



**PROMOUVOIR LA CULTURE DES FINANCES PUBLIQUES
POUR UNE ACTION PUBLIQUE PLUS EFFICACE**

Rabat, le 27 avril 2024
Lieu : Trésorerie Générale du Royaume du Maroc

Conférence organisée par
Le Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc
- Trésorerie Générale du Royaume -
Et
FONDAFIP - Association pour la Fondation Internationale de Finances
Publiques
avec le soutien de la Revue Française de Finances Publiques (RFFP)

Formation académique et recherche scientifique : un renouveau de la culture des finances publiques

Abderrazak EL HIRI, enseignant-chercheur à la FSJES- USMBA -Fès -Directeur du LIREFIMO

Rabat, le 27 avril 2024

Gita Bhatt, rédactrice en chef de la Revue Finances et Développement, Revue trimestrielle publiée par le FMI avait noté dans le numéro de mars 2022 qu'« il y a environ un siècle, Joseph Schumpeter a écrit : « l'esprit d'un peuple, sa culture, sa structure sociale ... et bien d'autres choses, sont inscrits dans l'histoire de ses finances publiques... Les finances publiques sont l'un des meilleurs points de départ de l'étude d'une société.¹ » »

Cette affirmation montre l'importance de la formation et de la recherche en finances publiques non seulement pour approcher la structure sociale, l'esprit et la culture d'un peuple mais aussi et surtout pour promouvoir le bien-être de la population.²

Le développement de la culture en finances publiques nécessite des actions conséquentes visant à vulgariser³ les concepts, les mécanismes et les actions qui y sont rattachés. C'est que les finances publiques doivent être approchées, analysées et vulgarisées non pas uniquement en tant que champ de connaissances mais en montrant que le citoyen est la fois leur point de départ (impôt) et d'arrivée (dépenses et actions publiques).

Certains observateurs et spécialistes en la matière recommandent une nécessaire littératie en finances publiques. Par littératie on entend « la capacité à comprendre et à utiliser l'information contenue dans des textes écrits dans divers contextes pour atteindre des objectifs et pour développer des connaissances et des aptitudes. Il s'agit d'une exigence de base pour développer des compétences de plus haut niveau et pour atteindre des résultats positifs en termes économique et sociaux. Des études antérieures ont montré que la compréhension de l'écrit est étroitement liée à des résultats satisfaisants au travail, dans la vie sociale, et à l'apprentissage tout au long de la vie.⁴ »

La promotion de la culture en finances publiques doit tout d'abord commencer par une vulgarisation des concepts de base tels que la loi de finances (loi de finances de l'année, loi de règlement et lois rectificatives), les principes budgétaires, les recettes publiques, de dépenses publiques, d'impôt, de déficit, etc. mais aussi des notions plus ou moins complexes telles que les cavaliers budgétaires, les règles budgétaires, le besoin de financement, le besoin de financement résiduel, les stabilisateurs automatiques, les multiplicateurs budgétaires, etc. Cette littératie doit par la suite prendre en considération les spécificités socioéconomiques de la population ciblée en choisissant la langue qui lui est adaptée et ce en vertu des dispositions constitutionnelles. Cette promotion concerne un champ disciplinaire extrêmement vaste et doit impliquer non seulement les académiciens et les responsables et experts en finances publiques (les comptables publics, les ordonnateurs, les contrôleurs, les parlementaires, les auditeurs des comptes publics, les cadres du ministère de l'économie et des finances, etc.). Elle doit cibler aussi bien les responsables futurs de la gestion des finances publiques que les médias et le grand public. Les opérations de vulgarisation à mener doivent concerner les trois grandes catégories d'informations afférentes aux finances publiques à savoir :

¹ Gita Bhatt, *Repenser les finances publiques*, Finances & Développement, mars 2022.

² A titre de comparaison, Il est à préciser la constitution marocaine de juillet 2011 a cité le concept de finances publiques trois fois (aucune référence à ce concept dans la constitution de 1996) et a utilisé le concept de loi de finances à 9 reprises (contre 3 fois dans la constitution de 1996)

³ Selon le dictionnaire Larousse, vulgariser signifie « *mettre des connaissances, des idées à la portée de tous, les faire connaître au grand public : vulgariser une science.* » C'est aussi « démocratiser - diffuser – propager » les connaissances.

