

## **Les déterminants de la décentralisation financière : cas des transferts du gouvernement central pour les provinces et les préfectures au Maroc**

### **Financial decentralization determinants: The case of central government transfers for provinces and prefectures in Morocco**

**Adrdour Mohamed**

Enseignant chercheur

Ecole nationale de commerce et de gestion

Université Ibn Zohr Agadir Maroc

Laboratoire de recherche en management digital, innovation et logistique

**Daafi Redouane**

Enseignant chercheur

Ecole nationale de commerce et de gestion Casablanca

Université Hassan II Casablanca Maroc

Laboratoire d'Ingénierie Financière, Gouvernance, Organisation et Développement

**Abeladim Omar**

Doctorant

Faculté des sciences économiques, juridiques et sociales

Université Ibn Zohr Agadir

Laboratoire LERASE

**Date de soumission** : 06/01/2023

**Date d'acceptation** : 04/03/2024

**Pour citer cet article** :

ADRDOUR.M & AL. (2024) «Les déterminants de la décentralisation financière : cas des transferts du gouvernement central pour les provinces et les préfectures au Maroc », Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 5 : Numéro 3 » pp : 568 – 590.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



## Résumé

Cet article se focalisera sur les déterminants des niveaux des différents transferts financiers effectués par le gouvernement marocain au profit des provinces et des préfectures, sachant que la valeur de ces transferts constitue la part la plus importante dans les recettes dont disposent ces entités.

La théorie du fédéralisme budgétaire n'est pas abordée ici sous l'approche favorable à la compétition fiscale entre les entités décentralisée (Brennan et Buchanan, 1980) mais selon l'approche qui prône la redistribution et la correction des inégalités (Oates, 1972).

Il ne s'agit pas de défendre l'approche en elle-même. Il s'agit de démontrer, après analyse des données statistiques relatives aux transferts effectués, si le partage des ressources publiques à travers la décentralisation budgétaire débouche sur des considérations de redistribution purement socio-économiques, et dans quelle mesure celles-ci sont conformes aux orientations normatives en la matière.

**Mots clés :** Décentralisation ; fédéralisme budgétaire ; développement territorial ; péréquation.

## Abstract

This article will focus on the determinants of government financial transfers made for the benefit of the provinces and prefectures in Morocco, as well as the value of these transfers remains the largest share of the revenue available to these entities.

The fiscal federalism theory is not used under a favorable approach to fiscal competition between decentralized entities (Brennan and Buchanan, 1980) but according to the approach defending tax incomes redistribution towards correcting existing inequalities (Oates, 1972).

The aim is not to defend the approach itself. It is to demonstrate, after analyzing the statistical data related to the transfers made, whether the sharing of public resources through budgetary decentralization leads to purely socio-economic redistribution considerations, and to what extent these are in line with normative orientations in this regard.

**Keywords:** Decentralization; fiscal federalism; territory development; equalization.

## Introduction

Le Maroc s'est inscrit dans la voie de la territorialisation des politiques publiques depuis les années 90. Le présent article s'inscrit dans l'axe de territorialisation des décisions publiques et la reconfiguration des échelles d'intervention à travers le cas des provinces et préfectures marocaines.

La loi organique 113.14 relative aux provinces et préfectures, marquant un coup d'accélérateur au processus de décentralisation au Maroc, a mis en avant la primauté de l'échelon des provinces dans le développement des milieux ruraux en mettant à la disposition, des ressources financières propres, du produit de l'emprunt, mais surtout des ressources financières qui sont affectées par l'État.

Devant la complexité qui qualifie le système des transferts au Maroc dont la norme légale reste à clarifier, et sachant que la valeur de ces transferts constitue la part la plus importante en termes de recettes dont disposent les provinces et les préfectures, existe-t-il des fondements sur lesquels ces transferts sont décidés? Et dans l'affirmative, quels sont les déterminants des montants ainsi transférés ?

Afin d'y répondre, nous présentons les résultats d'une étude sur les transferts financiers effectués par le Gouvernement marocain au profit des provinces et des préfectures entre 2016 et 2018. Les données d'évolution de ces transferts durant la période observée sont confrontées aux indicateurs non seulement démographiques, socioéconomiques, mais aussi politiques, afin de tenter de fournir des explications possibles à ces niveaux de transferts.

Dans cette étude, la théorie du fédéralisme budgétaire n'est pas abordée sous l'approche favorable à la performance fiscale des entités décentralisée (Brennan et Buchanan, 1980) mais selon l'approche qui prône la redistribution des recettes fiscales à des fins de lutte contre les disparités territoriales (Oates, 1972).

Il ne s'agit pas de défendre l'approche en elle-même. Il s'agit plutôt de savoir, après analyse des transferts pratiqués dans les faits et les données statistiques observées et puis analysées, si le partage des ressources publiques débouche sur les considérations d'équilibre financier, de correction des inégalités ou encore de la récompense de l'effort fiscal comme il ressort des orientations normatives en la matière.

### 1. Les transferts à travers la théorie du fédéralisme budgétaire : revue de littérature

Les transferts inter échelons gouvernementaux ne se limitent pas uniquement à tous les mouvements de fonds de l'Etat central vers les collectivités territoriales ou de l'Etat fédéral vers les Etats fédérés (selon qu'il s'agit respectivement d'un Etat à tradition décentralisatrice

ou d'un Etat fédéral), mais intègrent aussi toute forme de transfert entre les échelons infranationaux eux même (d'une région à une commune par exemple), ce que Bird (2000) a qualifié de « système intergouvernemental de chaque Etat ».

Dans ce travail, nous aborderons les transferts inter gouvernementaux via les enseignements normatifs de la théorie du fédéralisme fiscal qui prône la conduite des politiques de redistribution au niveau du gouvernement central.

Plus exprimée dans le milieu des économistes anglo-saxons sous sa dénomination d'origine « fiscal federalism » (Musgrave, 1959 ; Oates, *op.cit*), les auteurs français (Lasserre, 2010; Kirat 1994) préfèrent éviter le terme « fédéralisme » pour la confusion qu'il risque d'induire avec le principe constitutionnel d'une France unitaire et indivisible. Ces auteurs considèrent qu'il est plus approprié de parler de « décentralisation financière » ou « budgétaire » ou encore des « finances publiques fédératives ».

Par ailleurs, et pour des raisons de simplification nous choisirons le statut des collectivités territoriales pour désigner l'unité ou l'échelon infranational équivalent dans des systèmes politiques différents aux États fédérés (Etats Unis), aux *landers* et aux communes (Allemagne), etc.

