnelle et socio-économique

La ville de Essaouira fait partie de la région Marrakech-Tensift-Al Haouz dont elle occupe la troisième position.

La présence en son sein de différentes Zaouias (dont les *Regraga*, *Guenaoua*, *Hmadcha*) lui confère une richesse et une diversité culturelle significative.

Le Conseil communal est composé de 31 membres dont quatre femmes. Huit sont membres d'association : ALCS, Mogador, Agenda 21, Forum de développement durable.

Le tableau n° 3 présente les principales données sur l'activité socio-économique des hommes et des femmes à Essaouira, ainsi que des informations sur les lacunes inhérentes à ces données.

Les caractéristiques principales de la ville sont les suivantes :

- Les multiples sources de données sont parcellaires, non actualisées et n'offrant pas une vue exhaustive nature sexo-spécifique. De même qu'il n'existe pas suffisamment d'informations sur le secteur informel, notamment dans le domaine du tourisme ;

- il est difficile d'isoler des données spécifiques à la commune urbaine, quand les données se rapportent à la province et que le niveau de désagrégation est par grande catégorie urbaine et rurale.

Il est néanmoins possible, malgré ces lacunes, de procéder à une analyse genre pertinente pour la planification et la budgétisation.

Activités économiques et emploi

La première partie de cette section se base sur les données disponibles en octobre 2004, car les données les plus récentes (2005) se rapportent davantage aux mutations économiques que connaît la ville.

L'analyse fondée sur les données disponibles en 2004 : Les femmes ont un faible taux d'activité économique comme l'illustre leur taux de chômage (35,1%), très élevé par rapport à leur part dans l'activité économique (16,6%).

La structure de l'emploi par branche d'activité économique, là où les données existent, s'avère très différenciée entre hommes et femmes, et justifient le recours à une planification économique sensible au genre.

Les principaux pourvoyeurs d'emplois par branche d'activité en milieu urbain dans la province de Essaouira sont par ordre d'importance : l'industrie et l'artisanat (25,8%), le commerce (19,9%), l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale (19,1%) (RPGH 1994).

Dans la catégorie des fonctionnaires de l'Etat, le taux de féminisation dans les sièges de délégation et dans les communes urbaines, est de 18% et 14% respectivement, (PDHLP, 1997).

Si le secteur du tourisme est en plein essor, celui de l'industrie de transformation, dont la filière poisson, connaît, par contre, un réel déclin depuis plusieurs années. En effet, le tourisme joue un rôle moteur dans l'essor économique de la ville. Il constitue de plus en plus un secteur stratégique de développement et de création d'emploi. Il faut noter parmi les grands projets de développement économique qu'abrite la ville, l'aménagement de la nouvelle station balnéaire « MOGADOR » (Plan AZUR) et celui de 347,8 ha dont la première tranche sera prête entre

2004-2006, alors que la seconde le sera 2007-2009.

Au niveau de l'industrie de transformation, la part des femmes dans l'emploi est de 41%, alors que les données sexo-spécifiques pour les secteurs de l'hôtellerie et l'artisanat sont soit inexistantes, soit non traitées par les sources de statistiques citées.

Quant aux données relatives au secteur informel, notamment les effets induits et multiplicateurs du tourisme –artisanat, petits métiers, restauration- elles sont tout simplement inexistantes. Selon le RGPH 1994, 35,6% des actifs occupés le sont dans la catégorie de manœuvres non agricoles, manutentionnaires et travailleurs de petits métiers, mais il n'est pas possible d'établir une relation entre cette catégorie et l'activité touristique, en l'absence d'études précises.

Tableau 4 : Caractéristiques socio-économiques de Essaouira

Caractéristiques	Nombre/%	Femmes	Hommes	Ensemble
Population*		50,5%		66.061
Nombre de ménages (2003)	15.670			
Population active**		16,6%	56,6%	36,5%
Analphabétisme urbain		58,2%	31,8%	45,1%
Taux de chômage urbain		35,1%	14,6%	19,2%
Pourcentage de femmes parmi les chômeurs dans la province [Mininter 2004]		26%		
Taux de chômage dans la province		15,8%	6,9%	
Tourisme				
Nombre de lits (2002)	3.921			
-Emplois permanents (secteur formel)		n.d	n.d	722
-Emplois saisonniers		n.d	n.d	1.444

(secteur formel)				
Artisanat		n.d	n.d	7.600
Commerce (2002)		n.d	n.d	9.000
Pêche côtière et artisanale				13.615
-Dont temporaires				10.393
Marins				3.540
Industrie				
-Nombre d'unités industrielles***	58			
-Emplois permanents		n.d	n.d	752
Industrie de transformation, province Essaouira (1999)				
-Nombre d'entreprises	51			
-Emplois		41%	59%	1.187
Fonctionnaires de délégations***** provinciales		110	606	716

n.d : non disponibles

* RGPH, 1994

** source Ministère de l'Intérieur (2004), Province de Essaouira en chiffres

*** certaines données sont relatives à la population urbaine, dont plus de 95% résident à Essaouira

**** Programme de Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté, Etude Monographique de la Province de Essaouira, octobre 1997, (PDHLP, 1997)

*****Projection du SDAU pour l'année 2002

Les données du Recensement économique

Les tableaux du Recensement Economique portant sur les établissements non-agricoles, établis en 2002, sont désagrégés au niveau de la province de Essaouira, et renseignent sur l'emploi non-agricole formel et informel. Au niveau de la province, les effectifs employés, hommes et femmes confondus sont au nombre de 17.746 personnes, dont 1.315 femmes

seulement. La grande majorité de ces femmes, soit 1190, a un statut socioprofessionnel de salarié. Le secteur des services est le plus grand employeur des femmes (810 des effectifs) suivi du secteur commercial (333 femmes) et en troisième position, le secteur industriel, avec 169 femmes seulement.

Il n'existe pas de données de budget temps relatives à la ville de Essaouira et qui permettraient de mieux saisir la nature des rapports sociaux entre femmes et hommes au niveau des ménages. Cela rend difficile le suivi des impacts des diverses perturbations à caractère économique tel l'influence du chômage des pêcheurs sur le vécu de leurs épouses, par exemple ou l'impact du chômage des ouvrières sur leur propre vie et sur leurs conjoints -si elles en ont- et sur leur famille.

Par conséquent, l'implication de la saisonnalité, de la précarité des activités touristiques, de pêche et de transformation tant pour les hommes que pour les femmes, ne peut être appréhendée, pas plus qu'on ne peut appréhender les réponses à apporter à travers l'action publique au niveau d'autres domaines de compétences de la commune.

Analyse genre du domaine de compétences de développement économique et social

L'aménagement du territoire constitue, sans doute, le principal centre d'intérêt compte tenu du fait que la ville est classée patrimoine mondial. Aussi le tourisme et le patrimoine architectural et culturel se trouvent-ils intimement liés. Ils focalisent l'intérêt des décideurs et des principaux acteurs (conseillers ou associations).

Depuis sa création, Essaouira suscite l'intérêt des urbanistes. Le programme Agenda 21 local, appuyé par le PNUD, a débuté à Essaouira et sera bientôt relancé. Par ailleurs, la ville dispose d'un Plan d'Aménagement en cours d'homologation, et d'un schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU). De même que l'organisation spatiale de Essaouira fait l'objet actuellement d'un Plan Local d'Habitat et du Développement Urbain (Phase 1) [PLHDU], réalisé pour le compte de la Délégation Provinciale de l'Habitat et de l'Urbanisme de Essaouira.

Le document d'étude du PLHDU présente une série de données

administratives, tandis que celui du RGPH 1994 informe sur l'habitat, le foncier et le statut d'occupation. Ces données concernent la répartition spatiale de la population par quartier, la morphologie urbaine de la ville, ainsi qu'une analyse des contraintes relatives à l'urbanisation.

La partie logement est assez riche en données qui présente un état des lieux de l'habitat, des programmes de logement public, du partenariat public-privé ou privé. Elle renseigne également sur les caractéristiques socio-économiques, le degré de pauvreté monétaire et humaine des habitantes et habitants, ainsi que leur répartition spatiale.

Il s'avère qu'il n'y a pas de bidonvilles et d'habitat clandestin à Essaouira, car la Médina, surtout le quartier Mellah, a pu absorber les migrants ruraux et les personnes à très faible revenu (42% des chefs de ménage ayant des revenus mensuels inférieurs de 1.000 dirhams)². Faut-il rappeler que le départ des membres de la communauté juive avait occasionné, à un certain moment, une grande offre en matière de logements. Cependant, cela a entraîné une sur-densité dans les quartiers de la vieille ville ainsi qu'une dégradation accrue des conditions d'habitat, et d'hygiène dans des constructions vétustes. En moyenne, la Médina a une densité de population de 1.000 habitants à l'hectare. Les besoins en logements ont été estimés à 1.960 unités en tenant compte de l'habitat insalubre à résorber et des besoins des nouveaux ménages.

Il est à noter que les opérateurs ayant certaines compétences dans le domaine de la résorption de l'habitat insalubre sont surtout les services extérieurs de l'Etat, les ERAC et quelques promoteurs privés. La municipalité de Essaouira a été associée aux opérations de résorption de l'habitat insalubre, mais avec la condition d'orienter ses services en termes de lotissement vers les ménages solvables financièrement.

A première vue, une analyse genre intégrée au diagnostic de l'habitat urbain, des programmes de relogement et de résorption de l'habitat insalubre, ne semble pas avoir été faite.

Concernant le domaine de compétences des Services Publics Urbains,

². Selon une étude réalisée par l'ERAC / Tensift, principal promoteur public en habitat.

L'étude du PLH DU renseigne également sur la disponibilité et l'état de certains équipements dans les quartiers d'habitat insalubre.

Ces données qui remontent à une décennie indiquent la détérioration des conditions hygiéniques surtout avec la dégradation de la Médina, quartier où l'accès de la population aux équipements de base n'est pas généralisé. Ainsi 41,6% des logements de la Médina ne sont pas branchés au réseau d'eau potable.

Il est possible, à partir de ces données, d'établir une carte sommaire des disparités économiques et sociales de la ville. Il serait possible, à partir de là, de réaliser des enquêtes qualitatives sur les conditions de vie des femmes et des hommes, en utilisant les données actualisées du RGPH de 2004, dès qu'elles seront disponibles.

Quant au domaine de Compétences Equipements et Actions Socioculturelles, la ville de Essaouira connaît une activité culturelle soutenue à travers l'organisation de plusieurs festivals internationaux (*Gnaoua, Alizés et Andalous*) qui remplissent le calendrier annuel de la ville. Elle abrite aussi d'autres manifestations à caractères culturels ou scientifiques tels les colloques, séminaires ayant pour thématique la ville de Essaouira et son développement.

Le tissu associatif est assez diversifié et touche à plusieurs domaines (Sida, l'environnement, le développement, l'alphabétisation des femmes et des enfants, le soutien des capacités de femmes, etc.). Il est à noter, par ailleurs, que certains élu(e)s communaux sont en même temps membres de certaines associations ou projets associatifs tels que : Mogador, ALCS, Forum de développement ou le projet Agenda 21. Quant aux partenariats avec les ONGs et organismes sont les suivants: PNUD (Agenda 21 Local) – Enda Maghreb – IRI (en cours).

Les ONGs considèrent que la municipalité ne met pas à leur disposition les espace et locaux nécessaires pour mener à bien leurs activités. C'est, d'ailleurs, l'une des principales doléances communiquées par celles-ci lors de la réunion FOCUS dans le cadre de l'étude. Cette réunion des ONG a été la première convoquée par la Municipalité qui s'est basée sur un répertoire des associations datant de 1998. Avec l'avènement de la

nouvelle équipe communale, les acteurs associatifs expriment le souhait de voir se mettre en place un mécanisme de concertation Conseil - ONG/ADL.

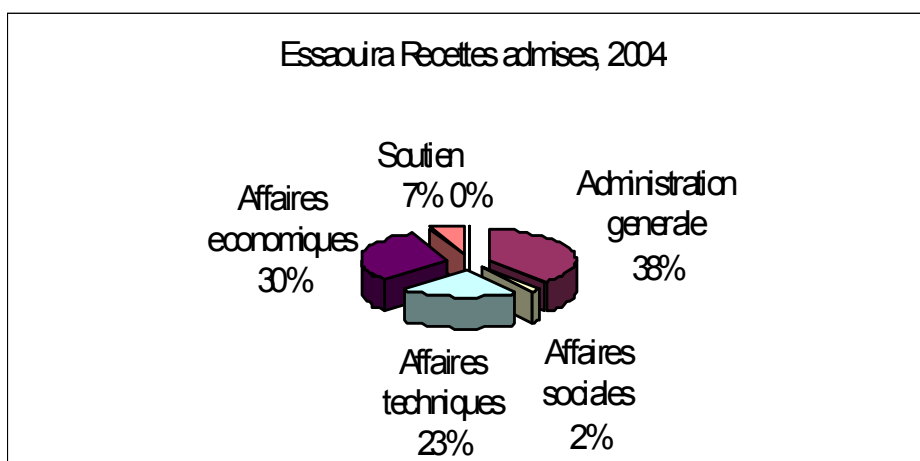
Le domaine de compétence relatif à la coopération, association et partenariat fait ressortir certaines initiatives dont le jumelage avec ville de La Rochelle (France), Etterbeek et Colmar (Belgique).

Une Commission Coopération décentralisée a été créée au sein du Conseil présidée par le maire. C'est champ d'action qui est voué à prendre de l'ampleur compte tenu des besoins de la ville en termes de mobilisation des ressources.

L'analyse du budget de Essaouira pour 2004

Pour l'année 2004, les crédits admis pour les recettes et pour les dépenses sont de 36,9 millions de dh, dont 2,6 millions sur les comptes spéciaux. Il n'y a pas d'excédent.

Figure 3 : Structure des recettes de fonctionnement, Essaouira 2004



Les Recettes de fonctionnement

La Figure n° 2 présente les données budgétaires de la section 1 (recettes) de la première partie du budget.

Les recettes par habitant sont de 520 dh, alors que la TVA par habitant est de 190 dh. La part de la TVA dans les recettes admises est de 38%, proportion qui est proche de la moyenne des communes urbaines.

Les principales sources de recettes hors TVA sont par ordre d'importance :

- la taxe d'édilité (14,5% des recettes) ;
- les impôts de patentes (7,3%) ;
- les redevances sur les recettes du marché de gros des fruits et légumes (5,8%) ;
- les redevances sur les recettes des halles aux poissons (4,6%) ;

– la taxe urbaine (4%).

Elles représentent 36% des recettes globales de fonctionnement, produites par les activités industrielles et commerciales de la ville.

La taxe de séjour, une des taxes perçues sur un des sous-secteurs du tourisme est de 490.000 dh, soit quelque 1,8% des recettes globales. Ce montant doit être considéré par rapport aux nuitées touristiques, qui demeurent faibles et sont à caractère saisonnier. Elles ont connu, cependant, un fort taux de croissance, plus élevé que la moyenne nationale. Par contre, les recettes admises sur les spectacles sont de 100 dh, montant insignifiant pour une ville dont l'image est liée au tourisme de spectacles.

Figure aussi dans les recettes, la somme de 200.000 dh qui provient du Programme Agenda-21.

Dépenses de fonctionnement

L'administration générale représente presque 70% des dépenses de fonctionnement. Les actions liées à la gestion du personnel constituent 56% de dépenses d'administration générale et 50% des dépenses de fonctionnement. Elles sont de 260 dirhams par habitant, alors, qu'à titre de comparaison, les recettes issues de la part dans le produit de la TVA sont de 190 dirhams par habitant.

Les dépenses pour le paiement des contentieux sont autour de 1.250.000 dh. Elles sont nettement plus élevées que celles prévues dans le chapitre des affaires sociales. Par contre, aucune dépense n'a été prévue dans le cadre du chapitre relatif aux affaires économiques. Les dépenses enregistrées dans le chapitre de soutien, reflètent la situation financière déficitaire de la ville hors subvention d'équilibre. En effet l'insuffisance des recettes de fonctionnement est compensée par le versement d'une subvention d'équilibre prévue au titre des charges de la première partie du budget. L'impossibilité de dégager l'épargne se répercute sur un budget d'équipement inexistant pour 2004.