⁴ OCDE, *La littératie à l'ère de l'information*, Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes, Organisation de Coopération et de Développement Economique, 2000.

-les institutions, le cadre juridique et les mécanismes : les organes chargés de préparer, de débattre, d'exécuter les lois de finances ainsi que ceux ayant pour mission de contrôler leur exécution et d'évaluer les résultats de l'action par les budgets publics ;

-les bases de données statistiques telles que les bulletins des statistiques des finances publiques et des finances locales publiés par la TGR, les tableaux de bord des finances publiques produits par la DEPF, etc.

-les résultats des études, analyses et évaluation des comportements et impacts des interventions publiques.

La promotion de la culture des finances publiques peut représenter un moyen d'une grande importance aussi bien pour faciliter la compréhension des actions publiques sur le plan économique et social mais également pour autoriser une certaine adhésion des citoyens aux politiques publiques menées par l'Etat et par conséquent contribuer à l'efficacité des interventions publiques. Dans les actions de vulgarisation, il est impératif de tracer le lien étroit entre les finances publiques, les politiques économiques (notamment monétaire et budgétaire) et les politiques publiques pour une bonne compréhension du rôle des finances publiques dans le quotidien des citoyens en matière de sécurité, de services publics divers et de progrès socioéconomique.

Cette promotion est d'autant plus importante que les finances publiques présentent une richesse en matière d'informations produites, richesse qui apparaît, entre autres, à travers les différents documents (13 documents) qui accompagnent le projet de loi de finances de l'année.⁵

L'enseignement des finances publiques s'inscrit dans la formation initiale de licence et de master à l'Université et en particulier au sein des Facultés des sciences juridiques économiques et sociales. Les filières concernées sont les filières d'économie et de gestion (en particulier le parcours économie et gestion) et les filières de droit (en particulier le droit public en arabe et en français). L'approfondissement de la formation en finances publiques se poursuit au niveau master mais uniquement pour des filières particulières telles que celles afférentes au management public et à la gouvernance financière publique.

Un intérêt grandissant s'est manifesté à l'égard des finances publiques aussi bien de la part des étudiants que de la part du grand public (société civile et université populaire) avec l'adoption de la nouvelle constitution marocaine de juillet 2011 et surtout après la sortie de la loi organique relative à la loi de finances.

Cet intérêt va davantage s'affirmer avec la crise sanitaire associée à la pandémie Covid-19 ainsi qu'avec la crise inflationniste surtout que l'une des armes utilisées pour apaiser autant que faire se peut les impacts de ces crises a été l'usage des finances publiques et donc de la politique budgétaire.

Cette réflexion sur la formation académique et la recherche scientifique en finances publiques est une initiative d'une extrême importance non seulement pour dresser l'état des lieux en la matière mais également et surtout pour proposer des pistes à explorer en vue de développer la culture des finances publiques.

⁵ Loi Organique n° 130-13 relative à la loi de Finances (LOF) promulguée par le dahir n°1-15-62 du 14 Chaâbane 1436 (2 juin 2015), Bulletin Officiel n°6370 du 18 juin 2015.

I-La formation et la recherche universitaires en finances publiques au Maroc : quelques constats

Le module de finances publiques est assuré pour les filières sciences économiques et droit public. Cet enseignement appelle les remarques suivantes :

-un changement des appellations du module au fil du temps : finances publiques, économie des finances publiques, puis budget de l'Etat et actuellement finances publiques ;

-le nombre limité d'enseignants chargés et intéressés par cette matière relativement à l'effectif total du corps professoral ;

-un module dispensé avec travaux dirigés au départ puis sans travaux dirigés par la suite ;