### **1.1 Les effets avantageux de la décentralisation financière**

Selon Yilmaz et Zahir, 2020, les transferts au profit des échelons locaux sont théoriquement justifiés par la quête de l'efficacité dans la gestion locale, l'équité à travers la correction des inégalités (horizontales et verticales) et aussi par la recherche de la stabilité lorsque l'échelon local est tenu de jouer la fonction d'agence pour le compte du gouvernement central.

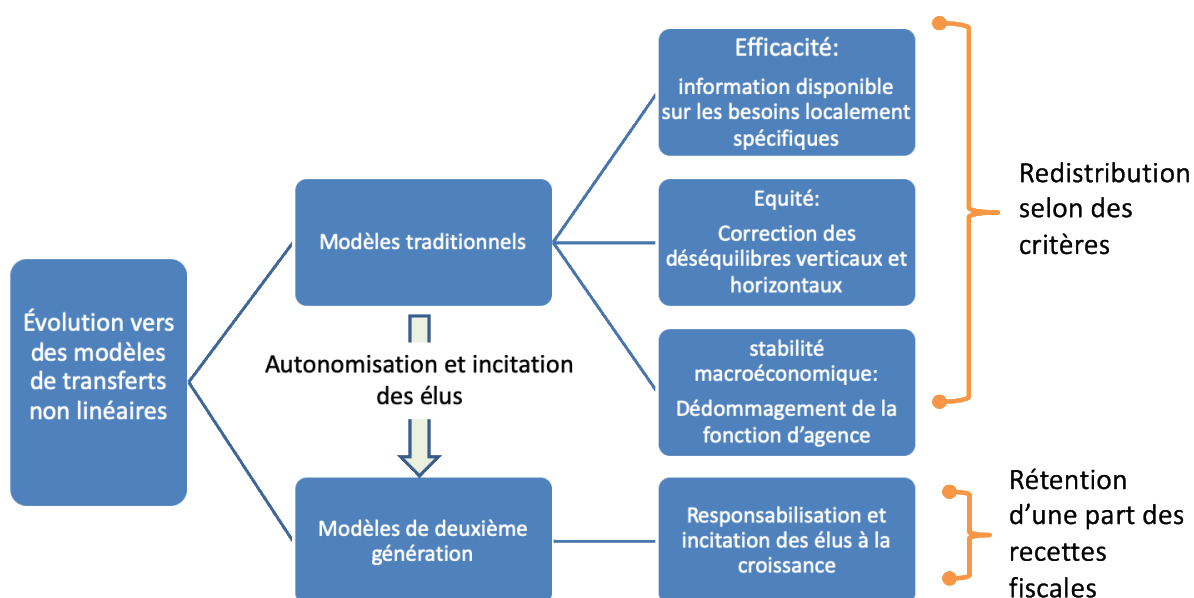
Ces justifications qui sont avancées par les théories traditionnelles du fédéralisme budgétaire et se focalisant sur la réduction des inégalités, omettent souvent les risques de ces transferts sur l'autonomie des élus locaux et sur leur motivation (Dafflon et Madiès, 2008).

D'où l'apport des modèles dit de « deuxième génération » qui soulignent la nécessité d'asseoir les transferts budgétaires sur des critères qui incitent les élus à être plus responsables et plus performant dans leurs actions. Sans pour autant remettre en cause les approches traditionnelles qui défendent un système de transfert par péréquation pour corriger les déséquilibres tant horizontaux que verticaux en s'appuyant sur des critères objectifs notamment la population et la superficie, ces nouveaux modèles tentent de réconcilier à la fois les objectifs de péréquation avec des objectifs d'incitation à la croissance. In fine, cela consiste à mettre en place une politique de transfert non linéaire qui permet à chaque collectivité territoriale la rétention d'une

part très importante du revenu fiscal généré, de manière à inciter les élus de celle-ci à créer de la croissance (Weingast, 2006).

Sur le plan opérationnel, les transferts budgétaires sont effectués à travers trois facteurs clés interdépendants constitutifs d'un « système intergouvernemental de chaque Etat » (Bird, *op.cit* ; Bird et Vaillancourts, 1999) à savoir : La base à partir de laquelle les sommes à redistribuer sont calculées ; les critères de répartition ; et enfin la conditionnalité. La figure suivante reprend la typologie fournie par Dafflon et Madiès (*op.cit*) qui reprend différentes configurations possibles des systèmes de transferts.

**Figure N°1 : Les modèles des systèmes de transferts et leurs justifications.**



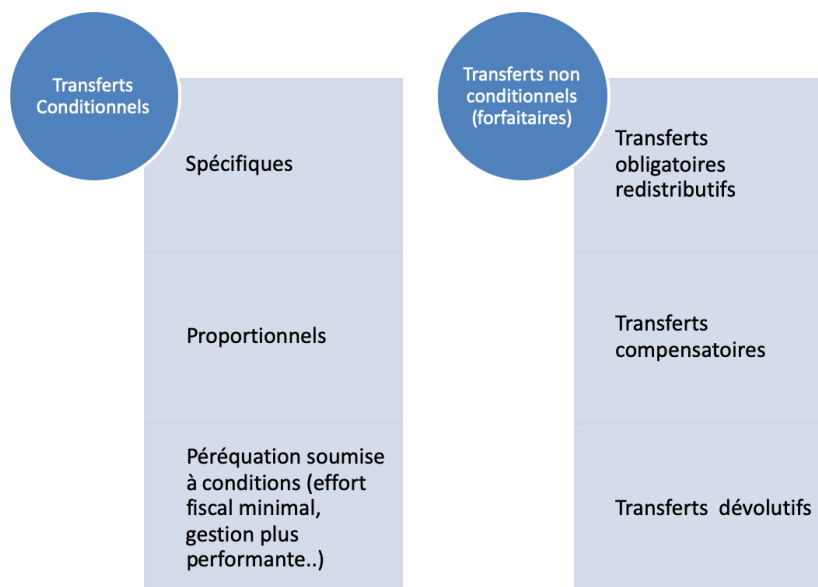
4

**Source : Adapté de Dafflon et Madiès (*op.cit*)**

La base de calcul d'un fonds de transfert est source de son financement. Les transferts peuvent être opérés soit sur des recettes fiscales spécifiques aux impôts et taxes sur le revenu des contribuables, ou sur des ressources naturelles exploitées. Dans leur affectation, les transferts sont parfois soumis à des conditions d'utilisation (transferts spécifiques) ; de contribution (transferts proportionnels); ou de performance (péréquation soumise à conditions). Mais, il y a aussi des transferts non conditionnels (forfaitaires ou non proportionnels). Ils sont garantis car quasiment fixes sans conditions de contribution ou d'utilisation, comme les transferts obligatoires qui se décomposent des transferts redistributifs de ressources, des

transferts compensatoires du faible potentiel fiscal, et des transferts dévolutifs accordés avec une plus grande autonomie d'utilisation.