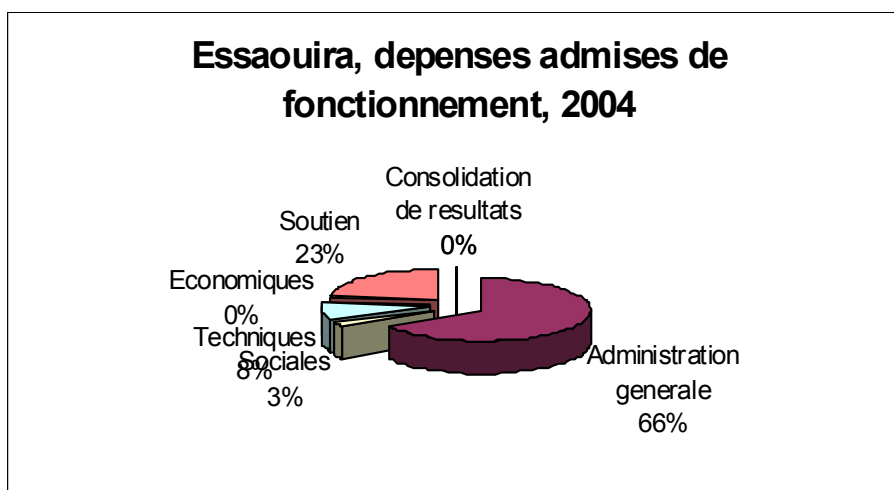
Tableau 5 : Structure des dépenses de fonctionnement, Essaouira 2004

Essaouira, dépenses de la première partie, 2004	
<i>Rubrique</i>	<i>Dépenses admises en dh</i>
Administration générale	22, 573,213
Sociales	865,000
Techniques	2, 830,000
Economiques	0
Soutien	8, 050,000
Consolidation de résultats	0

Les femmes sont nettement minoritaires dans l'administration communale. Avec la ventilation sexo-spécifique des données sur le personnel, il serait relativement simple de calculer la masse salariale revenant aux femmes et de travailler sur les paragraphes pertinents pour les actions liées au personnel. Il serait également possible d'utiliser l'Outil les « Dix questions clés » pour procéder à une analyse genre de l'administration communale, de réaliser un tableau de répartition et de masse salariale par grade pour le Conseil de Essaouira.

Cette analyse pourrait gagner en finesse et précision si l'accent est mis sur les prestations, fonctions et responsabilités des différents fonctionnaires et leur type, degré et niveau de contacts avec les habitants et habitantes de la ville, ainsi qu'avec les opérateurs économiques, associations à travers les différents domaines de compétences et en liaison avec les différents chapitres du budget.

Figure 4 : Dépenses admises relatives au fonctionnement, 2004



Cet exercice serait un préalable non seulement pour lier les dépenses de fonctionnement aux biens et services réels fournis par ces fonctionnaires, mais aussi pour évaluer leurs besoins en formation et informations.

Propositions pour l'Initiative budget genre

L'objectif de ces propositions est de permettre aux acteurs locaux de participer à l'élaboration d'un budget qui reflète réellement les choix politiques, économiques et sociaux du Conseil ainsi que les besoins spécifiques des hommes, femmes, filles et garçons.

Les initiatives consistent en ceci :

- Le renforcement des capacités, aussi bien des élu(e)s, (principalement les membres du Conseil et des différentes commissions), fonctionnaires, acteur(e)s associatifs : c'est une nécessité en vue d'asseoir une démarche participative et de diagnostic sensible au genre.
- La mise en place d'un dispositif de collecte d'informations et de données relatives aux domaines des compétences des communes. Ce dispositif permettrait de faire des croisements entre ces domaines pour appuyer un exercice de planification sensible au genre, tenant compte des

besoins spécifiques non seulement des femmes et des hommes, mais des filles et des garçons et en vue de l'élaboration, du suivi de l'exécution du budget sensible au genre.

- La rationalisation des ressources et la recherche de nouvelles ressources financières.
- La création de mécanismes de dialogue et de concertation avec les différentes associations, amicales et ADLs.
- La création des mécanismes de coordination entre les différents programmes et partenariats en cours au niveau de la ville en vue de capitaliser les actions et projets.
- L'organisation de sessions de formation qui pourraient être envisagées dans les domaines de l'analyse, de l'élaboration et de l'exécution du budget selon l'approche genre.
- Le développement de la Planification stratégique et genre au regard des domaines de compétences de la commune.

Encadré 15 : Tableau synthétique des enjeux, contraintes et opportunités, Municipalité de Essaouira

Enjeux	Contraintes	Opportunités
<p>-La nécessité de coordination entre différents projets, d'une vision globale et stratégique du développement humain dont les femmes constituent le chaînon le plus important.</p> <p>-La remise en cause de plans de développement économique et social.</p> <p>-La nécessité d'une planification stratégique</p>	<p>-Absence d'instance de coordination et de concertation ONG/Commune,</p> <p>-Absence d'approche participative en direction des populations et d'approche genre</p> <p>-Prédominance d'une approche de développement axée sur le patrimoine urbain et non sur le patrimoine culturel en terme de savoir-faire</p>	<p>-Une femme présidente de la commune</p> <p>-Une Secrétaire Générale femme</p> <p>-Des femmes élues membres de Conseil communal</p> <p>-Un Plan de développement en cours</p> <p>-Potentiels économiques de la ville (tourisme)</p> <p>-Projets culturels (festivals)</p>

<p>à court et à moyen termes, fondée sur une approche participative/genre.</p> <p>-La formalisation de la relation commune/ONG</p> <p>-La prise en compte des besoins des populations (hommes et femmes)</p> <p>- Instaurer des mécanismes d'inclusion de la société civile au niveau de la mise en place de projets.</p>	<p>traditionnel, notamment féminin.</p> <p>- Absence d'outils de collecte de données concernant les populations.</p> <p>-Absence de données sexo- spécifiques en rapport avec la commune.</p> <p>-Contraintes budgétaires :</p> <p>-Non paiement des impôts par les citoyens(nes)</p> <p>-Litiges et contentieux hérités du passé</p> <p>-Part du personnel dans les dépenses de fonctionnement, avec les recrutements des administrations précédentes.</p>	<p>de musique, manifestations culturelles internationales...) qui consolident les acquis de la ville en terme d'ouverture et d'inter culturalité.</p> <p>-Existence de plusieurs projets et partenariats (Agenda 21...)</p> <p>-Intérêts pour sauvegarder le patrimoine et besoin de prise en compte des facteurs de dégradation tant socio-économiques qu'environnementaux.</p> <p>-Dynamisme des ONGs et amicales de quartier</p> <p>-Diversité des domaines et champs d'intervention des ONGs et ouverture de ces dernières à l'approche genre : formation, connaissance de l'approche.</p> <p>-Présence d'associations féminines d'action et de plaidoyer.</p> <p>-Existence de partenariats Autorités locales/commune,</p>
---	---	---

2 COMMUNE SIDI M'HAMED OUMERZOUQ. PROVINCE DE ESSAOUIRA (REGION : MARRAKECH- TENSIFT- EL HAOUZ)

Présentation de la commune

Cette commune est de création récente (1992) et se compose de six douars dispersés sur un territoire de 182 km². Sa population fait partie de la tribu des *Chiadmas*, arabophone (alors que les *Hahas* qui se trouvent dans la partie Sud de Essaouira, sont berbérophones). La population de la commune, selon le recensement de la population de 2004, est de 6.088 personnes, et de 882 ménages. C'est un effectif qui a régressé par rapport à 2001.

Le conseil communal est composé de 11 élus et ne compte aucune femme parmi ses membres.

Tableau 6 : Habitants de la commune par sexe et âge pour l'année 2001

Age	0-3	4-5	6-11	12-18	19-30	30-60	+60	Total
Féminin	226	242	373	496	733	718	177	2965
Masculin	277	274	420	514	838	766	174	3263
Total	503	516	793	1010	1571	1484	351	6228

Source : Monographie de la commune réalisée par la commission communale avec le soutien de l'UNICEF.

Les principales activités des habitants de la commune sont l'agriculture, l'élevage et l'artisanat (tissage des tapis et les *hsairs*).

L'enclavement de la commune, le manque d'infrastructures de base, ainsi que le taux élevé d'analphabétisme, pénalisent et freinent son développement humain et économique. Ce déficit a généré, entre autres effets, une tendance forte à l'exode des jeunes vers les villes environnantes à la recherche d'opportunités de travail.

La commune dispose d'un potentiel agricole considérable caractérisé par

l'immensité des terrains agricoles et une nappe phréatique abondante. Mais ce potentiel est loin d'être valorisé en raison de l'absence d'encadrement agricole et d'investissement dans ce secteur.

La province dispose de l'une des croissances démographiques les plus faibles du pays, du fait notamment de la forte mortalité en couche qui a caractérisé la région avant qu'elle ne devienne un centre d'intérêt et ne soit investie de projets spécifiques, particulièrement sur l'initiative de l'UNICEF. La population est majoritairement masculine dans toutes les tranches d'âge sauf celle de plus de 60 ans.

« La province de Essaouira, dont le niveau de vie de la population est deux fois moindre que la moyenne nationale, fait partie de ces rares provinces dont l'évolution du PIB par habitant a été négative (-0,8%). Il faut souligner qu'Essaouira détient aussi ce record peu enviable de la seule province qui a enregistré un taux de croissance économique négative (-0,2%) » (Source : document de la commune)

Analyse genre de la gestion de la commune

Services publics locaux et équipements collectifs

Les différents programmes nationaux, les efforts en matière de santé comme d'éducation, ainsi que ceux déployés par les associations de développement, ont permis, un tant soit peu, la construction d'un accès à la route principale, la rénovation des classes, ainsi que la mise en place d'une unité mobile et d'un centre de santé au sein de la commune.

Les efforts déployés par l'Etat ont permis de générer une nette amélioration du taux de scolarisation des enfants dans le cycle primaire, depuis 1998-1999. Ainsi, le nombre des filles scolarisées est-il passé de 203 en 1998-1998 à 453 en 2002-2003 (Source : MEN).

Quant à l'amélioration de l'état des équipements de base, elle ne couvre pas les besoins de base de la population. Aussi, seuls 44% des foyers sont-ils pourvus d'eau potable, alors que l'électricité n'est disponible que chez 173 foyers parmi les 600 existants.

Association et partenariat

Quelques actions socioculturelles ont été entreprises, principalement en faveur des enfants, dans le cadre des programmes UNICEF mis en place au cours des deux dernières années.

Face à l'état avancé de pauvreté de la population et de déficit d'infrastructures de base, la commune a été amenée à faire appel aux ressources sociales et institutionnelles. Dans ce cadre, des initiatives d'ouverture en direction d'acteurs de développement externes ont vu le jour, sous la forme de conventions de partenariats avec divers intervenants, partenariats qui ont renforcé la structuration institutionnelle locale.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent, au niveau de la mobilisation pour le développement local, les expériences de partenariats réussies (CERES, UNICEF) et de conventions (ONE, Santé, MEN).

Une commission communale de 17 membres, composée d'élus, d'associations de développement local (ADL) et des services extérieurs des ministères a été créée dans le cadre du programme UNICEF. Consacrant la démarche participative du programme, cette commission a pour mission la supervision et le pilotage opérationnel des activités planifiées dans le programme.

Avec l'appui technique de l'UNICEF - notamment par une formation sur la planification stratégique, la démarche participative et les droits de l'enfant - cette commission a élaboré des projets avec la participation des populations dont les femmes. Ainsi l'occasion fut donnée à ces dernières de s'exprimer en public sur leurs besoins et de prendre place dans les débats concernant les problèmes de la commune.

Partenariat avec l'UNICEF

Dans le cadre du partenariat avec l'UNICEF (2002-2006), un projet a été initié dans la perspective de mettre en place une approche de planification stratégique. Cette approche visait une série d'objectifs dont notamment:

- La formation et la participation à la production d'une monographie locale favorisant « l'intégration d'une nouvelle

compréhension de l'environnement basé sur une approche de droit » ;

- Une démarche participative menant à un plan de développement communal en faveur de l'enfant dans le cadre du partenariat avec l'UNICEF ;
- La mise en place d'un système d'information communale de suivi de données et d'actualisation de la monographie (UNICEF).

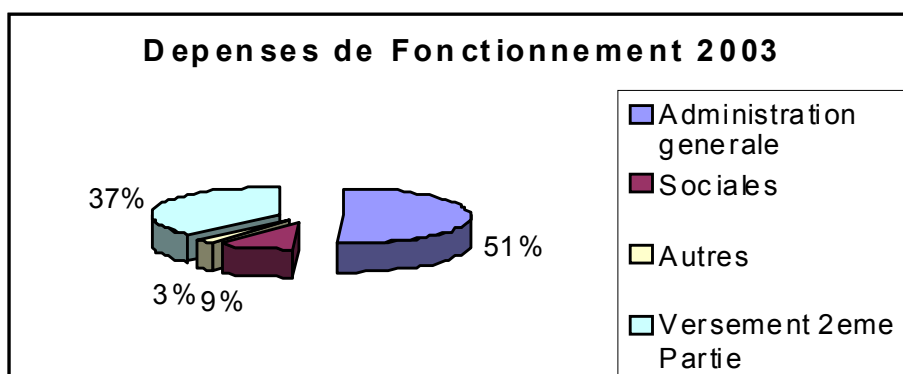
Les acteurs locaux disposent désormais d'une vision claire sur les projets prioritaires partant des besoins de la population. Par ailleurs, des expériences sont en cours en matière de regroupements de femmes autour de projets générateurs de revenus et de promotion féminine.

Analyse du budget

Le volume budgétaire

Le volume budgétaire pour Sidi M'hamed Oumerzouq est de 1.105.000 dh, ce qui revient à 1.381 dh par habitant(e), dont 97% proviennent de la part du produit de la TVA, comme le démontre la figure ci-après. De cette somme, 413.000 dh ont été versés à la deuxième partie du budget (d'équipement).

Figure 5 : *Composition des dépenses de fonctionnement, Sidi M'hamed Oumerzouq, 2003*



Les Recettes de fonctionnement

La structure des recettes de fonctionnement illustrée dans le tableau n° 7 confirme que les recettes fiscales hors TVA sont minimales, le potentiel fiscal étant négligeable. En tant que commune rurale, il n'y a pas de recettes fiscales dans le domaine des affaires techniques (taxe urbaine et taxe d'édilité).

Tableau 7 : Composition des recettes de fonctionnement, Sidi M'hamed Oumerzouq, 2003

Sidi M'hamed Oumerzouq		
		Recettes
	Administration générale	1.074.227
	Dont :	
	Taxe de légalisation signature et certification documents	1.200
	Droits d'état civil	1.500
	Part dans le produit de la TVA	1.071.477
	Affaires sociales	-
	Affaires techniques	-
	Affaires économiques	28.800
	Dont :	
	Droits perçus sur les marchés et lieux de vente publics	15.000
	Droits perçus aux marchés aux bestiaux	7.000
	Taxes sur les licences	1.000
	Soutien	1.973
	Total	1.105.000

Dépenses de fonctionnement

Le tableau 8 présente la ventilation des dépenses de fonctionnement dont celles de l'administration générale s'élèvent à 51% du total, celles consacrées aux affaires sociales 9%, alors que l'épargne (versement à la deuxième partie) est de 37%.

Le même tableau ventile aussi les affectations dans le domaine des affaires sociales sous les rubriques subventions et dotations aux associations. Elle reflète les affectations dans le domaine de compétences Equipement et Actions Socioculturelles, surtout au regard de l'alinéa 4 de l'article 41, de la Charte Communale 2002.