-la variation des semestres d'enseignement du module : pour la filière sciences économiques, troisième année dans l'ancien système (licence à 4 ans), 6^{ème} semestre dans la réforme de 2003 (licence à trois ans ou 6 semestres) puis le quatrième trimestre actuellement. Pour la filière droit public, 3^{ème} semestre – l'appellation est le droit budgétaire). C'est ce que montrent le tableau suivant :

	Finances publiques	Economie des finances publiques	Budget de l'Etat	Finances publiques
Economie et gestion	3 ^{ème} année de licence ancien régime	Semestre 6 – Système LMD	Semestre 5 – Système LMD	Semestre 4 – Système LMD

Source : Etabli par nous-même

-le manque de coordination entre les enseignements du module de finances publiques et de ses prolongements tels que les modules de droit fiscal et de fiscalité, de politiques économiques, de politiques publiques, etc.

-l'insuffisance de la masse horaire impartie à cet enseignement. L'enseignement est presque focalisé sur la procédure budgétaire avec un aperçu introductif sur les différentes approches de l'Etat et une présentation des principaux axes des réformes budgétaires introduites au Maroc et des principes budgétaires.

Faisons remarquer à cet effet que la compréhension et l'assimilation des concepts et des procédures budgétaires posent problème au niveau des étudiants surtout lorsque la matière est dispensée en langue française.

En matière de formation, le module de finances publiques est enrichi par à travers le développement de thématiques représentant les prérequis et le prolongement naturel de cet enseignement dont notamment :

-les approches de l'Etat et le comportement des finances publiques ;

-les interactions entre la politique budgétaire et la politique monétaire ;

-la gestion par la performance ;

-les marchés publics et la gestion des dépenses publiques ;

-la transparence en matière de finances publiques ;

- la reddition des comptes ;
- les finances publiques et les politiques publiques ;
- la réforme fiscale.

Notons que dans le cadre du Plan National d'Accélération de la Transformation de l'Écosystème de l'ESRI (Pacte ESRI 2030), des licences d'excellence ont été lancées dont la licence intitulée : études administratives et financières. Dans le cadre de cette licence, plusieurs modules se rapportant à la sphère des finances publiques sont dispensés : les marchés publics, le droit fiscal, la gouvernance des finances publiques, la comptabilité publique, la gestion des EEP et audit et contrôle des finances publiques. Les étudiants admis à cette licence ont déjà reçu une formation en droit budgétaire (S3).

La recherche scientifique en finances publiques s'articule autour de l'organisation de colloques et de conférences-débat dont ceux organisés par Fondafip et la TGR (Fondafip qui un véritable think tank des finances publiques⁶), par les établissements universitaires, par le Forum des Chercheurs du Ministère de l'Economie et des finances (caravanes de la loi de finances avec l'appui de la TGR) et par le forum des professeurs de finances publiques des Facultés de droit au Maroc (La deuxième édition a été organisée les 1 et 2 décembre 2023 à Tanger). Cette recherche est appuyée par la thèses doctorales et par la publication de revues spécialisées en finances publiques. Soulignons que les thèses doctorales en la matière traitent principalement des problématiques suivantes : politique budgétaire et performances macroéconomiques, dépenses publiques et croissance économique, la soutenabilité des finances publiques/du déficit public/de la dette publique, la gouvernance des finances publiques, etc.

Notons que le renouveau de la culture des finances publiques va s'affirmer avec le débat et la mise sur pied du nouveau modèle de développement, modèle dont la mise en œuvre et le financement requièrent de revisiter le mode de gestion des finances publiques. Il a été souligné à cet effet que l'amorçage et l'exécution du nouveau modèle de développement « appelle une stratégie de financement adéquate.⁷ » Cette stratégie est en grande partie liée aux finances publiques à travers :

- une politique budgétaire arrimée aux objectifs du nouveau modèle de développement ;
- « une politique budgétaire agile » requérant un recours accru à l'endettement tout en préservant la soutenabilité financière à moyen et long terme ;
- « une politique fiscale plus efficace » car il est nécessaire de mobiliser des ressources fiscales supplémentaires, « dont le potentiel est estimé entre 2 et 3% du PIB ».