**Figure n°2 : Typologie des transferts**



**Source : Adapté de Dafflon et Madiès (op.cit)**

Quelle que soit leur nature, les transferts financiers de l'État sont justifiés par leurs supposés conséquences. Pourtant elles sont critiquées pour leur complexité dans la manière de répartir, leur efficacité à responsabiliser les élus, et in fine sur leur véritable impact sur la réduction des inégalités.

### **1.2 Les limites de la décentralisation budgétaires**

Des travaux ont attiré l'attention sur fait que les transferts peuvent s'avérer non incitatifs à la croissance et au développement local. La situation se manifeste dans deux cas : lorsque les recettes générées par une collectivité territoriale diminuées des recettes perdues au profit d'un fonds de transfert s'avèrent inférieures au coût de l'investissement engagé et financé par le budget de celle-ci (Caega et Weingast ,2003) ; ou lorsque la valeur des transferts perdus dépasse les recettes fiscales induites par la croissance (Algoed et Heremans, 2008).

S'appuyant sur le cas du fédéralisme budgétaire en Belgique, l'OCDE (2009) cite deux situations à l'origine de l'effet décourageant des transferts : lorsque le montant de la péréquation par point de pourcentage d'écart fiscal entre les collectivités territoriales est relativement important ; ou si l'État central ne transfère qu'une partie du produit supplémentaire des impôts. Dans ces deux cas de figure, toute augmentation de revenu d'une collectivité territoriale donnée qui réduirait son écart fiscal vis à vis des autres aurait pour conséquence un retrait de sa subvention de péréquation qui pourrait annuler et au-delà l'augmentation du transfert de

l'impôt sur le revenu. Ce qui signifie qu'in fine celle-ci, et malgré sa performance économique, ne va enregistrer aucun gain et peut même subir une perte qui profiterait au budget de l'Etat central et des autres collectivités territoriales qui, au contraire, verront leur recettes s'améliorer. Dans la perspective d'un tel scénario, les transferts peuvent être perçus par les élus comme une police d'assurance qui couvre les risques de leur comportement fiscal non chaland ou imprudent. Ils se verront ainsi incités à un comportement opportuniste de transfert de dépenses et d'endettement excessifs vers le centre. La persistance de ces comportements est très nuisible à l'efficacité de tout système de transferts et peut mener comme dans le cas du Brésil vers la remise en cause de la décentralisation budgétaire et au retour à la centralisation administrative (Celentano et Siroën, 2007).

D'autres travaux ont conclu que le caractère non incitatif des systèmes de transferts budgétaires à la croissance locale est inhérent à leurs conceptions souvent complexes (Shah et Thompson, 2004; Rodden, 2003; Ebel & Yilmaz 2002), ce qui rend même difficile leurs réformes pour les améliorer (Defraiteur, 2004).

En effet, la multiplication des critères d'éligibilité et des bases de répartition utilisés, rend les modalités de fonctionnement de chaque système ainsi que les montants effectivement transférés tellement peu comprises du plus grand nombre que « seuls quelques experts s'y retrouvent » (Deschamps et Gardinal, 2018). Cette complexité se manifeste davantage si on se trouve en présence de plusieurs fonds de redistribution différents avec chacun ses propres règles (en France par exemple on a compté au total seize fonds de péréquation en 2016)<sup>1</sup>.

Certains transferts gouvernementaux utilisent comme clés de répartition des critères à caractère objectif qui tiennent compte des indicateurs de performance (par exemple le niveau de recettes fiscales effectives) ou des facteurs topographiques et socio démographiques spécifiques (superficie, population,...) influant sur les coûts des services assurés par les collectivités territoriales bénéficiaires et les recettes fiscales potentielles.

En revanche, il existe d'autres fonds de transferts qui revêtent plutôt un caractère discrétionnaire. Théoriquement destinés à faire face à des situations conjoncturelles de dépenses et d'investissements imprévues, les transferts discrétionnaires peuvent être distribués pour une raison de clientélisme via des arrangements bilatéraux et ponctuels (Finn, 2005) et le plus souvent pour des considérations électorales et de ciblage politique (Boex et Martinez-Vasquez, 2005 ; Porto et Sanguinelli, 2000). Selon l'OCDE, ces participations financières

« supérieures aux niveaux » qui se sont souvent traduites par des dépenses excessives, s'accompagnent d'inefficience et de ce fait, peuvent s'avérer dissuasives au développement du potentiel de croissance des collectivités territoriales (OCDE, 2003).

L'étude du cas du Maroc part de l'hypothèse de l'existence de cette dualité dans la nature des transferts et les bases qui les fondent.

## **2. Les transferts budgétaires au Maroc et les critères qui les fondent**

### **2.1 Le poids des transferts gouvernementaux dans les ressources des collectivités territoriales marocaines**

Généralement, lorsqu'il s'agit d'analyser les structures des ressources des collectivités territoriales marocaines, l'on distingue entre trois grands blocs de recettes : les recettes propres, les recettes transférées par l'État, et les recettes à caractère exceptionnel comme l'emprunt dont l'impact sur le niveau global des finances locales est relativement faible (*cf.* tableau 1).

S'agissant des recettes propres, il s'agit là du produit de la fiscalité locale dont la valeur est liée au potentiel fiscal en présence et varie d'un échelon territorial à un autre: Le produit de la fiscalité locale occupe une place prépondérante dans la structure des ressources des communes en raison de l'importance du nombre des taxes dont celles-ci perçoivent le produit (11 taxes), tandis qu'il demeure nettement moins important pour les provinces, les préfectures et les régions (moins de 3% du total des recettes).

Quant aux recettes transférées, elles concernent les transferts financiers effectués annuellement par l'État, à travers un mécanisme de péréquation, afin de permettre aux collectivités territoriales non seulement de faire face à l'incapacité des ressources à couvrir les dépenses mais aussi de contenir les disparités territoriales en matière de développement socio-économique.

Selon la Direction des finances locales du ministère de l'intérieur, les budgets des 1590 collectivités territoriales que compte le Maroc ont totalisé en 2022 le montant de 42,5 MMDH avec une évolution haussière ces dernières années et un léger recul exceptionnel en 2020 à cause des effets de la pandémie Covid19.