Tableau 8 : Structure des dépenses de fonctionnement, Sidi M'hamed Oumerzouq 2003

Proposition de hiérarchisation

Sidi M'hamed Oumarzouq, dépenses de la première partie, 2003	
	Dépenses admises en dh
Total	1.105.000
-Administration générale	561.800
Dont :	
Dépenses de personnel	464.300
Entretien et maintenance	75.000
Intérêt sur capital	22.500
- Affaires Sociales	101.000
Dont :	
Subventions aux institutions de bienfaisance	20.000
Subventions aux œuvres philanthropiques	57.000
Subventions aux institutions sociales	6.000
Dons et secours en faveur des indigents	5.000
Association CR	2.000
Association <i>Taffetacht</i>	2.000
Action sociale	7.000
Entretien cimetièr	2.000
- Affaires Techniques	4.000
Dont :	
Achat plantes	2.000
Achat matériel	2.000
- Affaires Economiques	0
Soutien	25.200
Dont :	
Personnel	10.000
Matériel de fonctionnement	15.200
Consolidation de résultats	413.000

Dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement sous le domaine budgétaire des affaires techniques relèvent du domaine de compétence Services Publics Locaux et Equipements Collectifs de la Charte Communale (Article 39). Elles

sont essentiellement portées sur la provision d'eau et d'électricité. Le poste de dépenses de 249.170 dh est consacré aux travaux de maintenance et de construction en matière d'approvisionnement en eau au douar *Soualha*, dans le cadre du programme MEDA. Ces travaux concernent les *khettaras*, *séguias* et canaux d'irrigation

Tableau 9 : Composition des dépenses d'équipement, Sidi M'hamed Oumerzouq 2003

Sidi M'hamed Oumerzouq , dépenses d'équipement (2 ème partie), 2003	
	Dépenses admises en dh
Total	413.000
Administration générale	17.070
Dont :	
Matériel de fêtes et pavoisement	17.070
Affaires sociales	30.000
Dont :	
Matériel et mobilier bureau	30.000
Affaires Techniques	365.930
Dont :	
Construction et maintenance eau	249.170
Eclairage public	116.760
Affaires Economiques	0
Soutien	0

Les affectations sous le poste éclairage public concernent l'électrification, l'installation des plaques solaires dans le douar *Lahricate* de cette commune.

Analyse genre du budget de la commune

Il est important de souligner que la tutelle régionale pèse lourdement sur le processus budgétaire des communes rurales. Quant au budget, une grande part y est affectée à l'équipement (routes) sur décision du Conseil régional.

Les ONGs, quant à elles, sont absentes du processus d'élaboration des décisions relatives au budget. Le processus budgétaire est méconnu par ces dernières, exception faite des membres dynamiques au niveau des

communes et de leur Conseil.

Les femmes sont, par conséquent, doublement pénalisées : elles sont absentes dans les instances de décision communales ; et le sont, par conséquent, au niveau de la planification et de l'affectation budgétaires. La gestion du budget et des ressources est placée dans le champ de décision des hommes, alors que les femmes sont cantonnées au champ domestique.

Les hommes interviewés ont relevé eux-mêmes ce paradoxe et soulignent l'intime relation entre l'espace domestique et l'espace communautaire, l'économie de soins étant à la base de la productivité et des relations marchandes.

Les investissements en eau, électricité, routes ont le potentiel de bénéficier aux femmes comme aux hommes, mais de manière différenciée. Outre l'absence de participation effective des femmes dans les décisions budgétaires, il y a la question du dispositif de suivi-évaluation des changements apportés par ces investissements. Sur ce registre, il y a un travail à réaliser afin d'asseoir un processus et une pratique budgétaire axée sur les résultats efficaces et équitables pour les femmes comme les hommes, les filles et les garçons.

Propositions de mesures

Les besoins ci-après ont été formulés par les participants à l'atelier de restitution provenant de la Commune

- besoin d'alphabétisation budgétaire ;
- besoin de formation genre ;
- besoin d'outils de suivi et d'évaluation.

L'analyse du contexte de la commune laisse penser qu'il serait particulièrement porteur d'instaurer un processus de prise en compte de l'approche genre dans le budget par le biais du projet UNICEF et ce en vue de :

- renforcer et genéreriser le processus de planification stratégique ;
- lier le processus de planification à la programmation budgétaire

sensible au genre.

Cet exercice pourrait s'initier autour de la mise en place d'un système d'information communal de suivi de données et d'actualisation de la monographie. La recherche-action pourrait ainsi se focaliser autour du suivi et de l'analyse de l'impact des deux projets d'équipement dans la commune pour l'année 2003.

Contraintes et points d'amélioration

Il y a, cependant, plusieurs contraintes qui se dressent devant la mise en place d'une gendérisation du budget local :

- Malgré l'existence de la commission communale, il n'y a pas de coordination entre la commune, les ONG et la population ;
- En même temps, il y a un certain enchevêtrement entre milieux institutionnels, dans le sens que certains élus sont en même temps membres d'associations ;
- Si les ONG sont impliquées au niveau de l'élaboration des projets, ils ne le sont pas au niveau du suivi, de l'évaluation et du contrôle ;
- Il y a faiblesse en expertise technique parmi les compétences locales : élus, cadres, techniciens ;
- Il y a surtout l'absence d'une approche genre au niveau du développement local comme au niveau de l'analyse, de base de données ventilée par sexe, d'indicateurs de suivi des projets permettant d'évaluer l'impact des projets sur les femmes et les hommes ;
- L'approche participative n'a pas conduit, jusqu'à présent, à une participation des femmes au niveau décisionnel et à leur représentativité au niveau des élus ;
- L'incapacité financière et la rareté des ressources financières ;
- Une population non sensibilisée à l'approche genre.

Malgré ces contraintes, des opportunités ont pu être identifiées et constituent des leviers sur lesquels peut s'appuyer une stratégie adaptée

de genérisation des budgets sur les court et moyen termes :

- Les femmes ont initié des projets et ont fait preuve de dispositions à s'impliquer dans la vie communautaire, notamment par la création de regroupements générateurs de revenus ;
- Existence de femmes leaders et dépositaires de savoir-faire féminins et de la confiance des populations, telles que les accoucheuses traditionnelles ;
- Présence d'associations de développement local actives (au nombre de 10) ;
- Adhésion des ADLS (5 Associations de développement local) à l'approche de développement durable ;
- Capital et expérience positive de partenariats (CERES, UNICEF), de conventions (ONE, Santé, MEN) ;
- Existences de projets communs avec les services extérieurs des ministères (Santé, Education...) ;
- Intérêt manifesté pour l'approche genre.

Dans le but de mobiliser de façon optimale ces opportunités, certains besoins spécifiques se dégagent du diagnostic participatif réalisé et concernent la formation des élus, des associations et du personnel communal dans les domaines de :

- l'alphabétisation budgétaire ;
- le genre ;
- l'évaluation et le suivi des projets selon la perspective genre.

Ces besoins exprimés par les acteurs confirment l'opportunité d'intégrer cette commune au niveau de l'initiative budget genre. La réponse à ces attentes peut constituer une porte d'entrée pour le projet.

Tableau 10 : Tableau de Synthèse. Commune rurale Sidi Mhamed Oumerzoug

Contexte	Contraintes	Opportunités
<p>-Rareté des ressources (recettes limitées)</p> <p>-Patrimoine limité de la commune</p> <p>-Pauvreté et taux d'analphabétisme élevés, notamment parmi les femmes.</p> <p>-Enclavement de la région</p> <p>-Affectation d'une grande part du budget à l'équipement (routes).</p> <p>-Le Conseil régional décide des affectations budgétaires</p> <p>- Forte tutelle régionale : fixation des priorités, validation du budget et affectations « extra - communales »,</p>	<p>- Faiblesse en compétences locales : élus, cadres, techniciens...</p> <p>- Absence de bases de données ventilée par sexe.</p> <p>-Faiblesse en expertise technique et compétences locales.</p> <p>-Absence d'une approche genre au niveau du développement local.</p> <p>-ONGs absentes du processus d'élaboration de décision, en relation avec le budget.</p> <p>-Absence d'implication des ONGs au niveau du suivi, de l'évaluation et du contrôle des projets.</p> <p>-Absence de femmes au niveau décisionnel et représentatif.</p> <p>-Absence d'indicateurs de suivi des projets permettant d'évaluer l'impact des projets sur les femmes et les hommes.</p> <p>- Absence de coordination ONG /commune/ population.</p>	<p>-Existence d'expériences de partenariats réussies (CERES, UNICEF) et de conventions (ONE, Santé, MEN...).</p> <p>-Existence d'un plan de développement communal en faveur de l'enfant dans le cadre du partenariat avec l'UNICEF (2002-2006).</p> <p>-Formation et participation à la production d'une monographie locale « ayant favorisé l'intégration d'une nouvelle compréhension de l'environnement basée sur une approche de droit ».</p> <p>-Visibilité des acteurs locaux sur les projets prioritaires partant des besoins de la population.</p> <p>-Mise en place d'une démarche participative dans le cadre de ce plan.</p> <p>-Création d'une commission communale.</p> <p>-Présence de la commune au niveau de la commission régionale.</p> <p>-Existence d'expériences de regroupements de femmes autour de projets générateurs de revenus et de promotion féminine.</p> <p>-Existence d'une volonté de développer de nouveaux partenariats.</p> <p>- Projet en cours de mise en place d'un système d'information communale de suivi de données et d'actualisation de la monographie (UNICEF).</p>

3 LA COMMUNE AIT OUALLAL - ZAGORA

Présentation de la commune

(Province de Zagora, Région : Souss Massa Drâa)

Le territoire de la commune s'étale sur une superficie de 902 km² (4% de la superficie de la province). L'enquête menée par la commission communale en 2001 a recensé 9.624 habitants dont 51% ont moins de 18 ans. Quant à la population féminine, elle est estimée à 4.710 personnes et les femmes, âgées de 15-45, dont celles en âge de reproduction représentent 44%. Quant à l'âge moyen du mariage, il est de 18 ans, alors que le taux d'analphabétisme est de 43%, dont 37% chez les hommes et 62% chez les femmes. D'après le recensement de la population de 2004, la population s'élevait à 9.649 personnes avec un taux d'accroissement de 1,9% par rapport au dernier recensement.

La commune abrite 26 douars. Elle est située dans la région du Sous Massa Drâa. L'agriculture y est considérée comme l'activité économique principale, malgré l'aridité du climat de la région. Il est à signaler que la commune a souffert ces dernières années de la persistance de la sécheresse, ce qui a affecté la production agricole et réduit considérablement les revenus des ménages et, partant, leur capacité à contribuer dans la réalisation de projets de développement : (Plan de développement communal).

La commune compte 45.4000 hectares, dont seulement 1.400 hectares sont exploités. Mais la proximité de la commune avec la chaîne montagneuse de *Saghrou*, lui confère des atouts touristiques importants.

Sur le plan économique, c'est une commune marquée par les années de sécheresse, la rareté des ressources et d'opportunités d'emploi, ce qui constitue un facteur encourageant à l'exode rural.

Compte tenu, probablement, du nombre limité de compétences locales, une partie des élus est en même temps membre d'ADLs et fonctionnaire de commune. Aussi le faible marquage politique entre élus tend -t-il à favoriser un manque de visibilité sur les comportements et les mécanismes de décision, ce qui semble illustrer le faible encadrement politique des acteurs décisionnaires.

Dans ce contexte, la question posée consiste à évaluer dans quelle mesure les besoins de la collectivité priment sur les enjeux partisans.

Au niveau politique, les femmes ne sont pas représentées au niveau des instances élues et des postes de responsabilité de l'administration locale, tant au niveau communal que provincial.

Analyse des compétences de la commune

Services publics locaux et équipements collectifs

La commune n'est pourvue que partiellement d'électricité et d'eau potable, ce qui constitue l'un des axes d'intervention prioritaire du Conseil communal. A titre d'exemple, l'infrastructure scolaire de la commune ne dispose d'eau potable qu'à hauteur de 44% et 16% seulement pour l'électricité.

Par ailleurs, la commune a connu une nette évolution en terme d'adduction d'eau potable et d'électrification. Aujourd'hui 63% des maisons sont reliées à l'eau potable (661 familles sur 1.054 foyers) et 57% bénéficient de l'électricité. Le vécu des hommes et des femmes de la commune est à analyser en relation aux moyens déployés et des besoins spécifiques de chacun et chacune au niveau quotidien. Ceci nécessite une connaissance du contexte, des responsabilités et des rôles de chacun, afin de définir les besoins mais aussi les priorités.

L'analyse des services publics - eau et électricité- pour cette commune est similaire à celle de Sidi M'hamed Oumerzouq et ceci, tant au niveau de l'analyse genre que du profil des points forts et faibles en matière de gouvernance locale.

La construction d'un espace sportif, peut également être perçue sous une optique genre, dans la mesure où cet équipement est susceptible d'être utilisé plus par les hommes et les garçons que par les jeunes filles et femmes.

Equipements et actions socioculturels

La présence de L'UNICEF a permis de prioriser les actions en direction de la scolarisation et la santé de l'enfant et de la mère. Dans ce cadre, plusieurs projets ont été initiés, selon une démarche participative, en direction de l'école (équipements et infrastructures) et des enfants.

La santé maternelle n'a pas été négligée, la commune va abriter la maison de l'accouchée (*Dar al oumouma*) dans le cadre d'un autre projet UNICEF.

Partenariats, associations

La commune abrite plusieurs associations de développement local (18) et d'autres intervenants dans des secteurs variés, dont celles des parents d'élèves (5). Ces associations travaillent en partenariat avec la commune et des organisations internationales comme l'UNICEF, la fondation Hélène Keller, l'agence allemande du développement, la coopération espagnole, l'ambassade du Japon...

Dans ce sens, l'on peut recenser l'existence de plusieurs partenariats entre :

- L'Etat, les associations et organisme internationaux (projet UNICEF) ;
- La commune et les associations locales ;
- Les collectivités locales, commune, associations et organisme privé autour de la mise en place des infrastructures de base.

Des conventions et des partenariats ont été établies au niveau régional et national, aussi bien avec les services extérieurs des ministères qu'avec des agences nationales (adduction d'eau potable et d'électricité).

Les différents projets menés par les associations, en collaboration avec le

conseil communal et l'appui technique des divers organismes, ont permis aux différentes associations d'acquérir un savoir-faire en matière de développement et d'identifier leurs besoins spécifiques.

Le programme de l'UNICEF (le Plan de développement communal en faveur de l'enfant) est une expérience qui a initié un processus participatif intégrant l'ensemble des acteurs au niveau communal. Le comité communal mis en place pour mener, superviser et gérer le plan de développement communal est un espace de négociation, de concertation, et de partenariat entre les différents intervenants.

Comme pour la commune Sidi M'hamed Oumerzouq, intégrée dans le programme UNICEF, un comité a été mis en place, supervisé par le président du Conseil communal et constitué de 14 membres représentant les élus, les agents communaux, les services extérieurs opérant dans la commune et les associations locales. Ce comité a bénéficié de plusieurs formations -notamment dans les domaines de la planification et de l'approche participative- qui lui ont permis d'établir la monographie communale, le diagnostic participatif et le projet de Plan de développement communal en faveur de l'enfant pour 2004-2006. Ce plan a été examiné et approuvé par le Conseil communal. (Plan de développement communal 2004-2006, avril 2003).

Le budget de la commune

Le discours des acteurs locaux sur le budget est marqué par une perception négative du rôle de l'Etat et des collectivités quant à la tutelle pratiquée par ces derniers. Ainsi la tutelle et le contrôle de décision au niveau provincial sont-ils jugés excessifs par les ONGs et certains élus.

Le déficit d'autonomie des services extérieurs des ministères en matière de décision constitue une autre entrave signalée aux processus de réforme de décentralisation et de déconcentration, jugés encore virtuels.

La rareté et le manque de ressources financières propres constituent une seconde catégorie de contrariétés associées à la gestion du budget local. Un budget réduit signifie un investissement quasi nul.

Quant au ce constat de la participation partielle des élus à la gestion budgétaire communale, il est expliqué par le manque d'encadrement, de formation et par le profil de l' élu.