Cette référence aux finances publiques constitue un champ fertile pour développement de la formation et le lancement d'actions de recherche pour apporter des éclairages utiles à l'élaboration de cette stratégie de financement.

⁶ La revue française de Finances Publiques publie tous les actes de colloques organisés par la TGR (Ministère de l'Economie et des finances et Fondafip.

⁷ Nouveau modèle de développement, *Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*, Commission spéciale sur le modèle de développement, avril 2021.

II-La formation et la recherche en finances publiques : des prérequis nécessaires et un prolongement à établir

D'aucuns admettent que « les finances publiques sont une discipline universitaire qui se situe dans le territoire des juristes mais elles sont essentiellement soumises à des contraintes économiques ». ⁸ C'est pour cette raison qu'il est essentiel de mener une réflexion en vue de « renforcer l'impact des experts universitaires dans la matière, leur donner un poids, une légitimité, et surtout une visibilité plus grande. ⁹ » Du fait que l'implication des universitaires en matière de formation et de recherche en finances publiques assure une certaine objectivité dans l'analyse, il est vivement recommandé de « créer des filières universitaires de finances publiques communes au domaine juridique et économique. ¹⁰ » Dans cette logique, il paraît crucial pour développer la formation et la recherche scientifique en finances publiques de commencer par des enseignements afférents aux prérequis juridiques (cadre juridique des finances publiques) avant d'opter pour un approfondissement à travers des modules qui constituent un prolongement et une continuité de la discipline : politique budgétaire, politique monétaire, politiques publiques, politique fiscale, etc.

Par ailleurs, il a été souligné par certains experts que la formation en finances publiques traite d'un thème « dont l'actualité ne doit pas cacher son caractère structurant pour nos démocraties contemporaines ... Le caractère structurant c'est le fait que nos démocraties n'arrivent pas à maîtriser convenablement la dépense publique (...). ¹¹ Nous estimons nécessaire dans ce cadre de montrer que les finances publiques doivent refléter les attentes de la collectivité et établir leurs liens avec l'impôt et les services publics.

Rémi Pellet, professeur à l'Université Paris V Descartes et à Sciences-Po Paris a précisé, dans une publication intitulée « l'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », que « sans renoncer aux importants acquis de la démarche juridique engagée par Jèze au début du siècle précédent, il est proposé, notamment, de renouer avec la démarche théorique et comparatiste qui était celle des fondateurs de la discipline des finances publiques, d'initier les étudiants au droit de la fiscalité par la présentation des politiques fiscales qui ont conduit à la formation de systèmes socio-fiscaux très différents d'un pays à l'autre, de ne plus dissocier l'étude du droit de la fiscalité et celui des prélèvements sociaux, et d'enseigner le droit et la politique monétaires ainsi que le fonctionnement des marchés financiers auprès desquels les Etats se refinancent ». ¹²

Dans ce sens, la formation et la recherche en finances publiques ne peuvent être conséquentes et contribuer à un renouveau de la culture en la matière que l'on arrive à approfondir les enseignements dispensés en licence par des thématiques au niveau master afin de permettre aux étudiants et publics concernés non seulement de maîtriser les concepts, les

⁸ André Barilari (Membre du comité scientifique de Gestion & Finances Publiques (G&FP)) et Xavier Cabannes (Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP)), *Les finances publiques citoyennes* in Gestion & Finances Publiques, Éditions Lavoisier 2019/2 (N° 2), pages 5 à 13.

⁹ *ibid*

¹⁰ *ibid*

¹¹ André Barilari (Membre du comité scientifique de Gestion & Finances Publiques (G&FP)) et Xavier Cabannes (Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP)), *Les finances publiques citoyennes* in Gestion & Finances Publiques, Éditions Lavoisier 2019/2 (N° 2), pages 5 à 13.