**Tableau N°1 : Évolution des ressources des collectivités territoriales marocaines de 2015 à 2022**

Ressources	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Nov 2022
<b>Ressources propres (fiscalité + patrimoine)</b>	11 253	13 409	13 669	14 584	14 358	12 509	15 554	14 901
<b>Transferts de l'Etat</b>	20 529	22 499	23 464	24 890	25 867	24 240	25 223	24 095
TVA	19 300	18 704	18 830	19 144	18 367	16 496	16 002	16 148
IR et IS	773	1 425	2 280	2 982	4 490	3 954	3 861	3 992
Contrats d'assurances	456	370	354	514	580	488	403	642
Rallonge de l'Etat	0	2 000	2 000	2 250	2 430	3 302	4 957	3 313
<b>Ressources d'emprunt</b>	1 707	1 622	3 867	4 026	4 762	2 955	3 007	2 865
<b>Fonds de concours + recettes diverses</b>	3 802	1 416	1 879	2 506	2 578	976	874	635
<b>Total</b>	37 291	38 946	42 879	46 006	47 565	40 680	44 658	42 496

**Source : Ministère de l'Intérieur ([www.collectivites-territoriales.gov.ma](http://www.collectivites-territoriales.gov.ma))**

Ces données mettent en exergue le poids important des transferts de l'Etat dans le budget des collectivités territoriales (plus de la moitié) et dont la principale composante demeure le produit de la TVA qui à elle seule représente en moyenne 75% des recettes totales transférées.

## **2.2 Les critères de répartition du produit de la TVA et la part des provinces et des préfectures.**

Au Maroc, les taxes et les impôts directs et indirects sont constitutionnellement du domaine de la loi. En finances locales, le pouvoir de fixer les modalités, l'assiette et les taux des taxes locales relève du pouvoir législatif avec un pouvoir dérivé aux conseils élus des collectivités territoriales pour ajuster les bases d'imposition et les taux dans la limite de fourchettes fixées par la loi. Cependant, la répartition du produit de ces impôts et taxes dans le cadre des transferts budgétaires relève de la doctrine administrative (circulaire n°49/CA du 25 janvier 1996 sur la répartition du produit de la TVA, et des circulaires du cadrage budgétaire diffusées annuellement par le ministère de l'intérieur aux collectivités territoriales).

Le système de répartition institué par la circulaire de 1996 consacre les principes de la libre gestion des budgets locaux. Ainsi la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA est répartie, entre quatre catégories de dotations et dans les proportions suivantes :

1. Dotation affectée aux budgets des collectivités territoriales : 70%
2. Dotation pour la couverture des charges transférées: 15%
3. Dotation pour la couverture des charges communes : 10%
4. Dotation de réajustement : 5%

Les charges communes correspondent aux dépenses intéressant l'ensemble des collectivités territoriales et présentant un caractère indivisible (équipements intercommunaux, protection civile, contribution aux études d'urbanisme, formation des cadres et des élus locaux, projets de coopération internationale...). Le fonds de réajustement a pour but de fournir un soutien financier spécial aux collectivités locales ayant à faire face à des dépenses à caractère exceptionnel ou extraordinaire.

Quant à la dotation globale qui absorbe 70 % des recettes du compte d'affectation spéciale CAS-TVA, elle est répartie entre les différentes catégories des collectivités territoriales comme suit :

- Les communes rurales : 20%
- Les municipalités et les communautés urbaines : 30% (à raison de 90% pour les communes urbaines et 10% pour les communautés urbaines).
- Les provinces et les préfectures : 20%

La préfecture ou la province constitue le deuxième niveau de décentralisation territoriale au Maroc. La division administrative du royaume en préfecture et provinces s'est substituée au lendemain de l'indépendance au découpage en régions hérité du protectorat. Dès l'indépendance en 1956, les pouvoirs publics ont procédé en effet à un nouveau découpage administratif instituant les provinces et les préfectures comme un échelon intermédiaire entre le pouvoir central et les communes. Ensuite, et d'un simple échelon déconcentré à l'origine, la préfecture et la province a été érigée en collectivité locale dès la première constitution de 1962. Depuis, le découpage préfectoral et provincial a subi de nombreuses évolutions avec le temps. Ainsi l'effectif des préfectures et provinces est passé entre 1956 et 1997 de 24 à 71 (26 préfectures et 45 provinces) dans une vision de constitution d'unités territoriales de plus en plus réduites et à même de rapprocher l'État des citoyens, de favoriser l'équipement et le développement économique des territoires à vocation rurale.

Les recettes de fonctionnement de la province ou de la préfecture sont majoritairement constituées des subventions de l'État. Les recettes propres proviennent du produit de quelques impôts et taxes. La dotation affectée par l'État reste la ressource dominante avec des modalités de répartition énoncées dans la circulaire de 1996 comme suit : La dotation affectée correspond au montant de la masse salariale de chaque préfecture ou province et de la quote-part d'un reliquat de correction des disparités, réparti soit d'une manière égale entre les préfectures et les

provinces, soit en le pondérant au moyen des critères démographiques et géographiques et dans les proportions suivantes :

- 1/6 comme dotation fixe forfaitaire attribuée de manière égale ;
- 4/6 indexée sur le nombre de la population avec un seuil minimum de 100000 habitants ;
- Et 1/6 en dotation selon la superficie des provinces/préfectures (avec un seuil minimal à 2500 km<sup>2</sup> et un seuil maximal égal à 2.5 fois la superficie moyenne des préfectures et provinces).

A côté de ces transferts à caractère ordinaire et dont le montant est relativement stable dans le temps, les provinces et les préfectures (à l'instar des autres collectivités territoriales) peuvent bénéficier d'autres aides financières de l'État. Plutôt à un caractère discrétionnaire, elles sont supposés destinées à faire face à des situations conjoncturelles de dépenses extraordinaires et imprévues. Les critères qui les fondent et leur instabilité dans le temps et dans l'espace est source de leur ambiguïté.

### **3. Les déterminants des transferts au Maroc : Étude sur les déterminants dans le cas des provinces et des préfectures**

#### **3.1 : Méthodologie**

L'étude que nous avons menée tente, au-delà des considérations qui justifient chaque fonds de transfert, de permettre une vue globale des transferts budgétaires au Maroc à travers le cas des provinces et des préfectures et de fournir des constats quant à leurs déterminants.

Ce travail empirique, part de l'hypothèse selon laquelle les critères de répartition des transferts définis par les textes législatifs et par les théories normatives donnent une explication satisfaisante à la pratique des transferts au Maroc.

L'objectif est double : il s'agit d'abord de mettre en exergue le caractère dual des transferts (ordinaires/discrétionnaires), et ensuite d'en relever les critères déterminants et d'en évaluer l'objectivité.

Pour ce, les données ont été recueillies pour trois exercices (2016 , 2017 et 2018) sur les transferts effectués au profit des provinces et préfectures marocaines (répartis de par leur nature ordinaire ou discrétionnaire) comme étant des variables dépendantes, et sur des variables susceptibles d'expliquer les sommes transférées (indicateurs de la population, de la superficie, données économiques et sociales, affiliation politique du président, distance géographique du centre, et statut de chef-lieu de région ou non).