Des difficultés majeures sont soulevées par les acteurs locaux quant à leur participation à la vie publique locale :

- manque de ressources ;
- manque d'expertises locales (élite, cadres politiques, cadres de l'administration...);
- manque de visibilité sur les actions de l'administration locale ;
- absence de formation des élus ;
- faible niveau d'expertise et de formation des ONG au niveau local ;
- absence ou faible niveau d'information pour le suivi des dossiers, des activités du Conseil communal et de l'administration communale.

La commune ne dispose pas de ressources financières propres ce qui la fait dépendre entièrement de sa quote-part de la TVA, dont une partie importante est absorbée par le fonctionnement et la contribution aux programmes nationaux d'électrification et d'approvisionnement en eau potable.

Par ailleurs, les besoins dégagés par les acteurs impliqués dans le programme UNICEF se situent autour de s points suivants :

- la formation sur les études, la conception et l'élaboration de projets ;
- la formation sur le plaidoyer, l'approche genre et les techniques de communication.

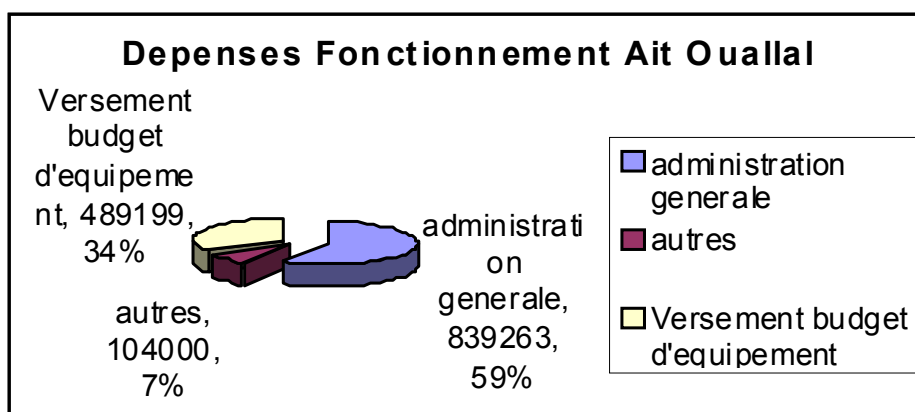
Le comité communal et le Conseil communal ont sollicité, dans ce sens, l'appui de l'UNICEF pour des formations de leurs membres dans les domaines de la communication, du plaidoyer et des stratégies de collecte des fonds.

Ces attentes peuvent constituer autant de points d'ancrage pour l'initiative de sensibilisation et d'initiation de la gendérisation du budget local.

Le volume budgétaire

Le budget prévisionnel de 2004 est de 1.427.597 dh, à 99%, émanant de la part dans le produit de la TVA.

Le montant minime des ressources propres de la commune d'Ait Ouallal est illustré par les 4.403 dh des recettes admises au regard de l'impôt de la patente, et 194 dh pour les droits de stationnement et d'entrée aux *souks*. Il y a une corrélation certaine avec le faible volume d'activité économique rémunérée.

Figure 4 : *Dépenses de fonctionnement, Ait Ouallal (crédit admis, 2004)****Les dépenses de fonctionnement***

La composition des dépenses de fonctionnement est similaire à celle de Sidi M'hamed Oumerzouq, avec une épargne de 34% versée au budget d'équipement.

Les documents budgétaires révèlent qu'il y a eu décalage entre crédits proposés et crédits admis pour 2004. Ce décalage tourne autour d'une réduction des prévisions de dépenses dans les domaines d'administration générale (moins 50.000 dh), affaires sociales et techniques (moins 17.000 dh et moins 8.000 dh respectivement). Les paragraphes réduits sont les allocations aux associations sportives, les achats de fourniture scolaire, les produits pharmaceutiques). Par conséquent les crédits admis sous le domaine de consolidation des résultats -versement des excédents à la deuxième partie- ont été augmentés de 44.000 dh.

Tableau 11 : Composition des dépenses admises de fonctionnement, Ait Ouallal, 2004

Ait Ouallal, dépenses de la première partie, 2004	
	Dépenses admises en dh
Total	1.432.462
- Administration générale	839.263
Dont :	
Dépenses de personnel	637.400
Entretien et maintenance	79.000
Amortissement en capital emprunté	78.430
Intérêt sur capital	44.433
- Affaires Sociales	57.000
Dont :	
Subventions aux institutions sociales	50.000
Achat de produits pharmaceutiques pour BMH	7.000
- Affaires Techniques	27.000
Dont :	
Entretien ouvrages d'électricité publique	2.000
Redevances	25.000
- Affaires Economiques	0
Soutien	20.000
Dont :	
Personnel	10.000
Matériel de fonctionnement	10.000
- Consolidation de résultats	489.199

Il serait, donc, utile d'étudier pourquoi et comment ces décisions ont été prises et à quel niveau, car ces choix ont des implications en termes d'effets et impacts sur les populations (Qui gagne et qui perd, au regard des « Dix questions clés »). Ces types de changements constituent-ils un exemple de perceptions de conflits autour des négociations budgétaires entre la Commune et la Province, alors qu'il y a insuffisance de compétences au niveau des techniques de la prévision budgétaire ?

Le budget d'équipement

Les enjeux autour de la répartition du budget de fonctionnement s'articulent autour des dépenses d'équipement. Le volume de recettes admises est de 489.199 dh, alors que les dépenses admises sont de l'ordre

de 435.999 dh.

Le Tableau 6-9 présente la ventilation des dépenses d'équipement pour l'année 2004. La plus grosse part est réservée à combler le déficit en infrastructures publiques, notamment les travaux et services d'adduction d'eau et d'éclairage public

Tableau 12 : Composition des dépenses d'équipement, Ait Ouallal, 2004

Ait Ouallal, dépenses d'équipement (2 ème partie), 2004	
	Dépenses admises en dh
Total	435.999
Administration générale	138.000
Dont :	
Etude et assistance technique	8.000
Construction bâtiment	130.000
Affaires Sociales	8.000
Dont :	8.000
Stades et complexes sportifs	
Affaires Techniques	289.999
Dont :	
Adduction d'eau potable	83.000
Eclairage public	206.999
Affaires Economiques	0
Soutien	20.000

L'analyse genre -à caractère exploratoire- du budget d'équipement réalisé dans le cas de la commune précédente est également pertinente ici.

Points d'ancrage pour l'initiative Budget Genre

Plusieurs enjeux institutionnels sont à mettre en évidence et constituent autant d'opportunités pour l'initiative :

- une solidarité communautaire prenant appui sur le capital d'organisation traditionnelle (*Jmâa*) fortement présente ;
- le dynamisme des ADLs et la volonté de créer d'autres opportunités de collaboration et de partenariats.
- Cependant, bien que les contraintes soient multiples, elles peuvent

être dépassées. Les plus récurrentes sont relatives à :

- la faible présence des femmes au niveau du Comité, du Conseil communal et des ONGs locales ;
- la méconnaissance de l'approche genre ;
- l'absence d'étude d'impact des projets réalisés ;
- la rareté des ressources ;
- l'absence de partenariat entre ONGs, commune et ministère de tutelle.

Le terrain reste propice à l'introduction de l'approche budget genre. D'ailleurs, l'analyse des points forts met en exergue les dispositions favorables à l'initiative.

L'expression de certains besoins spécifiques intéressant les populations féminines montre, d'une part, la plus value de l'expérience de l'UNICEF et, d'autre part, la volonté de capitaliser les acquis par les différents acteurs.

Ces besoins ainsi exprimés concernent les points d'amélioration des projets en cours. Ils soulignent l'importance de l'implication des femmes dans l'objectif de favoriser des retombées économiques positives pour la collectivité et ce par :

- la création d'activités génératrices de revenus à partir d'études de faisabilité ;
- le soutien à la création de coopératives de femmes ;
- la formation sur les modalités de commercialisation des productions des femmes ;
- le renforcement des capacités d'action des femmes.

Acquis institutionnel du projet UNICEF

Il consiste essentiellement dans la familiarisation avec des approches et méthodes telles que l'approche participative, la planification stratégique, au cours de l'élaboration du plan de développement communal en faveur

de l'enfant. Cet acquis qui est perceptible dans le développement de la stratégie d'intervention et de mise en œuvre, a été décliné en plusieurs éléments : mobilisation sociale, de plaidoyer, de contractualisation et partenariat, couronnés par l'adoption du plan par le Conseil Communal.

Ces aspects de gouvernance et de développement local constituent, en définitive, des leviers pour la planification d'un développement communal sensible au genre. Il y a cependant des limites et des contraintes sur l'ensemble de ces registres.

Tableau 13 : Diagnostic de la pratique du développement local à Ait Ouallal

Points forts	Points faibles et à améliorer
Il y a une monographie réalisée dans le cadre du projet UNICEF.	Absence de données socio-démographiques et économiques sexo-spécifiques au niveau de la région. La monographie ignore l'analyse genre, elle est incomplète et reste à actualiser.
Il y a une expérience de planification stratégique au niveau du Projet UNICEF.	Déficit d'approche participative en matière de définition des besoins des populations et d'élaboration de programmes régionaux (électrification, approvisionnement en eau potable), avec incidence sur la programmation budgétaire.
Les femmes sont plus visibles au niveau du développement du plan communal.	Absence d'associations de femmes et de plaidoyer. La présence des femmes au niveau du Comité communal reste très faible.
Il y a des activités génératrices de revenus pour les femmes.	Absence d'encadrement de la commercialisation des produits et services.
Il y a un tissu associatif assez dense et actif.	Manque de cadre institutionnel de partenariat.
Les ONG et ADL sont très actives.	Concentration du travail associatif autour de projets de développement local : infrastructure en eau, électrification, scolarisation et activités génératrices de revenus.
Plusieurs projets ont été montés avec un travail de	Absence d'étude d'impact sur les populations et de dispositif de suivi-évaluation.

proximité avec la population.	
Plusieurs projets sont menés en partenariats avec les services extérieurs de l'Etat.	Déficit d'autonomie des services extérieurs des ministères en matière de décision.
Il y a plusieurs intervenants agissant sur le développement local.	Faibles sensibilisation et savoir-faire en matière de maîtrise de l'approche genre chez les intervenants et acteurs locaux. Ceci est aussi le cas pour les actions ciblant les femmes dans les plans de développement locaux.
Il y a plusieurs agences de coopération multilatérale et bilatérale.	Cela peut constituer une dépendance et poser des problèmes de pérennisation. Il y a, en même temps, un déficit d'encadrement des élus et du personnel des collectivités locales, notamment en matière de formation continue sur la gestion communale, le budget, le montage des projets, le partenariat et la Charte communale.

Propositions de mesures pour initier un processus de gendérisation du budget local

Comme dans le cas de la commune de Sidi M'hamed Oumerzouq, la principale porte d'entrée s'articule, d'une part, autour de la dynamique créée par l'exercice de planification stratégique appuyé par l'UNICEF et, d'autre part, autour de l'analyse d'impact des infrastructures, dont les dépenses sont prévues dans le budget de 2004 et dans le cas des programmes pluriannuels d'investissement.

Dans le cadre des Plans de Développement Locaux, il existe diverses activités en direction des femmes sur les plans de l'hygiène, la santé et « *Dar Al Oumouma* ». Cet exercice de planification stratégique devra se poursuivre dans le suivi-évaluation des mesures prises afin d'asseoir une approche participative et axée sur des résultats sensibles au genre.

Tableau 14 : *Tableau de synthèse de la commune rurale Ait Ouallal*

Le contexte	Contraintes et obstacles	Opportunités et leviers
<p>1/Existence d'enjeux Institutionnels dont notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Faible marquage partisan des relations de pouvoir entre élus et des processus de décision (présence limitée d'encadrement politique) ; -Remise en cause, par les ONGs et certains élus, de la tutelle et de la prise de décision au niveau provincial. <p>2/ Au niveau sociopolitique : Femmes non représentées au niveau des instances élues et des postes de responsabilité au sein des administrations locales ;</p> <ul style="list-style-type: none"> -existence d'une solidarité communautaire prenant appui sur le capital d'organisation traditionnelle (<i>Jmaa</i>) ; -Compte tenu probablement du nombre limité des compétences locales, une partie des élus est en même temps membre d'ADLs et fonctionnaire de la commune. 	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit en terme d'approche participative en matière de définition des besoins des populations et d'élaboration de programmes régionaux. - Absence de données socio- démographiques et économiques sexo-spécifiques au niveau de la région. - Absence de femmes au niveau des élus, des responsabilités communales, provinciales et régionales. - Absence d'associations de femmes et de plaidoyer. - Déficit d'autonomie des services extérieurs des ministères en matière de décision, -Faible sensibilisation sur l'approche genre chez les intervenants et acteurs locaux. - Déficit d'encadrement des élus et du personnel des collectivités locales notamment dans la gestion communale, le 	<ul style="list-style-type: none"> -Projet UNICEF. - Partenariat / commune / associations locales. -Partenariat collectivité rurale. commune/associations et organismes privés. -Partenariat associations / Etat et organismes internationaux (UNICEF). -Savoir-faire acquis en matière de montage et gestion de projets de développement locaux et familiarisation avec des approches et méthodes telles que l'approche participative, la planification stratégique. -Dynamisme des ADLs. -Volonté de créer des opportunités de collaboration et de partenariats. -Projet de système d'information communal avec l'UNICEF. -Implication des femmes de la collectivité dans l'élaboration du plan de développement communal en faveur de l'enfant. -Visibilité des femmes au niveau de l'espace communautaire grâce au projet

<p>3/ Sur le plan économique : Commune marquée par des années de sécheresse, la rareté des ressources et d'opportunités d'emploi.</p> <p>4/ Concentration du travail associatif autour de projets de développement local : infrastructure en eau, électrification, scolarisation et projets générateurs de revenus.</p>	<p>budget, le montage de projets, le partenariat.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Manque de ressources financières propres. -Absence d'organisations féminines. - Absence de débat sur la question de l'équité et de l'égalité : craintes, appréhension, préjugés... -Les femmes cantonnées dans le rôle de la reproduction et de l'économie domestique, 	<p>UNICEF.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Meilleure visibilité sur les besoins des femmes chez les responsables locaux. -Expérience passée de projets générateurs de revenus en faveur des femmes. -Existence d'un cadre de coordination : le Comité communal (référence d'appui possible).
---	--	---

4 COMMUNE DE SIDI M'HAMED BELMEJDOUB

Présentation de la Commune

Créée en 1992, la commune de Sidi Belmejdoub (Ben Slimane) a été affiliée à Mohammedia en 2002. Elle se compose de 4 douars et s'étale sur une superficie de 40 Km².

Sa population est estimée à 12.412 personnes (Recensement de la population 2004) qui se répartissent en 2.502 ménages, avec un taux d'accroissement de 1,8%, supérieur à la moyenne nationale de 1,4%.

Chaque année en août se tient sur le territoire de la commune un grand *moussem* (celui du saint Sidi Moussa Al Majdoub) qui regroupe plusieurs milliers de pèlerins. Un autre grand *moussem* a lieu le septième jour de la naissance du prophète, il est dédié à la circoncision.

Le conseil communal est composé de 13 membres, tous des hommes. Il fonctionne avec quatre commissions : Finance et budget ; Affaires économiques et culturelles ; Urbanisme ; Affaires culturelles et sportives.

En termes de ressources humaines, la commune dispose de 22 employés dont 1 cadre supérieur et 5 cadres moyens.

La non-disponibilité voire l'inaccessibilité des données et études monographiques rend assez difficile la description et l'analyse de la situation dans la commune, ainsi que le recoupement d'informations.

Démarche des élus

Le Conseil est inscrit dans une démarche de dépendance vis-à-vis du ministère de tutelle. Les seuls besoins identifiés par le Conseil comme prioritaires pour le développement de la Commune ont été présentés sous forme de motions au gouverneur de Mohammedia :

- motion pour la généralisation de l'électricité ;
- motion pour l'adduction en eau potable ;

- motion pour la construction d'un dispensaire ;
- motion pour la rénovation des routes, la construction d'un collège et la viabilisation d'un projet immobilier.