¹² Rémi Pellet, *L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, ISSN 0035-2578, N° 4, 2013, pages. 957-995.

mécanismes et les implications diverses mais aussi de passer et réussir les concours de haut niveau. Puisqu'il est admis que « les finances publiques ne doivent pas être « perçues comme un univers de chiffres coupés du réel et de l'humain »¹³, l'approfondissement doit apporter des éclairages sur les thématiques suivantes :

-les finances publiques comme traduction fidèle de la politique de l'Etat et ce via l'analyse d'un certain nombre de données budgétaires telles que la structure des ressources et des charges, le mode de répartition des prélèvements sur les différentes couches de la société et le mode de répartition des crédits entre les différents secteurs d'activité économique, sociale, culturelle, etc. ;

-les finances publiques en tant que principal instrument de financement des interventions publiques et d'exercice des prérogatives de l'Etat dont les rôles ne cessent de s'élargir ;

-les finances publiques reflètent l'équilibre des forces entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en matière de présentation, de discussion, de vote de la loi de finances ;

-les finances publiques et la transition écologique ;

-les finances publiques et l'inclusion socioéconomique ;

-les finances publiques et la démarche de performance : de la réflexion stratégique au rapport de performance en passant par le projet de performance tout en insistant sur les dimensions de programmes :

*dimension de performance : pour le citoyen, efficacité socio-économique ; pour le contribuable, l'efficience ; pour l'utilisateur, qualité du service ;

*dimension budgétaire : les moyens budgétaires nécessaires de réalisation du programme ;

*dimension managériale : rôle et attributions des responsables.

-mesure et sources de financement du déficit budgétaire

-gestion de la dette publique/du Trésor

-finances publiques et conduite de la politique monétaire

-finances publiques et politiques publiques

-Les finances publiques et le nouveau management public

-La comptabilité publique ;

-Les marchés publics et la gestion de la dépense publique ;

-Les dépenses d'avenir et la performance macroéconomique ;

-Le jeu des multiplicateurs budgétaires et des stabilisateurs automatiques ;

¹³ André Barilari et Xavier Cabannes, *Les finances publiques citoyennes*, Dans *Gestion & Finances Publiques*, Éditions Lavoisier 2019/2 (N° 2), pages 5 à 13.

-Les conditions d'efficacité de la politique budgétaire en prenant en compte les régimes de change en vigueur ;

-Viabilité des finances publiques et règles budgétaires.¹⁴

Il s'agit là, selon Rémi Pellet, d'« une nouvelle façon de concevoir l'enseignement des finances publiques et, partant, la rédaction des manuels. Ainsi, il nous semblerait logique que les cours dispensés au niveau de la licence présentent l'évolution des conditions d'exercice de la souveraineté monétaire, fiscale, budgétaire et financière (dettes publiques et marchés financiers), dans une perspective comparative. Et il nous semblerait pédagogiquement pertinent de cesser de faire de l'étude des lois de finances le cœur de cet enseignement, afin de donner une plus grande place aux sujets qui aujourd'hui ne sont pas ou sont trop peu traités dans les cours de licence.¹⁵ »

III-Le développement de la formation et de la recherche scientifique : quelques pistes à explorer pour promouvoir la culture des finances publiques

Le développement de la formation et de la recherche scientifique pour un renouveau de la culture des finances publiques requiert une approche holistique impliquant la mise sur pied d'une série de mesures :

-moderniser les programmes universitaires : réviser les programmes universitaires pour inclure des cours spécialisés sur les finances publiques dès le niveau de la licence en économie, gestion publique, droit, les outils analytiques et les pratiques de gestion dans ce domaine. Ces programmes devraient être intégrés dans les départements d'économie, de gestion publique ou de sciences politiques, selon la structure académique de l'université.

-développer l'éducation financière en finances publiques pour promouvoir la littératie en finances publiques à travers trois niveaux : les mécanismes et les institutions en matière de finances publiques, les bases de données sur les finances publiques accessibles et compréhensibles par le grand public et enfin les analyses et les évaluations se rapportant aux finances publiques. On peut ce titre créer un partenariat avec la Fondation Marocaine pour l'Education Financière (FMEF) ;

-faire intervenir des praticiens des finances publiques pour donner des conférences ou des séminaires dans le cadre des cours. Cela permettra aux étudiants de bénéficier d'une perspective pratique et actuelle sur les défis et les enjeux rencontrés dans la gestion des finances publiques.

