

القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا

*Organic law relating to finance laws OLFL and the governance  
of public spending in France*

أكل محمد

جامعة باتنة 1 (الجزائر)

[akhalameur@gmail.com](mailto:akhalameur@gmail.com)

تاريخ النشر: 2021/06/28

تاريخ القبول: 2021/05/01

تاريخ الإستلام: 2021/02/21

**الملخص:**

يعتبر التحكم في الإنفاق الحكومي هاجسا للسلطات العمومية الفرنسية، واختارت لتجاوز المدخل القانوني من خلال إصلاح الأمر 59/02 المتعلق بقوانين المالية بحثا عن تحديث التسيير العمومي وتحقيق فعالية الإنفاق العمومي، يجسد تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2001 إعادة لصياغة القرار المالي العمومي لجهة خلق توازن بين السلطات الفاعلة في المجال المالي نحو تكريس دور برلمان مقيم، ومجتمع مدني فعال، ويعكس تحولاً عميقاً في مسار تسيير المالية العمومية، يتم من خلاله الانتقال من الميزانية حسب الوسائل إلى ميزانية الأهداف والنتائج وفعالية الاستثمارات العمومية، بحيث تم توسيع صلاحيات التصرف لمختلف المسيرين العموميين خاصة المسؤولين على البرامج العمومية الذين أصبح يقع على عاتقهم تحديد أهداف البرامج مرفقة بمؤشرات لقياس النتائج، تؤكد الإحصائيات نجاح عملية التحكم في الإنفاق العمومي لكنها في المقابل تطرح إشكاليات الصراع بين سلطة السياسيين والمسيرين بين الشرعية القانونية وفعالية المناجنت العمومي الجديد، وفي اللب من ذلك سؤال العدالة الاجتماعية غاية كل عقد اجتماعي وسياسي.

**الكلمات المفتاحية:** إصلاح، قانون المالية، الإنفاق العمومي، البرنامج، النتائج.

**Abstract:**

*The control of government spending is considered an obsession for the French public authorities, and they chose to bypass the legal approach by reforming order 59/02 related to financial laws in search of modernizing public administration and achieving the effectiveness of public spending. The effective authorities in the financial field towards dedicating the role of a resident*

*parliament and an effective civil society, and reflects a profound shift in the path of public financial management, through which the transition is made from the budget by means to the budget for objectives and results and the effectiveness of public investments, so that the powers of disposition of various public managers, especially officials public programs who now have a responsibility to set goals so that the powers of disposition of various public managers have been expanded, especially those responsible for public programs, who now have the responsibility to define the goals of the programs attached to indicators to measure the results. Statistics confirm the success of the process of controlling public spending, but on the other hand, they raise the problems of the struggle between the power of politicians and managers between the legal legitimacy and the effectiveness of the new public management. What is new, and at the core of that is the question of social justice, the goal of every social and political contract.*

**Key Words:** reform, finance law, public spending, program, results.

### المقدمة:

عرف النصف الثاني من القرن الماضي تحولات عميقة أثرت على مفاهيم المالية العمومية، تشكلت في سياق تحولات عرفتھا الدولة، والمذاهب الاقتصادية والسياسية، وتأثير البيئة الدولية والتقدم التكنولوجي وطرح مفهوم الحكامة، كلها عوامل دفعت الدول إلى إعادة النظر في تسيير المالية العمومية. لقد شرعت عديد الدول في إحداث تغييرات عميقة في المؤسسات، وكذا في إجراءات تسيير المالية العمومية، تمت ترجمتها عبر إجراءات إعداد وتنفيذ ورقابة الميزانية العامة التي تشكل عقداً يربط بين الدولة والمواطن.

ترجع أصول هذه التحولات إلى محاولة البحث عن كيفية تجعل المؤسسات والمنظمات العامة تعمل بفعالية وكفاءة، وهو ما عبّر عنه بالاهتمام بالأداء العام، الذي يعد قياسه وتحسينه مصدر قلق أكبر للسلطات العامة، وبدأت الحركة في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، فشرعت في إصلاح نطما المالية العمومية لغرض تحسين أدائها، كان الحال بالنسبة لها أن تحول إلى الدولة مفهوم وأدوات الشركة بهدف قياس الأداء، وأن تتقلها من مقارنة فيبرية بيروقراطية\* قانونية تعتمد إطارا فلسفيا مرجعيا يقوم على السلطة العامة والمصلحة العامة لمقاربة مناجيرالية\* تستند لمفهوم الأداء الفعالية والكفاءة، أين تشكل هذه الأخيرة جوهر الحكامة المالية العمومية الجديدة.