Soucieux d'améliorer les recettes de leur Commune, les élus considèrent les projets de lotissement comme réelle une opportunité de drainer des ressources financières. Ils ont élaboré également un projet de souk.

La volonté des élus se heurte cependant aux difficultés de valoriser le patrimoine foncier. Celles-ci tiennent à la complexité du régime foncier et la lourdeur des procédures. Par ailleurs, les règles organisant l'usage des terres les pénalisent.

Il y a selon le Conseil, de nombreuses familles vivant dans la commune qui à défaut de pouvoir construire sur les terres à vocation agricole qu'elles possèdent, sont contraintes à l'exode et à l'habitat clandestin ou non réglementaire à Casablanca. De même que l'absence de projets de développement local est aussi source d'exode rural.

Les membres du Conseil communal sont en attentes de projets générateurs de ressources financières. Ils manifestent une grande volonté quant à rechercher des partenaires, et n'hésitent pas à exprimer les besoins énormes de leur commune.

En dehors de quelques conventions telles que celles établies avec l'ONE ou la SNEC, la commune n'a pas développé de partenariat ou de stratégie de développement à moyen et long termes. Aussi l'absence de structures associatives et d'initiatives en matière de développement complique-t-elle la situation de cette commune.

Diagnostic institutionnel

Selon un diagnostic rapide et exploratoire établi avec quelques membres du Conseil, il est frappant de constater une accumulation des handicaps au niveau de cette commune. Cela est perceptible à travers :

- l'inertie du Conseil communal (des élus présents depuis plus de dix ans, mais le moindre projet) ;
- l'attente de projets générateurs de bénéfices qui viendraient de

- l'extérieur ;
- les conflits au niveau du Conseil ;
- la prédominance d'intérêts personnels ;
- le manque de vision, de visibilité, de plan d'action de priorisation des besoins ;
- l'absence de démarche unifiée entre les différents membres du Conseil ;
- les carences en matière de formation minimale en techniques de gestion ;
- l'insuffisance de ressources matérielles.

Le contraste avec d'autres communes qui sont pauvres en termes monétaires et humains – santé, eau, éducation-, mais avec une forte dotation et mobilisation de ressources sociales, est singulier.

Le budget de la commune

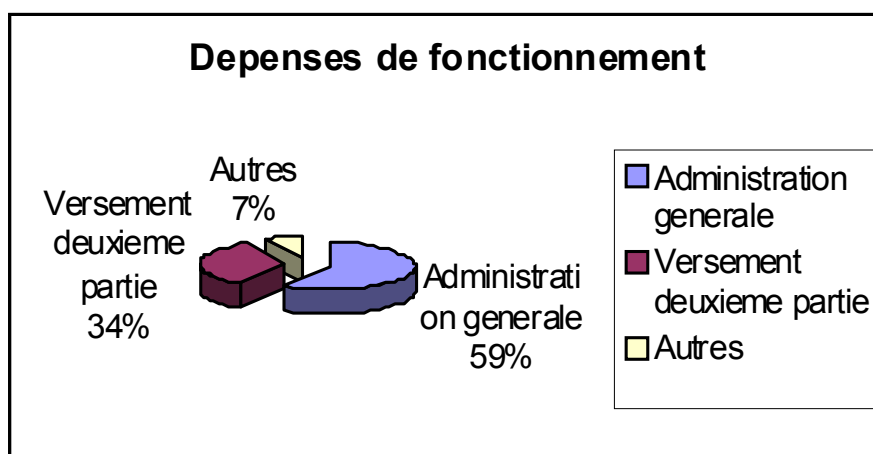
Le volume budgétaire

Les recettes totales du budget prévisionnel sont de l'ordre de 1.518.743 dh, dont 89% proviennent de la part du produit TVA.

Tableau 15 : Structure des dépenses de fonctionnement, Sidi Moussa Belmejdoub, 2003

Sidi Moussa Belmejdoub, dépenses de la première partie, 2003	
	Dépenses admises en dh
Total	1.518.743
Administration générale	839.263
Affaires Sociales	57.000
Affaires Techniques	27.000
Affaires Economiques	0
Soutien	20.000
Consolidation de résultats	489.199

Figure 7 : Dépenses de fonctionnement, Sidi Moussa Belmejdoub, 2003



Structure des recettes de fonctionnement

59% des dépenses de fonctionnement sont consacrés à l'administration générale, et 34% constituent l'épargne pour le budget d'équipement.

La commune obtient 23.388 dh, en guise de ressources propres générées par la taxe sur l'extraction des produits de carrières. Si le montant de 122,00 dh perçus au titre de la taxe urbaine et de la taxe d'édilité, paraît très faible, il est, par contre, plus conséquent que celui perçu par les deux autres communes rurales étudiées ici, de l'étude. De même le montant de l'impôt de la patente est faible, et témoignant du faible niveau d'activités commerciales et professionnelles.

Le budget d'équipement

Le budget d'équipement est de 1.055.044 dh car en sus des crédits de 2003, s'y ajoute les crédits de report d'un montant de 566.503 dh. Ces derniers sont surtout consacrés à l'adduction d'eau potable, à l'approvisionnement en eau et à l'éclairage public. Le réseau d'éclairage connaît une extension progressive sur le territoire de la Commune en fonction des crédits.

Tableau 16 : Composition des dépenses d'équipement, Sidi Moussa Belmejdoub, dépenses d'équipement (2 ème partie), 2003

Sidi Moussa Belmejdoub, dépenses d'équipement (2 ème partie), 2003	
Rubrique	Montant
Total	1.055.044
Administration générale	97.723
Dont :	
Construction bâtiment	97.723
Affaires Sociales	144.665
Dont :	
Adduction d'eau potable	74.664
Approvisionnement eau	40.000
Affaires Techniques	712.076
Dont :	
Eclairage public	712.076
Affaires Economiques	0
Soutien	130.580

L'analyse de ce budget qui intègre l'approche genre ne peut être que similaire à celle des autres communes avec le même profil d'investissement en services publics locaux.

Propositions de mesures pour Sidi Moussa Belmejdoub

Cette commune semble souffrir d'un déficit d'encadrement en matière de formation et de technique de gestion, ainsi que d'un manque de base de données à caractère socio-économique, qui puisse être utilisée dans le contexte d'un plan d'aménagement et de développement de la commune.

L'une des voies possible serait d'établir une convention de partenariat avec des universités de la région, qui sont tenues de s'ouvrir sur leur environnement. La première tâche devrait être un recensement et une analyse des informations disponibles sur la commune, l'établissement d'une carte institutionnelle des acteurs locaux et un diagnostic socio-économique genre exploratoire utilisant des outils de la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP). Il serait également

important de tracer les dynamiques régionales avec les métropoles voisines : Casablanca et Rabat.

Une porte d'entrée pour faire ce travail qui toucherait directement une frange des femmes, hommes, filles et garçons de la Commune a été fournie par les élus eux-mêmes : la réalisation d'une étude sur les ménages affectés par le problème foncier et qui sont contraintes à l'exode alors que la commune semble disposer de potentialités économiques non négligeables. Ce travail pourrait se placer en amont d'un éventuel exercice de planification stratégique au niveau de la commune.

5 COMMUNE URBAINE DE CASABLANCA

La ville de Casablanca représente aujourd'hui la plus grande concentration humaine et urbaine du Maroc. La ville abrite, selon le dernier recensement de 2004, 2.949.805 personnes, soit 9,87 % de la population marocaine y réside et 17,92% de la population urbaine, contre 20,25% en 1994. L'accroissement de la population entre les deux décennies 1990 et 2000 a été de 0,8%, chiffre inférieur à la moyenne nationale (1,4%). A titre de comparaison, la deuxième ville la plus peuplée, Fès, polarise 5,8% de la population urbaine, et enregistre un taux d'accroissement de 2,1%. Marrakech arrive en troisième position avec 5,1% de la population urbaine et un taux d'accroissement de 2,2%.

Plus de la moitié des habitant(e)s ont moins de 24 ans et le tiers d'entre eux est analphabète. Quant au chômage, il touche près du quart de la population active de la ville.

Par ailleurs, le recensement des bidonvilles effectué en 1992 fait état de 395 bidonvilles abritant 52.735 ménages.

Tissu économique et emploi

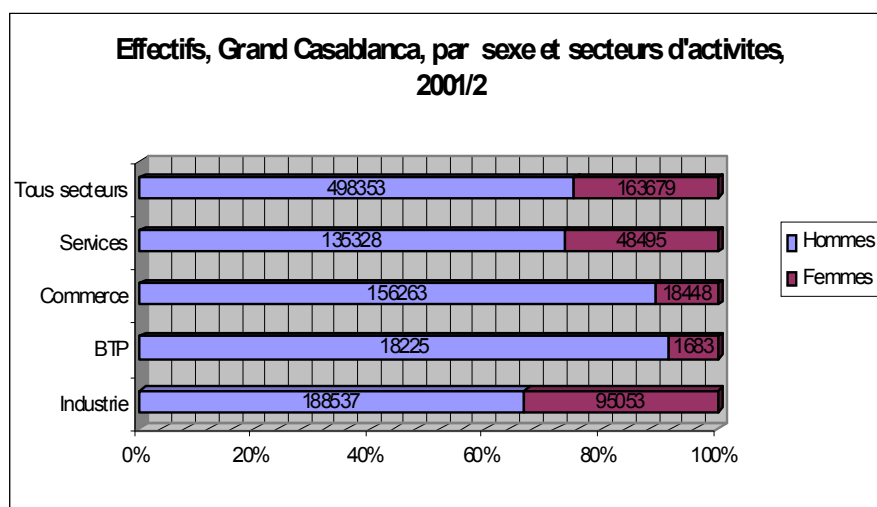
Casablanca est la plaque tournante du Royaume et concentre à ce titre un foyer d'activité extrêmement diversifié (services modernes, commerces de gros, tertiaire de commandement, industrie, finance). L'activité industrielle y est prépondérante et constitue un puissant catalyseur de la croissance et de l'extension du tissu urbain. Aujourd'hui, l'agglomération concentre 55% des unités productives du pays et près de 60% de la main d'œuvre industrielle. Elle domine le tissu industriel national par le poids de son appareil de production, par la diversité des biens fabriqués et sa place au sommet de la hiérarchie des centres industriels du pays.

Le recensement économique de l'emploi dans les établissements conduit en 2001/2002 avait démontré que Casablanca a la plus forte concentration

d'emploi féminin au niveau des établissements non-agricoles, avec 159.580 femmes, soit 40 % des effectifs féminins au niveau national. Quant aux effectifs masculins, ils sont de l'ordre de 638.252, soit 28% des effectifs masculins au niveau national. La figure n° 6 ci-après donne la répartition de l'emploi par sexe et par secteur d'activités. Il faut noter cependant que les données précitées se rapporte à l'emploi féminin qui a lieu dans des établissements distincts et ne tiennent pas compte du travail à domicile que peuvent effectuer les femmes, et encore moins du travail non-rémunéré.

Le taux de féminisation le plus élevé se réalise dans le secteur industriel, alors que le plus faible est enregistré au niveau des bâtiments et travaux publics (PTP).

Figure 8 : Répartition de l'emploi par sexe et secteur d'activité, Grand Casablanca (2001 : 2002)



Source : Données construites à partir des tableaux du Recensement économique de 2001/2002

Le statut dans l'emploi

Le Recensement économique de 2001/2002 avait montré les fortes

disparités et inégalités selon le sexe qui marquent la carte de l'emploi dans le Grand Casablanca. Outre le fait qu'il n'existe pas de femmes - patrons, selon le Recensement économique, les femmes n'exercent pas de contrôle sur l'activité économique et sont exclues des sphères de décision, malgré le fait qu'elles constituent 30,2 % de salariés et 14,4% d'aides - familiales.

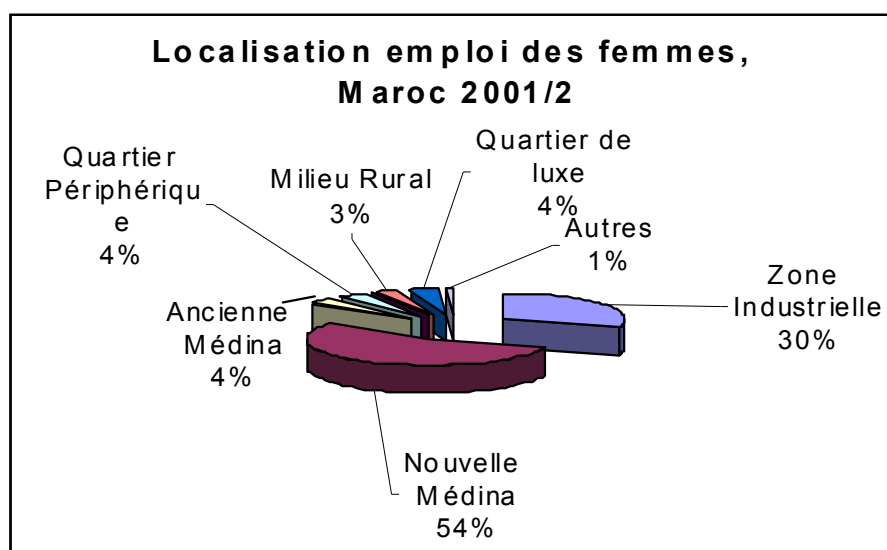
Tableau 18 : Emplois dans les établissements, par sexe et statut socioprofessionnel, Grand Casablanca (2001 : 2002)

Statut	Total	Total femmes	
			% femmes
Patrons	108.374	-	0
Salariés	524.071	158.407	30,2 %
Apprentis	9.897	2.186	22,1 %
Aides Familiales	18.094	2.619	14,4 %
Autres	1.596	467	29,3 %
Total	662.032	163.679	24,7 %

Source : Le Recensement économique 2001/2002.

Les données du recensement économique portent également sur la localisation de l'emploi au niveau national. Elles servent pour établir des liens et corrélations entre les sites de travail et les sites résidentiels. Elles sont pertinentes non seulement pour les questions d'aménagement de l'espace, d'habitat, mais de mobilité et de transport de la population selon une optique genre. Elles sont également utiles pour la localisation des crèches et autres services de garde des enfants qui font partie des attributions de la commune.

Figure 9 : Localisation de l'emploi des femmes dans les établissements au Maroc, 2001/2002



Source : Le Recensement économique 2001/2002

La figure ci-dessus montre, en effet, que seulement 4% de l'emploi féminin à Casablanca se situe dans les quartiers périphériques et dans l'ancienne Médina. 54% de l'emploi féminin est localisé au niveau de la nouvelle Médina, contre 58% hommes et femmes confondus. Par ailleurs, 4% de l'emploi féminin dans les établissements est dans les quartiers dits riches, alors que la proportion globale est de 2%. La zone industrielle brasse 30% de l'emploi féminin, tandis que le pourcentage global national est de 14%.

Ces chiffres quoique limités à Casablanca, sont pertinents au regard du profil essentiellement urbain et non-agricole de cet emploi, le milieu rural ne comptant que 11% de l'emploi dans les établissements (non agricoles).

L'étendue et la complexité des enjeux que recouvre le développement actuel et futur de l'agglomération, préfigurent l'ampleur des défis à relever : gestion du territoire, aménagement et qualification de l'espace,

sauvegarde de l'environnement, développement économique ou du mise à niveau des infrastructures. Cependant l'exigence de cohérence et d'harmonie entre les différentes politiques suppose la prise en compte du fait que les femmes et les hommes sont positionnés différemment dans l'espace économique de la commune. La localisation des lieux de travail par rapport aux lieux de résidence présente un profil différencié pour les hommes et les femmes. Les politiques de développement économique et social, d'accès à l'emploi, d'une part, et de lutte contre l'habitat insalubre, d'autre part, devraient tenir compte de ces aspects dans un souci d'efficacité et d'équité.

Etat des équipements économiques et sociaux de Casablanca

On constate de faibles taux de réalisation des équipements projetés par le plan d'aménagement dans toutes les communes. C'est cas notamment pour les équipements de santé (3% de réalisation). La capacité des établissements publics de santé est de 3.144 lits, soit un lit pour 1.058 habitants, ce qui place la ville loin derrière la norme internationale (1 lit pour 300 habitants). Par ailleurs, l'apport du secteur privé, malgré le dynamisme dont il fait preuve dans ce secteur, est encore loin de combler le déficit existant.