Les recettes ordinaires sont désignées par la variable « recettes transférées » et sous entendent les recettes afférentes à la quote-part de la dotation issue de la répartition des 20% de la TVA que l'Etat réserve aux provinces et préfectures. Quant aux recettes discrétionnaires, ils comprennent les : les autorisations spéciales (AS) correspondant aux crédits transférés sous la forme d'autorisation spéciale qui permet à ces entités d'inscrire dans leurs budgets d'équipement des dépenses liées à la réalisation de projets d'investissement ; et d' « Autres recettes » qui correspondent aux produits des ressources à caractère exceptionnel.

Nous avons mis en jeu des données d'origine diverses (Trésor, services financiers des collectivités territoriales, services compétents territoriaux de la tutelle, haut-commissariat au plan) et saisies manuellement. Nous avons obtenu les données d'un échantillon comprenant 69 (12 préfectures et 57 provinces) sur un total de 75 (13 préfectures et 62 provinces) que compte le royaume. Cette sélection représente une large proportion des provinces marocaines, couvrant ainsi une grande partie de la diversité territoriale et socio-économique du pays.

Bien que notre échantillon ne comprenne pas l'ensemble des provinces - la disponibilité des données étant l'unique critère du choix de l'échantillon - il est important de noter que les unités sélectionnées sont géographiquement réparties à travers le pays, couvrant les différentes régions du Maroc. L'échantillon de 69 provinces et préfectures incluses offre aussi une base solide de représentativité (taux d'échantillonnage de 92%) pour mener une analyse statistique rigoureuse. Même si les six provinces manquantes puissent introduire une légère limitation potentielle en termes de généralisation à l'ensemble du pays, nous croyons que notre échantillon reste représentatif pour fournir des résultats fiables et des conclusions significatives sur les relations entre les transferts de l'État et les variables explicatives pour fournir ainsi une meilleure compréhension des mécanismes de financement des provinces au Maroc.

Pour le traitement automatisé des données on a opté pour l'application « R » Studio, l'interface graphique de programmation sous le langage *R*. Ce langage qui a amplement changé le paysage d'analyse des données depuis son apparition en 1996, est aujourd'hui largement utilisé par les chercheurs<sup>2</sup>. En plus d'être un produit open source et donc gratuit, le *R* offre une grande variété de packages spécialisés pour l'analyse statistique, la modélisation et la visualisation des données, rendant ainsi la syntaxe de programmation moins difficile. On a pu y trouver les packages spécifiques pour les différentes méthodes statistiques que nous avons souhaitées

---

<sup>2</sup> Enquête de Stack Overflow (2021).

appliquer dans notre étude, avec une grande facilité d'intégration avec les autres outils de travail notamment le tableur *Excel* et le logiciel de traitement de texte *Word*.

*R* offre aussi d'excellentes fonctionnalités de visualisation graphique pour représenter et interpréter les résultats. Il nous a permis de créer des graphiques pour représenter les données collectées, explorer les relations entre les variables, et communiquer de manière compréhensible nos résultats.

La gratuité de *R* ne diminue en rien sa performance vis à vis des autres logiciels payants comme le *SPSS*. Au contraire, cette gratuité est source de son enrichissement et de sa vulgarisation auprès d'une large communauté de chercheurs qui y trouvent un accès sans coûts d'entrée. Le *R* peut réaliser le même travail d'analyse statistique que le *SPSS* et même mieux (Larson-Hall, 2015 ; Muenchen, 2009).

Toutefois, Pour effectuer l'analyse des données de façon efficace, la difficulté pour l'utilisateur ne réside pas dans les méthodes mathématiques et informatiques, mais bien dans l'obtention des données de qualité, vérifiées et validées et dans une forme adéquate pour être analysées (Jambu, 1999). Par conséquent, et avant de traiter les données, des contrôles s'imposent pour auditer les données collectées et corriger leurs éventuels défauts de qualité. Dans le cas qui se présente, il s'agit de traiter les données manquantes (données non fournies) et aberrantes (dont la valeur est fautive), si bien que le cas des données en double (le même individu est enregistré plusieurs fois) ne s'est pas manifesté.

S'agissant des données manquantes, on en a recensé au total 13 cas parmi les données de certains exercices et afférentes aux recettes propres (8 cas) et aux recettes de transferts (5 cas). Pour y remédier, nous avons procédé par la méthode déductive par imputation en remplaçant chaque valeur manquante d'une variable dans une année déterminée par la valeur moyenne de la même variable et pour la même province durant les autres années.