\*- المنطق البيروقراطي الفيبري نسبة إلى ماكس فيبر (1864- 1920) رائد هذا النموذج الذي حدد خصائصه بكونه تنظيمًا قائمًا على: التخصص الوظيفي -احتراف الوظيفة -التدرج الهرمي للسلطة -أداء العمل وفق سجلات ومستندات رسمية-وجود قواعد ولوائح عامة ومجردة تعبر عن علاقات وظيفية بين مراكز قانونية وليس بين أفراد. أنظر في هذا: التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر: إطار نظري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العراق، العدد الثاني، سنة 2008، ص.05-06.

\* وترتكز المقاربة المناجيرالية (نموذج ما بعد البيروقراطية) على نقاط مستوحاة كلها من أساليب التسيير المنتهجة في القطاع الخاص ومنطق السوق، وتكس عقلانية اقتصادية تهدف إلى تحويل المنظمات الحكومية إلى مؤسسات تجارية ترضي المواطن-

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامه الإنفاق العمومي في فرنسا

في هذا الإطار انخرطت فرنسا في مسار إصلاح تسيير المالية العمومية بمحاولة تطبيق آليات، وتقنيات التسيير المعتمدة في القطاع الخاص المستمدة أفكارها من تعاليم ومبادئ المناجمنت العمومي الجديد، وتكييف دور الدولة مع هذا التحول باعتبارها فاعلا بين فواعل أخرى.

يعتبر تبني القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المسمى اختصارا LOLF سنة 2001<sup>1</sup>، والذي شرع في تنفيذه بداية من السنة المالية لسنة 2006 إصلاحا عميقا لتسيير المالية العمومية، ومدخلا لإصلاح الدولة، وقد خضع تسيير المالية العمومية في فرنسا قبل هذا الإصلاح إلى أحكام الأمر 02/59 المؤرخ في 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي لمالية الدولة الصادر في ظل أحكام دستور 1958 الذي تجاوزته الظروف الاقتصادية والاجتماعية<sup>2</sup>، حيث أصبح عاجزا عن مواكبة تطورات عرفتها مفاهيم التسيير، وتنامي أزمة المالية العمومية بفعل ارتفاع حجم الإنفاق العمومي مقارنة بدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE التي قلصت نفقاتها العمومية بشكل واضح بفعل اعتماد آليات عقلنة الخيارات السياسية<sup>3</sup>.

ولهذا فالبحث يهدف إلى:

- تناول الأسباب الداعية لإصلاح الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العمومية.
- تحديد مضمون عملية الإصلاح والفاعلين في مجالها.
- تحديد الجوانب الإيجابية وإخفاقات القانون العضوي LOLF في تجسيد حكامه الإنفاق العمومي بعد مرور 15 سنة على بداية تنفيذه.
- يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسة هي:

إلى أي مدى ساهم القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF لسنة 2001 في تجسيد حكامه الإنفاق العمومي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى محورين:

- المحور الأول: دواعي تبني القانون LOLF وفلسفته ومرتكزاته الرئيسية.
- المحور الثاني: مستجدات القانون العضوي LOLF ومدى تجسيدها لحكامه الإنفاق العمومي.

الزبون من خلال العمل على تحسين الأداء، وتحقيق النتائج من خلال توظيف مفردات تسييرية تأتي في مقدمتها الفعالية والكفاءة والاقتصادية، تدعو إلى إدخال تقنيات الخبرة المهنية التسييرية المطبقة في القطاع الخاص في القطاع العام. أنظر في هذا:

Binod Atreya, the applicability of new public management to developing countries: a case from nepal, thesis of doctorate in philosophy, school of management, faculty of business and law, victoria university of technology, melbourne, australia, 2002, p.28.

وأبضا: طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، (جامعة ورقلة)، الجزائر، العدد 01/2011-2012، ص.111.

<sup>1</sup>: Loi Organique N° 2001-962, JORF, 02oute 2001, p.1248.