En matière d'équipements scolaires, l'objectif de généraliser la scolarisation, fixé par le SDAU n'est pas atteint (le taux de scolarisation est de 86,1% pour les filles et 91,9% pour les garçons). La localisation fait apparaître une mauvaise répartition des établissements entre les communes, fait accentué par l'évolution de la structure démographique de celles-ci (insuffisance d'écoles dans les communes très denses et à population très jeune et écoles désaffectées dans d'autres communes).

Quant aux infrastructures de base, on enregistre un retard dans la généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'électricité. La situation se présente ainsi :

- 85,1% des ménages urbains disposent de l'électricité et 17,1% seulement en milieu rural dépendant de la région (zones périphériques) ;
- 82,5% des ménages urbains sont raccordés au réseau d'eau

potable et seulement 6,4% en milieu rural (Recensement de 1994).

Les implications pour la charge de travail des femmes sont évidentes.

En matière d'assainissement on note une insuffisance du réseau d'assainissement liquide. Car le taux de branchement est de 70%, ce qui signifie que 882.127 habitants de la zone urbaine de la Wilaya de Casablanca ne sont pas raccordés au réseau. Les rejets liquides (domestiques et industriels) se font sans traitement et engendrent ainsi des dégradations dont les coûts sont considérables.

Enfin, en matière d'équipements socioculturels, et depuis 1989, date de la promulgation des plans d'aménagement du Grand Casablanca, seuls 290 projets sur un total de 3.000 programmés ont effectivement vu le jour, soit 10 à 12% de l'ensemble. Quelle lecture peut-on faire de ces chiffres ?

- Ils témoignent des insuffisances enregistrées au niveau du Grand Casablanca aujourd'hui dans des domaines répondant directement aux besoins des populations, avec des effets et impacts différenciés pour les hommes et les femmes ;
- Ils donnent la mesure des dysfonctionnements qui en résultent pour l'ensemble de l'agglomération et notamment l'accentuation des disparités locales dans la répartition des équipements entre communes ;
- Parmi les conséquences de ces retards dans la réalisation des équipements prévus, figure le gel de terrains destinés à accueillir ces équipements alors même que Casablanca souffre d'une pénurie au plan foncier.

Aspects institutionnels de la ville de Casablanca

Avant le retour à la réunification de la ville, apportée par la réforme de la Charte communale du 3 octobre 2002, la métropole économique comptait 27 communes urbaines, plusieurs communes rurales, une communauté urbaine, 8 assemblées préfectorales et une région. Ce qui mobilisait près de 1.200 élus locaux. Dans cette configuration institutionnelle, le citoyen confondait collectivités locales et autorités territoriales.

Dans la nouvelle Charte communale de 2002, la Communauté urbaine ainsi que les 27 communes urbaines ont été supprimées et remplacées par une municipalité unique. La ville de Casablanca est soumise aux règles applicables aux communes urbaines de plus de 500.000 habitants. La commune assure la gestion des affaires de proximité et les affaires de la ville sont gérées par un Conseil communal. Depuis septembre 2003, la Commune urbaine de Casablanca est devenue opérationnelle, après avoir été dotée d'une personnalité morale de droit public et d'une autonomie financière. La mission de la Commune est de coordonner les actions et d'assurer la gestion des tâches indivisibles ainsi que les projets d'équipement des 16 arrondissements qui la constituent³. Ces nouveaux arrondissements communaux, regroupant des anciennes communes, sont dépourvus de la personnalité juridique, jouissent d'une autonomie administrative et financière et sont dotés de conseils d'arrondissements.

La ville de Casablanca fait partie de la région du Grand Casablanca, mais avant l'avènement de la nouvelle Charte, l'organisation administrative comptait, côté autorités locales, un wali de région, huit gouverneurs, de nombreux chefs de cercles, des pachas et autres caïds. A présent, une seule assemblée préfectorale est maintenue, ainsi que la région, et pour les représentations locales de l'Etat, huit nouvelles préfectures voient le jour sous la dénomination «préfecture d'arrondissement». Les gouverneurs ont essentiellement une mission d'encadrement administratif et de maintien de l'ordre public et les walis une mission d'animation

³ . Entité créée par la nouvelle Charte communale de 2002 dans toutes les villes de plus de 500.000 habitants. Il en existent 16 à Casablanca, 6 à Fès, 5 à Rabat, Salé Marrakech et 4 à Tanger. Soit quelque 41 arrondissement dans tout le pays.

économique et de coordination de l'action des gouverneurs. Avec ce nouveau dispositif légal régissant les collectivités locales, la gestion administrative cède le pas à des entités à vocation économique prononcée.

Organisation institutionnelle de la Ville

Le Conseil de la Commune urbaine de Casablanca

La Commune urbaine est gérée par un Conseil de 131 membres issus de 16 arrondissements. Quant au bureau du Conseil, il est constitué du Président du Conseil et de dix vice-présidents. Les membres du conseil élisent en leur sein un Secrétaire et un Rapporteur du budget ainsi que leurs adjoints.

Le Conseil constitue également des commissions. Celles-ci sont au nombre de quinze:

1- Budget. 2- Ressources financières. 3- Animation économique. 4- Animation sportive. 5- Logement et habitat insalubre. 6- Animation sociale. 7- Hygiène. 8- Travaux et équipement. 9- Transport. 10- Urbanisme et aménagement. 11- Coopération et partenariat. 12- Affaires juridiques et patrimoine. 13- Communication. 14- Régies et gestion déléguée. 15- Animation culturelle.

La loi confère à la Commune des compétences dont la gestion est confiée aux différentes directions structurées selon un organigramme qui précise les fonctions de chacune d'elles : infrastructures, ressources humaines, finances, urbanisme, activités économiques et services concédés, activités sociales, culturelles, d'hygiène et de sport. Ces directions sont appuyées dans leurs missions par des divisions (communication, coopération, juridique, relations avec les arrondissements, informatique, service des fêtes et protocole) et par un Secrétariat du Conseil et un Bureau d'ordre.

Les directions assurent la gestion directe ou le suivi de la gestion des grands services de la ville notamment :

- les services de l'Urbanisme et des domaines techniques (aménagement du territoire, voirie, éclairage public, signalisation,

- circulation, etc.) ;
- le Marché de Gros de Fruits et Légumes, les Parcs d'attraction, la gestion de l'état civil ;
 - les Services Culturels, Sociaux et Sportifs : conservatoire de musique et danse, Ecole Supérieure des beaux-arts, services culturels, sociaux et sportifs, bibliothèques, centres culturels, théâtres, complexes sportifs, centres sociaux, service d'hygiène, divers services de proximité, etc. ;
 - les régies : Régie de transport urbain, installations frigorifiques ;
 - la coopération, les associations et le partenariat ;
 - les Services concédés : nouveaux Abattoirs, concession distribution d'eau, d'électricité et assainissement (LYDEC), transport public urbain, gare routière Ouled Ziane, affichage publicitaire ;

Sur le plan des ressources humaines, la Commune dispose de 21.231 agents. La structure de ces ressources humaines révèle une forte prédominance d'agents public et personnel de bureaux (9.780) et d'ouvriers (4.971). Les cadres moyens et techniciens sont respectivement au nombre de 3.204 et de 1.970. Quant à l'encadrement supérieur, il est composé d'Ingénieurs (265), d'Administrateurs (171) et de Médecins (65). Le reste de l'effectif comprend d'autres catégories de personnel et des vacataires (102).

Le Conseil d'Arrondissement

Il règle par ses délibérations les affaires de proximité, donne son avis sur toutes les questions qui sont du ressort territorial de l'arrondissement, comme il peut émettre des suggestions et des propositions sur toute question intéressant l'arrondissement.

Les attributions du conseil d'arrondissement concernent essentiellement l'aménagement, l'entretien et le mode de gestion des équipements économiques, socioculturels et sportifs lorsqu'ils sont principalement destinés aux habitants de l'arrondissement. Des équipements comme les

halles et marchés, places et voies publiques, parcs et jardins publics (dont la superficie est inférieure à 1 hectare), crèches et jardins d'enfants, maisons de jeunes, salles de fêtes, bibliothèques, centres culturels, conservatoires de musique, infrastructures sportives, relèvent de sa compétence. Il est également compétent en matière d'état civil, de légalisation de signature et de certification de la conformité des documents à l'original.

Le conseil d'arrondissement exerce pour le compte et sous la responsabilité et le contrôle du conseil communal, les fonctions suivantes :

- examen et vote du compte des dépenses sous dotations et du compte administratif de l'arrondissement ;
- examen et vote des propositions d'investissement à soumettre à la décision du conseil communal ;
- affectation des crédits qui lui sont attribués par le Conseil communal dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement ;
- réalisation des programmes d'aménagement, d'entretien et des modes de gestion des équipements.

Régime financier des conseils d'arrondissement

Il est constitué d'une dotation globale pour l'exercice des compétences conférées à l'arrondissement. Celle-ci est une dépense obligatoire dont le montant total est fixé par le Conseil communal et destiné aux arrondissements.

La dotation des arrondissements comprend deux parts :

- la première part forfaitaire, qui ne peut être inférieure à 40% du montant de la dotation globale affectée aux arrondissements, est déterminée proportionnellement au nombre d'habitants de l'arrondissement ;
- la seconde part est fixée en fonction de l'importance relative des dépenses de fonctionnement à l'exclusion des celles du personnel

et des frais financiers qui sont à la charge du budget de la commune, et dont l'estimation tient compte des équipements et des services qui relèvent des attributions des conseils d'arrondissement.

Le montant total des recettes et des dépenses de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement est inscrit dans le budget de la commune. Le Conseil communal examine les propositions d'investissement approuvées par les conseils d'arrondissement et arrête par arrondissement le programme d'investissement et les projets d'équipement.

Ces nouvelles dispositions réglementaires doivent être suivies de décrets d'application pour régler les modalités pratiques de la répartition des compétences entre les conseils d'arrondissement et le Conseil communal de la ville.

6 L'ARRONDISSEMENT DE SIDI MOUMEN

C'est une localité du Grand Casablanca qui dépend administrativement de la préfecture Sidi Bernoussi, et dont la superficie est de 42 Km². Elle a été créée en 2003 à la suite du nouveau découpage administratif.

Démographie et tissu économique

Selon le recensement de la population de 2004, la population de Sidi Moumen est de 289.253 habitant(e)s, et compte 58.029 ménages. L'arrondissement enregistre le plus fort taux d'accroissement de la population parmi les arrondissements de Casablanca depuis 1994 avec 7,9% de croissance, en comparaison avec la moyenne nationale de 1,4% et la moyenne urbaine de 2,1 (voir tableau ci-après). La configuration démographique de Sidi Moumen présente un paysage très différent de celui des arrondissements limitrophes. Il est situé à proximité d'arrondissements qui connaissent un grand dynamisme économique, tels que Hay Mohammadi, Sidi Bernoussi et Aïn Sebaa au Nord ; Moulay R'chid au sud et Tit Mellil à l'Est. Cependant le taux de croissance démographique de ces arrondissements est à l'inverse de celui de Sidi Moumen, comme le montre le tableau n° 12.

Tableau 18 : Taux d'accroissement de la population, arrondissements limitrophes, Sidi Moumen, 2004

Arrondissement	Taux d'accroissement de la population 1974/2004 (%)
Sidi Moumen	7,9
Sidi Bernoussi	0,8
Hay Mohammadi	-1,1
Aïn Sebaâ	1,1
Moulay Rachid	2,1
Casablanca	0,8
Urbain	2,1
Maroc	1,4

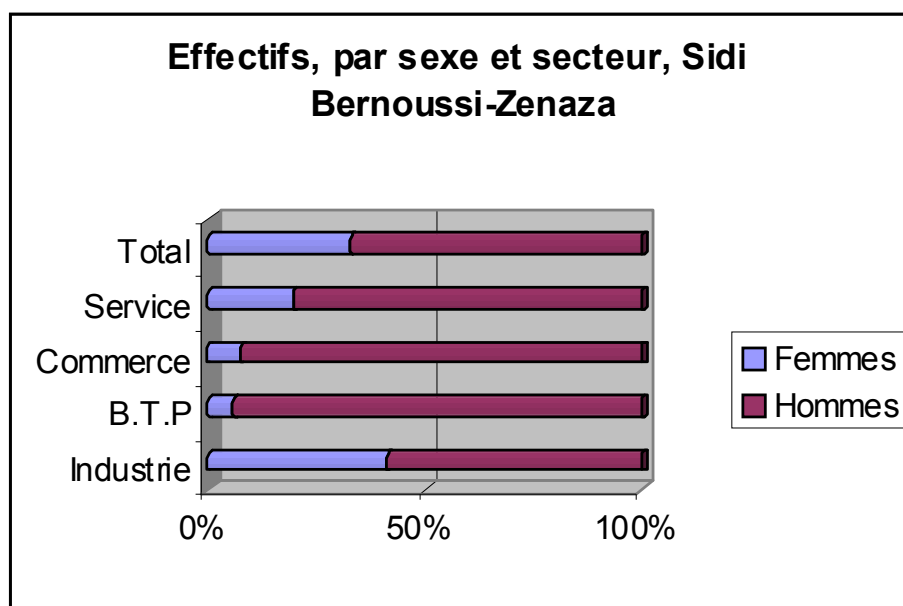
Source : Données du recensement de la population, 2004

Domaines de compétences économiques et sociales

L'emploi

La localisation de l'emploi n'est pas désagrégée par province ou commune/arrondissement dans les tableaux actuellement disponibles du Recensement économique, qui recèlent, par ailleurs, des données très fines sur les branches d'activité. L'exploitation de ces données, en liaison avec celles qu'apporterait éventuellement le Recensement de la population et de l'Habitat, permettrait d'analyser les flux économiques entre arrondissements.

Les données relatives à l'emploi dans les établissements qu'offre le Recensement économique sur la préfecture de Sidi-Bernoussi-Zenata sont les suivantes : 23.462 femmes sont des employés des établissements, soit 33% de l'effectif total des employés. 90% de l'emploi féminin est dans le secteur industriel. Il n'existe pas actuellement de données sur les lieux de résidence des hommes et des femmes travaillant sur le territoire de la préfecture. Néanmoins, il est très probable que la population féminine employée et résidant dans la zone de cette préfecture soit dans sa grande majorité employée dans le secteur industriel.

Tableau 10 : *Emplois à Sidi Bernoussi-Zenata, 2001-2002*

Urbanisme et aménagement du territoire

L'arrondissement entreprend actuellement de grands chantiers de construction visant principalement l'éradication des bidonvilles. Pour cela, il encourage les investissements privés et œuvre pour la valoriser de son potentiel immobilier. Il faut cependant souligner que l'emploi dans les activités de construction est à grande prépondérance masculin, soit 94% de la main d'œuvre pour la préfecture en 2001/2002. De ce fait, la commune connaît actuellement un grand afflux des promoteurs immobiliers et de populations provenant d'autres régions, attirées notamment par sa proximité avec les quartiers industriels. Cela peut s'expliquer également par l'abondance relative des logements et par les facilités qui sont proposées en matière d'accès au logement. Ce dynamisme démographique de Sidi Moumen se reflète notamment dans les chiffres du Recensement de la population.

Si l'accès au logement semble aujourd'hui facilité pour certaines couches

sociales, qu'en est-il pour le reste de la population dont certaines composantes comme les femmes travaillant à domicile n'ont pas accès aux ressources, à la propriété et aux crédits bancaires.

L'arrondissement constitue, en effet, de par sa situation (proximité des quartiers industriels), une destination d'habitation pour une population pauvre qui vit du travail informel caractérisé essentiellement par la précarité, l'insécurité et la non-qualification. Les femmes sont les premières à souffrir de cette situation qui les maintient dans une position de précarité et de dépendance économique. Leur sort ne fait évidemment pas partie des préoccupations des concepteurs des programmes de relogement et de lutte contre l'habitat insalubre, alors que cela concerne un problème majeur pour les femmes qui travaillent sans être déclarées.