-renforcer les liens avec les praticiens en établissant des partenariats avec les institutions gouvernementales actives dans le domaine des finances publiques.

-créer des instituts de recherche dédiés aux finances publiques où les étudiants, les enseignants et les chercheurs peuvent collaborer pour approfondir leur compréhension et leurs connaissances dans ce domaine ;

¹⁴ Arminio Fraga ex-gouverneur de la Banque centrale du Brésil a souligné que « *les vieilles règles de Maastricht ont été jugées absconses et complexes* ». Il insisté sur le fait qu'un cadre budgétaire se doit de poursuivre trois objectifs : « 1) viabilité des finances publiques ; 2) stabilisation de l'économie s'appuyant le cas échéant sur une politique budgétaire contracyclique et 3) pour les règles budgétaires en particulier, la simplicité. » voir à ce sujet Arminio Fraga, *Plaidoyer pour de nouvelles règles budgétaires*, Finances et développement, mars 2022.

¹⁵ Rémi Pellet, *L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, op.cit.

-promouvoir la recherche académique sur les finances publiques en offrant des subventions de recherche, en organisant des colloques et des ateliers, et en facilitant la publication des résultats de recherche dans des revues spécialisées nationales et internationales ;

-exploiter les technologies de l'information et de la communication pour offrir des cours en ligne, des webinaires et des ressources éducatives numériques sur les finances publiques, facilitant ainsi l'accès à l'enseignement pour un plus grand nombre d'étudiants à travers le pays.

-concevoir des cours interactifs qui mettent l'accent sur des méthodes d'enseignement participatives telles que des études de cas, des simulations, des jeux de rôle et des discussions en groupe. Cela permettra aux étudiants de mieux comprendre les concepts abstraits et de les appliquer à des situations réelles.

-inciter les étudiants à réaliser des projets de recherche sur des sujets pertinents en finances publiques, sous la supervision de professeurs ou en collaboration avec des partenaires externes.

-créer des opportunités de stage pour les étudiants auprès d'institutions gouvernementales, d'organisations internationales, de cabinets de conseil ou d'entreprises privées actives dans le domaine des finances publiques. Ces stages offriront aux étudiants une expérience pratique et les aideront à mettre en pratique les connaissances acquises en classe.

-dispenser une formation approfondie sur les outils analytiques nécessaire en finances publiques, tels que l'analyse financière, l'évaluation des politiques publiques, la modélisation économétrique et la gestion des risques.

La contribution au développement de la formation et de la recherche en finances publiques est la voie à emprunter pour mener la réflexion afin d'œuvrer pour que la politique budgétaire menée soit au service de l'intérêt général et de l'équilibre socioéconomique. Cela est d'autant plus important que « face à une myriade d'incertitudes et d'arbitrages difficiles », il faut être en mesure de revoir les priorités en vue de « promouvoir une économie plus juste, plus inclusive et pérenne. Car, en fin de compte, la manière dont une nation gère ses finances publiques détermine son destin et le bien-être de son peuple. »

Références

- Barilari André (Membre du comité scientifique de Gestion & Finances Publiques (G&FP)) et Xavier Cabannes (Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP)), *Les finances publiques citoyennes* in Gestion & Finances Publiques, Éditions Lavoisier 2019/2 (N° 2), pages 5 à 13.
- Bhatt Gita, *Repenser les finances publiques*, Finances & Développement, mars 2022.
- Fraga Arminio, *Plaidoyer pour de nouvelles règles budgétaires*, Finances et développement, mars 2022.
- Loi Organique n° 130-13 relative à la loi de Finances (LOF) promulguée par le dahir n°1-15-62 du 14 Chaâbane 1436 (2 juin 2015), Bulletin Officiel n°6370 du 18 juin 2015.
- Nouveau modèle de développement, *Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*, Commission spéciale sur le modèle de développement, avril 2021.
- OCDE, *La littératie à l'ère de l'information, Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*, Organisation de Coopération et de Développement Economique, 2000.
- Pellet Rémi, *L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, ISSN 0035-2578, N° 4, 2013, pages. 957-995.