### **3.2 : Résultats et discussion**

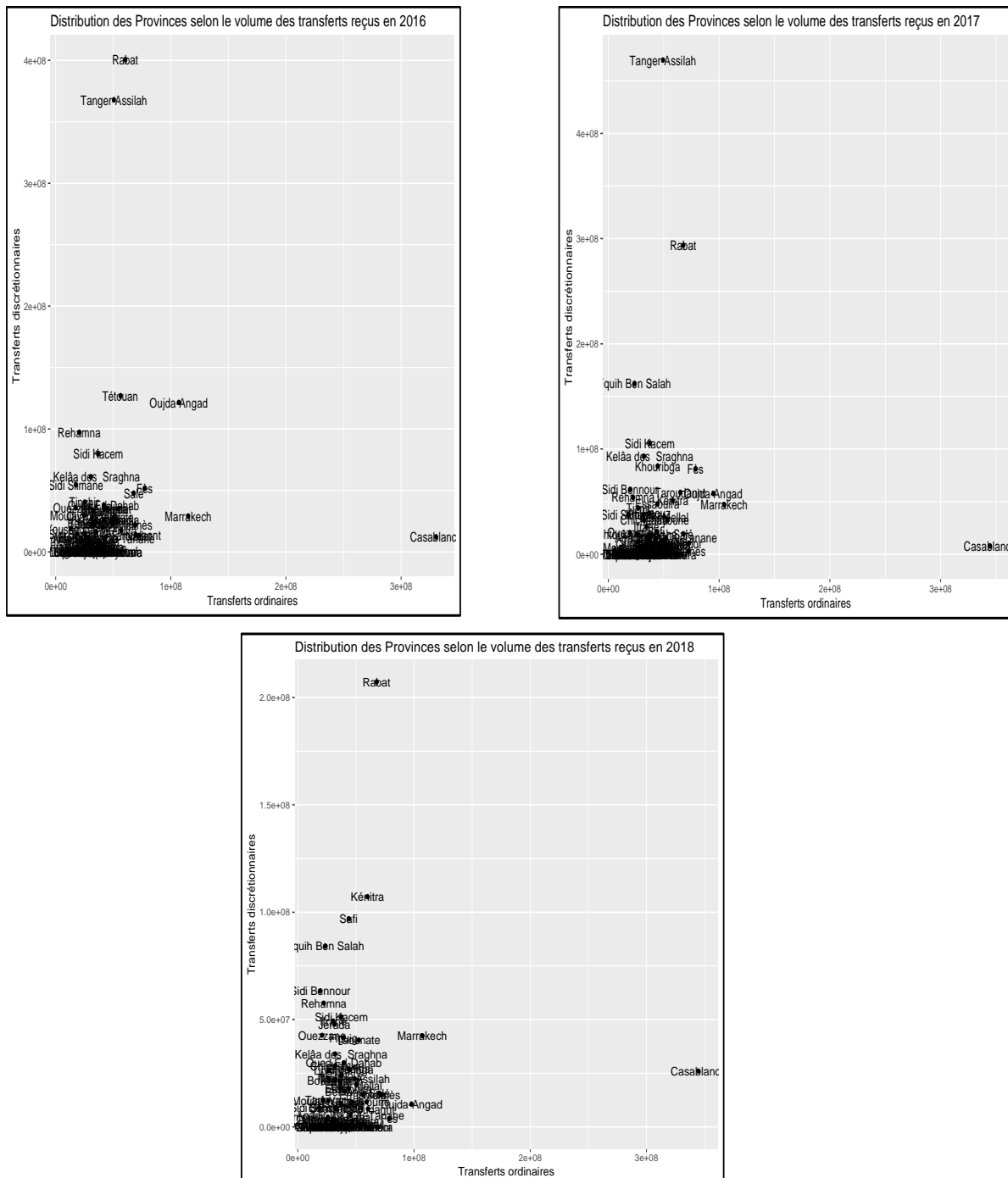
L'examen de la dispersion des transferts à travers les moyennes et les écarts type (tableau n°2) montre que malgré que la moyenne des transferts à caractère ordinaire dépasse la moyenne des transferts discrétionnaires, on remarque par contre que l'écart type dans les transferts discrétionnaires des exercices 2016 et 2017 demeure plus élevé.

**Tableau N°2 : La dispersion dans les transferts**

		Moyenne	Ecart Type
Recettes transférées ordinaires	2016	44 065 499,21	42 549 822,64
	2017	44 313 599,07	43 327 009,21
	2018	44 448 816,12	43 365 128,33
Recettes discrétionnaires	2016	31 637 027,44	70 763 257,04
	2017	32 439 361,96	73 739 914,44
	2018	21 693 320,74	33 841 383,64

Dans la même perspective, la projection des provinces de l'échantillon sur une carte à deux dimensions (transferts ordinaires / transferts discrétionnaires) montre pour les trois exercices observés qu'il n'y a pas de linéarité dans le nuage de points (figure n°3). Hormis les grandes agglomérations urbaines comme Casablanca, Marrakech, Rabat, Tanger et Oujda, la plupart des autres provinces et préfectures sont concentrées avec des niveaux de transferts très proches, quoique plus vis à vis des transferts ordinaires que discrétionnaire.

**Figure n°3 : Dispersion de l'échantillon en fonction des types de transferts reçus (2016, 2017, 2018)**



Nous complétons le résultat de l'analyse conjointe fournie par le diagramme en recherchant des corrélations susceptibles de déceler des variables d'explication à cette répartition.

La corrélation mesurée entre plusieurs variables prises deux à deux a montré d'abord le poids toujours important des autorisations spéciales dans les recettes discrétionnaires (tableau n°4),

une corrélation forte entre les transferts ordinaires et les recettes propres, et un lien non établi entre les recettes propres et les transferts discrétionnaires (tableau n°5)

**Tableau N°4 : Poids des autorisations spéciales (AS) dans les recettes discrétionnaires<sup>3</sup>**

	Les recettes discrétionnaires		
	DiscR16	DiscR17	DiscR18
AS16	0,99	0,85	0,51
AS17	0,89	0,99	0,47
AS18	0,56	0,45	0,97
AutrR16	0,06	0,02	0,13
AutrR17	-0,07	0,21	0,18
AutrR18	-0,04	0,20	0,24

**Tableau n°5 : Le poids de l'effort fiscal dans les niveaux de transferts<sup>4</sup>**

	Recettes propres et les transferts		
	RPr16	RPr17	RPr18
RTr16	0,82	0,86	0,89
RTr17	0,82	0,86	0,89
RTr18	0,83	0,86	0,89
AS16	0,28	0,31	0,25
AS17	0,31	0,33	0,25
AS18	0,23	0,19	0,16

Aussi, et bien que certains travaux en littérature ont considéré la proximité géographique comme un indicateur pertinent de mesure du pouvoir du lobbying à l'instar du rapprochement politique (Borck, 2011, cité par El Khadri, 2015), ce résultat ne s'est pas manifesté clairement dans le cas que nous étudions. En effet, la distance géographique mesurée à partir de la capitale Rabat centre de la décision, semble ne pas exercer un effet déterminant dans les niveaux de transferts quelques soient leur nature (tableau n°6).

<sup>3</sup> AS: Autorisation spéciales, AutrR: Autres transferts exceptionnels ; DiscR: Transferts discrétionnaires (AS+AutrR)

<sup>4</sup> RTr: Transferts ordinaires ; AS: Autorisation spéciales, Rpr: recettes propres



**Tableau N°6: Les coefficients de corrélation des transferts avec la distance géographique de la capitale Rabat**

Type de transferts	Distance de la capitale
RTr16	-0,09
RTr17	-0,10
RTr18	-0,10
AS16	-0,19
AS17	-0,18
AS18	-0,18
AutrR16	0,00
AutrR17	0,10
AutrR18	0,00
DiscR16	-0,19
DiscR17	-0,16
DiscR18	-0,17

S'agissant des indicateurs reflétant les caractéristiques démographiques et socioéconomiques du milieu, seule la démographie et plus précisément la taille de la population urbaine demeure fortement corrélée aux montants des transferts ordinaires distribués durant tous les exercices observés, alors que les transferts discrétionnaires apparaissent faiblement sensibles à ces indicateurs et sans exception (tableau n°6).