Par ailleurs, les expériences en matière de micro - crédit ont contribué à renforcer l'autonomie des femmes considérées par les banques comme étant « insolvables » financièrement.

Affronté aux graves problèmes de logements que posent les bidonvilles (*Sekouila, Thomas, Zraba*, etc.) situés sur son territoire, l'arrondissement lance un vaste programme de restructuration urbaine, d'habitat et de relogement des populations. Il s'agit, en effet, d'un grand défi, aussi bien pour le conseil de l'arrondissement que pour celui de la ville. Pour y faire face, la commune urbaine vient de créer, en son sein, un service spécialisé ainsi qu'une commission de lutte contre l'habitat insalubre.

Quant aux différents programmes, nationaux ou régionaux, ils tentent de susciter des partenariats fondés sur la mutualisation des moyens et la recherche de solutions techniques et économiques viables pour la commune et ses partenaires.

En contrepartie de facilités qui leur sont octroyées par la Commune, notamment en matière d'accès aux terrains, les promoteurs immobiliers réalisent, en retour -dans le cadre de négociations et de contrats - des projets d'infrastructure légère, tels que des terrains de sport, mosquées, espaces verts, structures éducatives, locaux associatifs, locaux de police et de sapeurs pompiers, etc.

Dans une perspective d'affectation efficiente et équitable des ressources,

un diagnostic participatif sensible au genre, suivi d'une planification stratégique définirait mieux les besoins des populations en matière d'aménagements urbains et permettraient d'anticiper les différentes évolutions au regard des changements en cours au niveau spatial, économique et socioculturel.

Services publics locaux et équipements collectifs

Les infrastructures et les équipements collectifs existants sont loin de répondre aux besoins des populations vivant sur le territoire de la Commune. Aussi plusieurs chantiers sont-ils ouverts et concernent la santé, l'éducation, l'électricité, l'eau, l'assainissement, les routes et les voiries. Ils s'inscrivent dans le cadre des accords passés par le Conseil communal avec divers partenaires. Il a contracté ainsi un crédit auprès du FEC (Fond d'Équipement Communal) pour la construction et la réparation de plusieurs routes afin de faciliter la circulation et le transport (montant du crédit : 21.000.000 dh, en plus de 4.200.000.00 dh affectés par dotation spéciale). Quant à l'électrification des bidonvilles, un large programme est engagé en faveur des « quartier sans lumière » en coordination avec la LYDEC.

La commune abrite, par ailleurs, l'une des plus anciennes décharges publiques de la ville (11 hectares) et qui constitue une véritable menace aussi bien pour l'environnement que pour les populations. Une étude topographique a été financée par la Commune dans la perspective de trouver des solutions adéquates à moyen et long termes. Mais comme la question de l'environnement et celle de la gestion des ordures est intimement liée à l'organisation domestique et sociale dans le sens où elle renvoie aux pratiques et vécus quotidiens des femmes, l'intégration de l'approche genre pourrait non seulement garantir une visibilité sur l'apport des hommes et des femmes à ce niveau, mais aussi d'approcher les pratiques quotidiennes et le contexte dans le but de les intégrer en tant que données essentielles à prendre en compte dans tout projet ciblant les populations.

Équipements et actions socioculturels

Sidi Moumen constitue une périphérie de la ville de Casablanca qui est

dépourvue d'infrastructures socioculturelles. Abandonné à son sort pendant plus d'une décennie, cet arrondissement profite de sa sortie de l'anonymat après les événements du 16 mai 2003, pour engager plusieurs chantiers d'équipement. Cette conjoncture offre l'opportunité d'initier des projets socioculturels dans une perspective d'équité et d'égalité des chances pour les deux sexes.

Cela suppose une meilleure connaissance de l'environnement humain. Aussi peut-on, dans ce sens, réfléchir à certains indicateurs tels que les horaires d'ouverture des salles de sport, des maisons de jeunes ou autres établissements socioculturels et de loisirs, aménagement urbain, éclairage des rues, transport urbain, etc. D'ailleurs, le projet de Plan de développement économique et social en cours serait d'une grande utilité pour la connaissance de l'environnement et des besoins des populations.

L'intégration d'une perspective genre au niveau de la collecte et de l'analyse des besoins permettra de disposer d'une vision réelle et objective de la situation et de répondre aux besoins spécifiques et différenciés des différentes franges la population.

L'arrondissement ne dispose pas encore d'infrastructures telles que des bibliothèques municipales, théâtre, maison de jeunes, structures d'accueil de femmes ou autres personnes en situation difficile. Le seul espace existant est une ancienne maison de jeunes (ex-dispensaire) créée en 1986 et qui ne satisfait plus la demande croissante de la part d'associations et de jeunes, dont le nombre est en augmentation constante. Afin de remédier à ce déficit d'infrastructures socioculturelles, le Conseil met à disposition une grande salle, notamment pour les activités des associations, ce qui a permis à certaines d'entre elles d'investir l'espace et de générer des conditions de rapprochement entre acteurs associatifs et communaux.

Un complexe sportif de trois hectares qui a été inauguré récemment, des dernièrement. Il comporte plusieurs terrains de sport (six) dont l'aménagement avait coûté quelque 2.000.000 dh dont 1.400.000 dh sur fonds propre et le reste a été financé par la commune urbaine, le privé et quelques investisseurs immobiliers.

L'inscription de ces projets dans une perspective d'équité, les rendra accessibles pour tous, filles et garçons, aussi bien en termes d'utilisation, que d'accessibilité, d'horaire, d'emplacement, de transport, voire de sécurité.

Coopération, association et partenariat

Le 16 mai 2003 a constitué une date charnière qui a « permis » à Sidi Moumen de sortir de l'anonymat et de mobiliser les interventions en direction de cet arrondissement jadis oublié. Depuis cette date, il a fait l'objet d'une visite royale, avait reçu différentes délégations ministérielles (Jeunesse, Formation professionnelle, etc.), ainsi que des investisseurs et promoteurs, en vue de développer de l'arrondissement. Aussi plusieurs partenariats ont-ils été initiés par le Conseil communal, et dont l'objectif étant de décloisonner l'arrondissement et promouvoir son développement. Ils concernent différents acteurs tels que l'université, les associations et amicales de quartier, les services extérieurs des ministères, la LYDEC, et FEC.

Signalons, à titre d'exemple, que deux conventions de partenariat ont été conclues : l'une avec le Rotary Club (Centre d'accueil d'enfants abandonnés, Alphabétisation en direction des femmes), l'autre avec la LYDEC (Electrification des bidonvilles : projet dont vont bénéficier quelque 6.080 familles).

Le Conseil d'Arrondissement

Il est composé de 18 élus dont six sont aussi membres du Conseil de la ville, mais aucune femme n'est y représentée.

Comme pour les autres sites, il était difficile d'obtenir des informations quantitatives précises sur le profil, le nombre, le grade et les postes occupés par sexe. Les fiches de paie comme la liste des employés des collectivités locales sont présentées sous forme de liste par ordre de grade et par nom.

Perceptions des élus et administratifs sur la question des femmes aux postes de décision

Quant aux informations qualitatives, elles concernent les perceptions et

les vécus des hommes et des femmes élus ou administratifs. Ces perceptions rejoignent les différentes études et analyses relatives à la problématique du travail rémunéré des femmes et celles liées à l'accès des femmes aux postes de décision.

La non-représentativité des femmes au niveau du Conseil, comme au niveau des postes de responsabilité, est expliqué par le dévouement « naturel » des femmes à leur mission de mères et de ménagères. Ce sacrifice est jugé normal et justifié par le choix opéré par les femmes et non par les conditions sociales de travail et les rapports sociaux dominants.

Le travail extra- domestique est perçu comme un défi et un challenge pour les femmes. Cela tiendrait au fait que les responsabilités des femmes au foyer entraveraient leur l'épanouissement professionnel et handicaperaient leur rendement au travail. La division du travail entre les époux selon un principe d'équité paraît relever encore du domaine de l'utopie. Mais quels que soient les postes qu'elles occupent, les femmes sont partagées entre leurs obligations de mères et de chefs de foyer, et celles relevant de leurs responsabilités professionnelles. A cela s'ajoute le fait que le milieu professionnel n'est pas doté d'infrastructures sociales à même de faciliter la vie des familles (crèches, cantines, espace d'allaitement, salle de sport, etc.)

Analyse du budget

Le budget de fonctionnement de Sidi Moumen a les mêmes caractéristiques que celles analysées dans les cas des autres communes. Même si l'analyse systématique du budget d'équipement n'a pu être réalisée, il est à signaler que certaines dépenses en équipement ont été intégrées dans d'autres sections relevant des domaines de compétence des communes. Aussi la transition vers de nouvelles dispositions budgétaires apporte -t-elle une complexité dans l'analyse, qui exige une attention particulière. Ainsi ce sont surtout les questions de transition et de maîtrise des nouveaux outils de gestion qui ont monopolisé les échanges avec les acteurs locaux lors du premier diagnostic exploratoire.

Figure 11 : Recettes de fonctionnement, Sidi Moumen, 2004

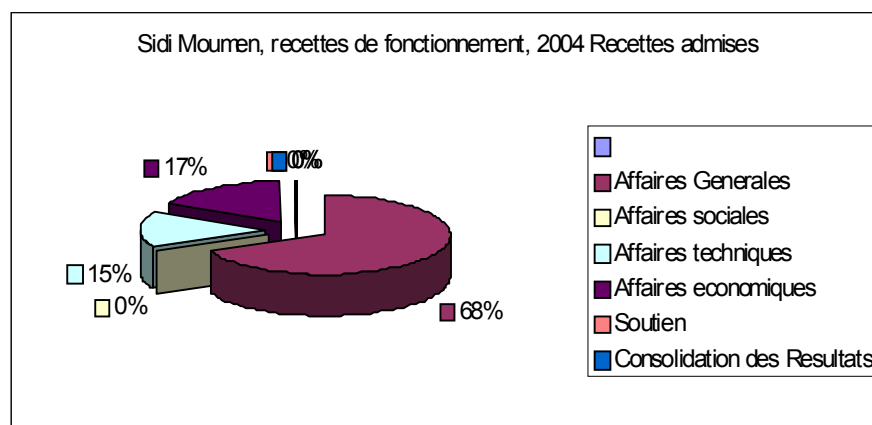
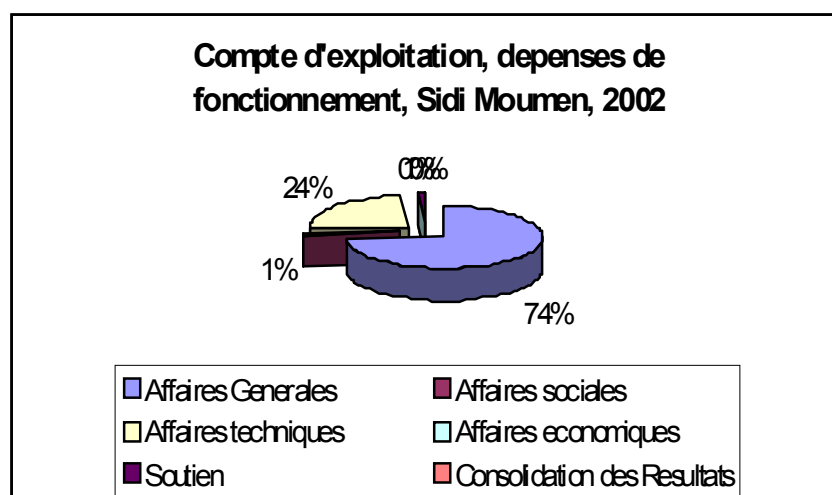


Figure 12 : Compte d'exploitation, dépenses de fonctionnement, Sidi Moumen, 2002



Il serait judicieux après ce diagnostic rapide de procéder à une analyse du budget de fonctionnement et d'équipement avec les cadres de l'arrondissement et au regard du nouveau régime financier dont sont

sujets les arrondissements, et moyennant la formation sur les outils d'analyse genre du budget.

Le Budget sensible au Genre : opportunités et contraintes

L'analyse du contexte de la Commune et des discours exprimés par les différents acteurs laisse envisager l'existence de réelles opportunités pour l'initiative Budget Genre. Elles sont illustrées par les points suivants :

- la volonté exprimée en public par les responsables commun aux et élus de s'engager dans l'initiative ;
- le projet d'un PDESL pour la période 2004-2009 ;
- les besoins manifestes de renforcement des capacités des acteurs locaux ;
- le partenariat effectif avec la Faculté des lettres et sciences humaines - Ben M'sik ;
- le tradition de partenariat entre l'arrondissement, d'une part, et les amicales et associations locales, d'autre part (utilisation de la salle de l'arrondissement, des moyens de transport appartenant à la commune, organisation de manifestations entre différents partenaires : Communes, associations, patronats, etc.) ;
- la volonté d'implication dans des projets de développement innovateurs (élus, administrations et ONGs) ;
- la disposition du personnel administratif et les acteurs associatifs à suivre des formations adaptées aux besoins ;
- l'existence d'un potentiel important et grandissant d'ONGs actives et sensibles aux concepts d'équité et de participation.
- Parallèlement à ces opportunités, des contraintes ont été identifiées par les acteurs et concernent particulièrement :
- la nouvelle politique de l'unité de la ville semble engendrer des dysfonctionnements dans la phase de transition actuelle ;

- l'absence de femmes aux postes de décision ;
- la persistance des problèmes relatifs aux limites de l'autonomie administrative et financière (unité de la ville) ;
- la non maîtrise, par les acteurs contactés, de l'environnement et des enjeux politiques en cours dans cette phase de restructuration des outils de gestion de la ville et de gouvernance locale ;
- l'indisponibilité de l'information, de monographies, de base de données socioéconomiques, démographiques et territoriales sur l'arrondissement, et qui soient axées sur les questions de pauvreté, d'exclusion et du travail informel ;
- le déficit en compétences de gestion et de ressources humaines pour accompagner les exigences des changements en cours, et le manque d'en matière de ressources humaines (nécessité de renforcement des capacités) ;
- le manque de moyens matériels en l'absence de partenaires et de ressources externes au budget accordé par la ville ;

Ces différentes propositions ont pour objectif de favoriser l'élaboration d'une stratégie publique visant à instituer l'équité et l'égalité au niveau des conseils communaux afin, notamment, de renforcer les capacités économiques des femmes, la prise en compte de leurs besoins spécifiques au niveau des plans de développement communaux comme celui du budget, de l'aménagement du territoire communal et des différents services communaux (transport, lutte contre la violence à l'égard des femmes, production d'études et statistiques sexo-spécifiques). Aussi l'objectif stratégique déclaré consiste-t-il à réduire substantiellement et durablement les inégalités et les discriminations dans le cadre de la construction d'une réelle démocratie participative.