**Tableau n°6 : Influence des variables démographiques, géographiques et socioéconomiques sur les montants transférés**

		Population totale	Population rurale	Population urbaine	Taux d'urbanisation	Taux de chômage	Taux de chômage rural	Taux de chômage urbain	Taux d'analphabète	Taux de pauvreté monétaire	Taux de pauvreté multidimensionnel	Superficie (km <sup>2</sup> )
Niveau des transferts ordinaires	2016	0,90	-0,08	0,92	0,38	0,04	-0,21	0,11	-0,40	-0,21	-0,24	-0,08
	2017	0,90	-0,10	0,93	0,37	0,04	-0,21	0,11	-0,39	-0,21	-0,24	-0,09
	2018	0,90	-0,11	0,93	0,38	0,04	-0,21	0,11	-0,40	-0,22	-0,24	-0,09
Niveau des recettes discrétionnaires	2016	0,16	-0,13	0,20	0,27	-0,07	-0,19	-0,03	-0,30	-0,19	-0,17	-0,12
	2017	0,20	-0,03	0,20	0,21	-0,09	-0,15	-0,06	-0,19	-0,15	-0,17	-0,15
	2018	0,13	0,16	0,08	0,01	0,03	-0,34	-0,09	0,01	-0,01	0,04	-0,03

Si l'indifférence des transferts discrétionnaires vis à vis des indicateurs du milieu peut s'expliquer, le faible impact d'indicateurs démographiques et socio-économiques sur les transferts ordinaires tels que la taille de la population rurale, la pauvreté et le chômage demeure un résultat surprenant qu'il va falloir interpréter et justifier au risque de remettre en cause la raison d'être des transferts et d'altérer leur efficacité et leur efficience dans la réduction des déséquilibres de développement inter-territoires.

Chemin faisant, nous avons exploré la piste des variables qualitatives en cherchant à identifier celles susceptibles d'avoir exercé un poids éventuel sur la variable indépendante, et on a

procédé sur les données de l'exercice 2018 au test *F* de l'analyse de la variance (ANOVA) pour évaluer l'impact de deux variables : l'effet partisan (mesuré par l'appartenance ou non du Président à un parti politique de la majorité au pouvoir) et le statut administratif (qui indique si la province ou la préfecture a le statut de chef-lieu de région ou non).

Pour la fiabilité des résultats, le test ANOVA est systématiquement précédé du test *Levene* d'homogénéité de la variance (tableaux 7 et 8).

**Tableau 7 : L'influence de la couleur politique des présidents sur les niveaux des transferts reçus par les préfectures et les provinces en 2018**

ANOVA transferts ordinaires et étiquette politique	ANOVA transferts discrétionnaires et étiquette politiques
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Test Levene</li> </ul> <p>0.01014 &lt; 0,05 (ddl)</p> <p>Le test indique une hétérogénéité de la variance intragroupe et donc on ne peut procéder à une ANOVA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Test Levene= 0.802 est significatif (homogénéité de la variance intragroupe et validité de l'ANOVA)</li> <li>○ Valeur F = 0.766</li> <li>○ P value Pr(&gt;F) = 0.647 &gt;0,05</li> </ul> <p>il n'y a pas de différences significative entre les moyennes des groupes. On n'a pas donc de preuve pour dire que l'étiquette politique exerce une influence sur le montant des transferts discrétionnaires</p>

**Tableau n°8 : L'influence du statut administratif (Chef-lieu de région ou non) sur les niveaux des transferts reçus par les préfetures et les provinces en 2018**

ANOVA transferts ordinaires et statut administratif	ANOVA transferts discrétionnaires et statut administratif
<p>○ Test Levene 0.00857 &lt; 0,05 (ddl)</p> <p>Le test indique une hétérogénéité de la variance intragroupe et donc on ne peut procéder à une ANOVA</p>	<p>○ Test Levene= 0.3736 est significatif (homogénéité de la variance intragroupe et validité de l'ANOVA)</p> <p>○ Valeur F = 1.738</p> <p>○ P value Pr(&gt;F) = 0.192 &gt;0,05</p> <p>il n'y a pas de différences significative entre les moyennes des groupes. On n'a pas donc de preuve pour dire que le statut de chef lieu de région exerce une influence sur le montant des transferts discrétionnaires</p>

Si pour les transferts ordinaires, la mise en exergue d'un impact éventuel des deux variables qualitatives n'a pas abouti suite à un test de Levene ayant montré clairement une hétérogénéité de la variance intra groupe, l'ANOVA des transferts discrétionnaires, n'a pas montré, au seuil de 5%, une influence déterminante ni de l'effet partisan du président, ni du statut de chef-lieu de région. Par conséquent, l'hypothèse selon laquelle une province ou une préfecture chef-lieu de Région ou dont le président est aligné à un parti politique au Gouvernement devrait recevoir plus de transferts n'est pas confirmée.

In fine et à ce stade de l'étude, entre l'ensemble des variables d'ordre quantitatif ou qualitatif du modèle, seule la taille de la population urbaine s'est distinguée comme critère déterminant des niveaux des transferts ordinaires. On n'a relevé aucun indicateur de nature à expliquer les montants des transferts discrétionnaires. Paradoxalement aux critères normatifs de la répartition de la quote-part de la TVA, les indicateurs démographiques, socio-économiques et de superficie ne semblent pas exercer un effet apparent du moins sur les montants des transferts ordinaires.

Ces résultats seraient la conséquence d'une situation structurelle où les transferts ordinaires au profit des provinces et des préfetures servait à couvrir un déficit occasionné par la présence d'une masse salariale héritée du passé, provoquant une relative inertie dans l'évolution des recettes de transfert ordinaires ne laissant vraisemblablement à l'État une grande marge de

manœuvre dans le choix et la mise en œuvre de critères de répartition (tels que énoncés) à même de rééquilibrer les inégalités dans les territoires et de récompenser l'effort fiscal. Par conséquent, l'introduction d'un indicateur du déficit budgétaire serait d'une valeur considérable pour affiner le modèle.

On ne peut aussi éviter de remarquer que la variable politique ne s'est pas manifestée comme un déterminant aussi bien pour les transferts ordinaires que pour les subventions extraordinaires. Ce résultat peut s'expliquer d'une part par le régime monarchique du Maroc qui a souvent veillé sur l'impartialité politique du ministère de l'Intérieur (le dernier décideur sur les montants à répartir), et d'autre part il traduit ce que plusieurs auteurs ont considéré comme la crise de la démocratie contemporaine (Giraud, 2009) où les électeurs et les élites politiques forment des composés singuliers et ne se laissent rarement réduire à former des militants des partis politiques. Ainsi, le fait de réduire la dimension politique dans le modèle à l'affiliation politique du président est une limite du modèle qu'il va falloir combler si bien que les résultats obtenus sur plusieurs pays dans le monde ont apporté la preuve du ciblage politique des transferts intergouvernementaux (Khadri, *op.cit*).

### **Conclusion**

Dans un contexte de décentralisation avancée et de territorialisation des politiques publiques, les transferts budgétaires de l'État vers les collectivités territoriales sont nécessaires pour moult raisons. Elles sont l'expression du renforcement de la démocratie délibérative et de l'implication du citoyen dans les affaires locales. Le Maroc n'a pas été épargné de ces vents de changement.

Les transferts budgétaires, sont au Maroc et ailleurs, complexes dans leurs objets, leurs objectifs, et dans les critères qui les fondent, souvent tiraillées entre l'approche normative et l'approche politique.

Le présent travail, est une contribution pour éclaircir autant que faire se peut cette complexité et cette ambiguïté inhérentes aux transferts à travers une analyse globale des données sur les transferts financiers au profit des provinces et des préfectures sur les exercices 2016, 2017, 2018. Bien que le travail reste à compléter pour combler ses limites, il n'en demeure pas moins qu'il a pu fournir grâce à une analyse empirique, des résultats intéressants quant aux déterminants des transferts dans le cas du Maroc. Les résultats dénotent d'un poids important de la taille de la population urbaine comme un indicateur décisif dans l'allocation des transferts au détriment de certains indicateurs sensibles à la pauvreté et à la vulnérabilité, ce qui relance

le débat sur le véritable rôle des transferts budgétaires au profit des provinces et des préfetures mis à part la réduction des disparités.

Par ailleurs, la littérature nous a enseigné que les transferts budgétaires d'une manière générale, et dans certaines conditions, peuvent décourager les élus à l'investissement, à la croissance et à l'attractivité, ce qui oblige à repenser les mécanismes de péréquation. Alors que la mondialisation qui favorise le dumping socio fiscal (Le Chevalier & Vigny, 2022) menace les ressources des territoires et exerce une pression sur les dépenses publiques et les capacités redistribuâtes des États.

### **Bibliographie**

- Algoed K. & Heremans D. (2008), The incentive effects of the Belgian financial arrangements for the regions, Faculté des sciences économiques et de gestion, Université Namur, Belgique.
- Brennan G & Buchanan JM. (1980), The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution, Cambridge University Press.
- Bird, R. M. (2000). Intergovernmental fiscal relations: Universal principles, local applications. International Center for Public Policy, Georgia State University.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (1999), The Political Economy of Intergovernmental Transfers. In Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.), Fiscal Decentralization in Developing Countries: Theory, Practice and Reform, Cambridge University Press, 23-56.
- Boex J. & Martinez-Vazquez J. (2005), The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience, International Center for Public Policy Working Paper, 0509.
- Buchanan, J. (1950), Federalism and fiscal equity, The American Economic Review, 40(4), 583-599.
- Caldeira E. & Rota-Graziosi G. (2014), La décentralisation dans les pays en développement : une revue de la littérature, Revue d'économie de développement, 2014/4 Vol. 22.
- Careaga M. & Weingast B.R. (2003), Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico, Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth, Princeton University Press.
- Celentano A.B & Siroën J-M. (2007), Mondialisation et politique fiscale au Brésil, CERI.
- Dafflon B. & Vaillancourt F. (2020), The practice of fiscal equalization: a political economy clarification, in: Yilmaz S. & Zahir F., Intergovernmental Transfers in Federations, 41-62, Edward Elgar Publishing.

Dafflon B. & Gilbert G. (2022), Le futur opérationnel des transferts financiers entre l'État central et les communes tunisiennes selon le Code des Collectivités Locales, Rapport II sur les transferts financiers de l'État aux collectivités locales.

Dafflon B. & Madiès T. (2008), Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, AFD.

Deschamps J-K & Gardinal D. (2018), Pour une réforme globale de la fiscalité locale, Avis du Conseil économique, social et environnemental, Journal Officiel De La République Française, 2018-11.

Defraiteur V. (2006), La péréquation financière au Canada : Quelles sont les raisons de la difficulté de réformer cet élément essentiel du fédéralisme canadien ? , Revue Gouvernance, Volume 3, N° 2.

El Khadri M., (2015), Déterminants des transferts intergouvernementaux: le cas des communes marocaines, Etudes et Documents n°31, CERDI.

Ebel R. & Yilmaz Z. (2002), Globalization and Localization: Decentralization Trends and Outcomes, Concept of fiscal decentralization and worldwide overview, World Bank Institute.

Finn K. (2005), Tax Sops Don't Always Work, Business Standard, January 14.

Giraud, O. (2009). De la démocratie de négociation à la démocratie délibérative – débats théoriques et trajectoires nationales, Revue Négociations, n°12, 215-227.

Joumard I. & Kongsrud P.M. (2003), Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, Revue Economique de l'OCDE, n°36, 2003/1.

Jambu M. (1999), Méthodes de base de l'analyse des données, Editions Eyrolles.

Kirat T. (1994), Le fédéralisme budgétaire, Revue française de finances publiques, 48, 87-100.

Larson-Hall J. (2015). A guide to doing statistics in second language research using *SPSS* and *R*, Routledge;

Lasserre, A. (2010), Fédéralisme budgétaire et coordination fiscale en Europe, Revue d'économie régionale et urbaine, (3), 465-488;

Lechevalier A. & Vigny L. (2022), Les dépenses publiques et leurs déterminants : revue de la littérature et mise en perspective dans le contexte institutionnel européen, Revue de l'OFCE, 179 (2022/4), 49-101.

Muenchen R. (2009), *R for SAS and SPSS Users*, Springer.

Musgrave R. A., (1959), *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

Oates W. E. (1972), *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich. Pereira,

- OCDE (2009), Améliorer le fédéralisme budgétaire, dans Études économiques de l'OCDE : Belgique, Éditions OCDE.
- OCDE (2019), Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs.
- OCDE (2020), Synthesising good practices in fiscal federalism: Key recommendations from 15 years of country surveys, OECD Economic Policy Paper, No. 28.
- Porto A., Sanguinetti P. (2001), Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina, *Economics and Politics*, 13 (3), 237-256.
- Razanamahenina J-U. (2012), « Décentralisation budgétaire et croissance économique : approche théorique et application à des pays de l'OCDE », Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université Rennes 1 en cotutelle avec l'Université européenne de Bretagne;
- Rodden J. (2003), Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government, *International Organization*, vol. 57, issue 4, 695-729
- Shah A., Thompson T. (2004), *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*, World Bank;
- Weingast B. R. (2006), *Self-Enforcing Constitutions: With An Application to Democratic Stability in America's First Century*, Working Paper, Hoover Institution, November.
- Yilmaz S. & Zahir F. (2020), Issues in intergovernmental fiscal transfers: public finance and political economy considerations, in: Yilmaz S. & Zahir F., *Intergovernmental Transfers in Federations*, pp 21-32, Edward Elgar Publishing.