Arrondissement Sidi Moumen : présentation schématique des propositions

Axes / Diagnostic	Contraintes	Propositions
1- Information : Méthode traditionnelle basée sur les registres et absence d'informations détaillées. Faiblesse en matière d'information sur la population, ses besoins et sur les acteurs.	Faiblesse des ressources humaines qualifiées et des moyens matériels.	Renforcement de la structure informatique. Renforcement de l'encadrement en ressources humaines. Modernisation des moyens de travail. Elaboration de bases de données intégrant la variable genre. Elaboration d'un répertoire des acteurs associatifs et économiques.
2- Formation : Séminaires en partenariat avec la Faculté des lettres -Ben M'sik. Formation sur la gestion des affaires locales. Formation en informatique.	Absence de motivation matérielle et morale. Faiblesse des crédits affectés à la formation.	Formation du personnel, élu(e) s. Juridique (charte) informatique. Formation continue. Formation en communication (organisationnelle – avec les services externes et les associations). Planification stratégique basée sur l'approche genre. Formation avec les associations selon leurs objectifs à clarifier. Mise en œuvre des mécanismes de communication entre commune et associations.
3- Partenariat Partenariat avec certains acteurs : Rotary, Secrétariat d'Etat à la jeunesse, Faculté des lettres, Ministère de la Solidarité, Coca-cola, ONG. Absence de large partenariat avec les Associations.	Absence des mécanismes pour la mise en œuvre de l'article 42 de la Charte. Déficit en communication.	Renforcement du partenariat avec le secteur privé, les institutions publiques, l'Etat et avec les Associations. Les domaines des partenariats doivent s'élaborer de manière participative à partir des besoins de la population.
4- Mécanisme de dialogue :	Absence de mise en œuvre des lois.	-Création d'un comité issu du Conseil communal ou du Conseil de

Rencontres directes avec les intéressés (Associations).	Absence de concertation avec les associations et de communication avec l'environnement.	l'arrondissement dont la tâche serait de gérer la communication avec les associations. -Comité mixte : commission issue du Conseil + -Association pour mettre en place une vision qui prenne en compte des besoins de la population. -Echange d'expériences avec les autres communes, arrondissements, associations nationales et locales. -Renforcement du réseau associatif dans les Arrondissements.
---	---	--

Conclusions et recommandations

Cette étude a porté sur le potentiel de l'intégration de l'approche genre dans le processus budgétaire local. Elle a cherché à comprendre l'existant, les systèmes et pratiques budgétaires en cours, les analyser par rapport à un référentiel de genérisation du budget, à relever les obstacles et les blocages qui gênent la mise en œuvre du processus de genérisation ainsi que de s'orienter vers de bonnes pratiques budgétaires.

Les questions posées au début et qui ont guidé l'étude, sont toutes sujettes à des réponses négatives.

L'analyse genre, l'implication des femmes et des hommes n'est pas explicite au niveau de l'analyse de la situation des populations concernées. Les habitants et habitantes sont absents du cadre juridique, normatif et réglementaire, de la définition des priorités politiques, de la planification avant l'élaboration du budget, de la préparation du budget, de l'adoption du budget de l'exécution du budget, du suivi-évaluation du budget. Or ces questions devraient normalement être prises en compte de manière transversale.

Cependant, à la fin du processus enclenché par cette étude, du dialogue instauré avec les parties prenantes, il se dégage un constat de l'existence d'une réelle volonté politique et d'une disposition de nombreux acteurs stratégiques à introduire l'équité en matière de répartition des ressources locales. La genérisation semble perçue comme une réponse positive à cette préoccupation, bien qu'ils n'en perçoivent pas toutes les composantes et les implications structurantes au niveau de l'impact sur les populations et la qualité de leur gestion.

Les dysfonctionnements répertoriés aboutissent, cependant, à une situation qui rend difficile, en l'absence d'une collaboration avec de

multiples intervenants, l'élaboration d'une planification et une programmation sensibles au genre.

D'une part, il est question de planifier afin d'assurer l'efficacité et l'équité eu égard aux effets et impacts recherchés de développement, et d'équité entre les sexes. Une décentralisation qui ne traduit pas la diversité territoriale ne peut créer les synergies nécessaires à une bonne gouvernance locale ; de même qu'une décentralisation, qui ne prend pas en compte les besoins des hommes et des femmes de manière équitable dans le cadre de cette diversité, ne peut prétendre à une gouvernance et à une démocratie représentative et participative.

D'autre part, il est aussi question d'œuvrer pour l'efficacité dans l'exécution budgétaire au regard des dysfonctionnements précités.

Une saine politique d'investissement suppose, de la part des gestionnaires locaux, une identification précise des besoins - selon une analyse genre du contexte de développement économique et social du territoire - soigneusement hiérarchisés, fixés dans un chronogramme précis, en fonction de leur degré de priorité, de leur stade d'avancement et du volume de ressources mobilisables. Les affectations de crédits, ainsi fixées, permettraient d'éviter l'immobilisation de trésorerie et le renchérissement du coût des projets.

Les collectivités locales doivent adopter une démarche rationnelle lors de la programmation des crédits d'équipement en donnant la priorité aux projets de développement communautaire de proximité permettant la satisfaction des besoins prioritaires de femmes et d'hommes et en limitant au maximum l'affectation des crédits aux projets revêtant un caractère purement administratif.

Les projets proposés au financement du FEC doivent répondre à une demande sociale réelle et correspondre aux priorités en infrastructures de base et en équipements publics. Les projets retenus doivent, en outre, observer des dimensions, en termes de taille et de coût, adaptées aux besoins et à la capacité financière de la collectivité et ce, en vue de garantir leur faisabilité, s'assurer de la conduite des projets à leur terme et éviter d'hypothéquer l'avenir de la collectivité locale.

Une hiérarchisation des priorités doit être observée afin d'éviter que ces ressources d'emprunt ne soient orientées vers des projets sans rapport avec les besoins différenciés des femmes et hommes ou dont le retour sur investissement risque d'être trop long. Cette priorisation devra profiter, en premier lieu, aux projets d'infrastructure de base et, notamment, ceux visant à corriger des déficits en matière d'investissement, qui tendent à pénaliser les femmes, particulièrement. Elle devra profiter, en second lieu, aux projets générateurs de ressources, garantissant la reconstitution de la capacité financière de la collectivité en particulier et l'amélioration de son environnement financier en général.

Une grande lacune observée concerne l'absence d'un système de suivi et d'évaluation, qu'il convient d'instituer afin de pouvoir jauger de l'impact différencié des prestations de service sur les citoyennes et citoyens.

L'étude a ainsi mis en évidence les différents axes et points d'ancrage pour engager un processus de budgétisation selon l'approche genre. Il s'agit surtout des axes suivants :

- La mise en place d'un dispositif d'analyse de la situation, de diagnostic et de suivi - évaluation utilisant le concept et les outils d'analyse genre et qui tienne compte de l'approche territoriale. Cela pourrait se faire en partenariat avec les programmes AGENDA 21 régional ou local, démarche MIMAP/CBMS et les programmes de lutte contre la pauvreté, tant urbaine que rurale, appuyés par le PNUD. Il devrait également s'appuyer sur la démarche en cours, en vue de produire et d'affiner les Cartes de Pauvreté désagrégés au niveau des communes, afin de disposer d'une base de données à même de pouvoir conjuguer efficacité socio-économique et équité selon le genre.
- L'inscription de la nouvelle charte des Collectivités locales dans le cadre d'une orientation globale, où le mouvement associatif est appréhendé en tant que partenaire réel et stratégique en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de développement local. L'objectif, à plus long terme, consiste à réduire substantiellement et durablement les disparités et les

discriminations dans le cadre de la construction d'une réelle démocratie participative.

- L'instauration d'une démarche participative pour l'identification des besoins différenciés selon le savoir et les perspectives des femmes et des hommes de différents milieux et strates économiques et socioculturels. Cette démarche pourrait s'appuyer sur les initiatives de programmation ascendante au niveau des douars dans le cadre des projets de développement durable et de lutte contre la pauvreté.
- Le renforcement des capacités des organisations féminines à s'impliquer activement dans le processus de prise de décision au niveau communal.
- La mise en place d'un mécanisme de collaboration entre le Conseil et les associations par l'implication de celles-ci dans des projets communs de développement social et économique, en tenant compte à la fois de la diversité sectorielle et de genre des associations.
- Le renforcement du cadre légal et des procédures d'arbitrage, de suivi et de l'évaluation de la performance pour encourager les expériences de partenariat entre la Commune et le mouvement associatif.
- Le renforcement des capacités de ces acteurs locaux (élu(e)s, ONGs, ADLs, administration) en termes de montage, planification et suivi des projets locaux selon une approche participative tenant compte de l'analyse genre.
- Le tissage plus effectif de partenariats entre l'administration locale et les universités de proximité en vue d'asseoir une démarche territoriale s'appuyant sur la capitalisation et la gestion des connaissances au service du développement local.
- Le renforcement de l'approche genre du budget dans les initiatives de planification stratégique appuyées par l'UNICEF ou autres partenaires.

- L'évaluation de la démarche de proximité mise en œuvre dans le cadre de la nouvelle charte, plus particulièrement à la lumière de la récente expérience de l'unité de la ville.
- La rationalisation de la démarche de programmation en donnant la priorité aux projets de proximité permettant la satisfaction des besoins prioritaires de femmes et d'hommes.
- La hiérarchisation de ces priorités afin d'éviter que les ressources d'emprunt ne soient orientées vers des projets sans rapport avec les besoins différenciés des femmes et hommes.
- La priorisation des projets visant à corriger des déficits en matière d'investissement pénalisant les femmes particulièrement et en seconde priorité aux projets générateurs de ressources, garantissant la reconstitution de la capacité financière de la collectivité.
- L'institutionnalisation d'une procédure d'analyse d'impact social sensible au genre pour tout projet d'investissement sujet à une analyse d'impact sur l'environnement.
- L'instauration d'une démarche de suivi-évaluation en commençant par l'évaluation des services publics par les usagers et usagères dans les communes cibles de l'étude.
- Le soutien au recours des Communes au partenariat pour la réalisation de projets d'intérêt local sensibles au genre. A ce titre, le programme régional GOLD, réalisé par l'autorité de tutelle des collectivités locales et bénéficiant de l'appui du PNUD, serait d'un apport conséquent pour la mise en place d'un cadre cohérent et consensuel d'action locale, moyennant la concrétisation au Maroc de la démarche de promotion des femmes prônée à l'échelle régionale.

Quant aux mesures d'accompagnement en vue de favoriser l'initiative, elles se présentent comme suit :

- Faire émerger une planification locale efficiente, transparente et participative par une plus large dévolution des responsabilités et

ressources aux collectivités locales et une capacité centrale et déconcentrée d'appui et supervision.

- Desserrer les contraintes qui handicapent l'élaboration et l'adoption du budget local.
- Relever l'efficacité dans l'exécution budgétaire au regard des dysfonctionnements.
- Améliorer l'efficacité du contrôle en évitant des délais d'adoption trop longs et en soumettant les actes budgétaires des collectivités locales à un contrôle à posteriori.
- Introduire un contrôle plus intelligent en aval centré sur les résultats et les objectifs.
- Déconcentrer le pouvoir de tutelle, en appliquant le principe de subsidiarité : contrôler au niveau provincial/préfectoral tout ce qui peut l'être, et ne faire intervenir l'administration centrale qu'en situation exceptionnelle.
- Alléger la tutelle, réviser son contenu et réorienter ses objectifs pour responsabiliser l' élu(e), rendre moins rigide la gestion budgétaire communale et libérer les initiatives des élus.

Si le chantier balisé est vaste, on peut considérer que les premiers jalons ont été posés par cette étude à caractère rapide et exploratoire. Les prochaines étapes passent nécessairement par la sensibilisation et le renforcement des capacités d'un noyau d'expertises qui serait capable d'accompagner et d'enrichir ce processus. Ce noyau pourrait éventuellement aboutir à un véritable maillage au niveau local de réseaux d'expertises ancrés au niveau des communes mais pratiquant également l'intercommunalité.

Ces liens forgés au niveau horizontal sont indispensables pour décroiser et désenclaver l'espace local, aux prises avec de nombreuses lacunes, déficits et dysfonctionnements. Mais il serait également indispensable que les liens verticaux entre l'espace local et national se tissent, entre la stratégie de décentralisation et celle de la déconcentration. Car elles visent ultimement le bien-être, la jouissance

des droits citoyens des femmes et des hommes vivant dans l'espace local. Il s'agit, autrement dit, de développer une vision sensible aux questions de genre d'un paysage local marqué par des dynamiques de pauvreté, de marginalisation et d'exclusion.

Figures, encadrés et tableaux

Figures	
Figure 1 : Recettes d'équipement, Maroc 2000	66
Figure 2 : La répartition fonctionnement/investissement	70
Figure 3 : Structure des recettes de fonctionnement, Essaouira 2004	103
Figure 4 : Essaouira, dépenses admises relatives au fonctionnement, 2004	106
Figure 5 : Composition des dépenses de fonctionnement, Sid M'hamed Oumerzouq, 2003	112
Figure 6 : Dépenses de fonctionnement, Aït Ouallal (crédit admis 2004)	124
Figure 7 : Dépenses de fonctionnement, Sidi Moussa Belmejdoub, 2003	134
Figure 8 : Répartition de l'emploi par sexe et secteur d'activité, Grand Casablanca (2001/ 2002)	138
Figure 9 : Localisation de l'emploi des femmes dans les établissements au Maroc (201 / 2002)	139
Figure 10 : Emploi à Sidi Bernoussi – Zenata, 2001 - 2002	148
Figure 11 : Recettes de fonctionnement, Sidi Moumen, 2004	154
Figure 12 : Compte d'exploitation, dépenses de fonctionnement, Sidi Moumen, 2002	154
Encadrés	
Encadré 1 : Le concept genre	6
Encadré 2 : Les dix questions- clés du diagnostic socio-économique	6

<u>genre</u>	
Encadré 3 : Définition de l'institutionnalisation d'une approche genre	8
Encadré 4 : Un référentiel de budgétisation selon une approche genre	13
Encadré 5 : Le Code de la Famille	19
Encadré 6 : Les organes des Collectivités Locales	30
Encadré 7 : Les organes de la Commune	35
Encadré 8 : Les attributions des communes	40
Encadré 9 : Le budget temps des femmes au Maroc	45
Encadré 10 : Une compétence manquante : protection contre les insécurité et toutes les formes de violence	56
Encadré 11 : L'approche genre enrichit l'approche territoriale	57
Encadré 12 : Les dépenses selon leur nature	71
Encadré 13 : Etapes et calendrier budgétaire	83
Encadré 14 : La tutelle sur les actes du Conseil	88
Encadré 15: Tableau synthétique des enjeux, contraintes et opportunités, Municipalité de Essaouira	
Tableaux	
Tableau 1 : Présence des femmes dans les conseils communaux	33
Tableau 2 : Extrait du document budget de la Commune urbaine de Essaouira, 2004	61
Tableau 3 : Synthèse des recettes fiscales des communes	64
Tableau 4 : Caractéristiques socio-économiques de Essaouira, 2004	98
Tableau 5 : Structure des dépenses de fonctionnement, Essaouira, 2004	105
Tableau 6 : Habitants de la Commune de Sidi M'hamed Oumerzouq par sexe et âge (2001)	109
Tableau 7 : Composition des recettes de fonctionnement, Sidi M'hamed Oumerzouq, 2003	112

Tableau 8 : Structure des dépenses de fonctionnement, Sidi M'hamed Oumerzouq 2003	113
Tableau 9 : Composition des dépenses d'équipement, Sidi M'hamed Oumerzouq 2003	114
Tableau 10 : Tableau de synthèse de la Commune rurale de Sidi M'hamed Oumerzouq	118
Tableau 11 : Composition des dépenses d'équipement, Ait Ouallal, 2004	125
Tableau 12 : Composition des dépenses d'équipement, Ait Ouallal, 2004	126
Tableau 13 : Le diagnostic de la pratique du développement local à Ait Ouallal	128
Tableau 14 : Tableau de synthèse de la Commune d'Ait Ouallal	130
Tableau 15 : Structure des dépenses de fonctionnement, Sidi Moussa Belmejdoub, 2003	134
Tableau 16 : Composition des dépenses d'équipement, Sidi Moussa Belmejdoub, (2 ème partie), 2003	135
Tableau 17 : Emplois dans les établissements, par sexe et statut socioprofessionnel, Grand Casablanca (2001 / 2002)	138
Tableau 18 : Taux d'accroissement de la population, arrondissements limitrophes, Sidi Moumen, 2004	147

Table des matières

Introduction : Objectif et cadre conceptuel de l'étude	4
Le contexte politique et institutionnel du budget	19
L'analyse genre des compétences des communes	43
La structure du budget des communes	63
Le processus budgétaire	84
Le diagnostic des communes	98
La Commune de Essaouira	99
La Commune de Sidi M'hamed Oumerzouq	113
La Commune de Ait Ouallal	125
La Commune de Sidi Moussa Belmejdoub	139
La Commune urbaine de Casablanca	146
L'Arrondissement de Sidi Moumen	157
Conclusions et recommandations	170
Figures, encadrés et tableaux	177