<sup>2</sup>: Ordonnance N° 59-2 du janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JORF du 03 janvier 1959.

<sup>3</sup>: Cour des comptes, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspective, 2001, p.20.

## المطلب الأول: مكونات الإصلاح وأهدافه.

شرعت فرنسا في نهاية التسعينات في إصلاحات استهدفت تقليص الإنفاق العمومي بعدما كان تركيزها منصبا على هيكلية النظام الإداري بداية ثمانينيات القرن الماضي، والسبب الرئيسي للتوجه الجديد للإصلاحات هو محاولة التحكم في الإنفاق الحكومي المتزايد مع ضعف التسيير العمومي وعدم فعاليته<sup>1</sup>.

## الفرع الأول: مكونات الإصلاح.

جاء الإصلاح الذي أثمر تبني القانون العضوي LOLF سنة 2001 نتيجة دواعي داخلية تمثلت في تقادم الإطار القانوني المنظم لتسيير المالية العمومية الأمر 02/59، وظهور عجز ناتج عن حجم إنفاق حكومي غير متحكم فيه، وأزمة في التسيير المالي العمومي تقامت على مر السنين أمام سقف مطالب يرتفع باستمرار، لكن له مسببات خارجية ترتبط بسياق دولي ضاغط في اتجاه عولمة مفاهيم المناجمنت العمومي الجديد تحت مسمى الحكامة المالية الجديدة، هذه الأخيرة تشكل الفلسفة المراد تبنيها في سياق التحول المنشود نحو تجسيد التسيير المتمحور حول النتائج الآتية من رحم المرجعية النيوليبرالية.

## أولا: دواعي الإصلاح.

تتمثل دواعي الإصلاح في أزمة تسيير المالية العمومية التي مرت بها فرنسا خلال العقود الثلاثة الأخيرة، وما نتج عنها من أزمة تسيير عمومي في ظل تطورات دولية متزامنة مع أزمة دولة الرفاهية، كلها مبررات تعتبر مقدمات لإصلاح الأمر 02/59 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ومن بين أهم الأسباب:

### 1- أزمة مالية الدولة المزمنة والمتطورة:

شهدت فرنسا زيادة في حجم الإنفاق العمومي في ظل تصاعد أزمة مالية الدولة، رغم الإصلاحات المتخذة عبر تدابير ضريبية لتخفيف الضغط على الشركات، وتنفيذ تدابير هيكلية مثل الخصخصة أو اللامركزية، أدى هذا لظهور اهتمام تدريجي بتسيير الأموال العمومية بشكل أفضل للتحكم في النفقات دون زيادة الضرائب ففشل برنامج ترشيد خيارات الميزانية الذي بدأ تطبيقه بداية من سنة 1970 وتم التخلي عنه بداية من سنة 1984 بسبب عجزه عن التحكم في النفقات العمومية<sup>2</sup>، بالتوجه نحو تبني نموذج الشركة كنموذج للتسيير وتكييفه مع القطاع العام، في هذا السياق أصبح الأمر 02/59 واقعا وطنيا ودوليا مختلفا تماما عن الذي تمت صياغته فيه أواخر 1950، والذي سيطر عليه مفهوم يتميز بمركزية وتدخلية شديدة

<sup>1</sup>: Luc ROUBAU, La réforme de l'état et son contexte : réformer l'Etat pour quoi et pour quoi?, Cahiers français, n° 346, pp 3,4. Sur le site suivant: [https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464\\_EX.pdf](https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464_EX.pdf). Consulter le: 12/08/2019.

<sup>2</sup>: Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, finances publiques, L.G.D.J, lextenso , 10<sup>ème</sup> edition, 2010, p.34.

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامه الإنفاق العمومي في فرنسا

للدولة تعكس في الواقع انشغالات وأوهام مجتمع ما بعد الحرب، في حين استمر تطبيقه على بيئة القيم فيها تسير في الاتجاه المعاكس له في كثير من الأحيان<sup>1</sup>.

## 2-تقادم الإطار القانوني المنظم لتيسر المالية العمومية:

خلافاً للإطار النظري الكينزي الملهم للأمر 02/59، عرفت سبعينات القرن الماضي تطورات تمثلت في ارتفاع حجم المطالب أمام شح في الموارد جعل الدولة غير قادرة على لعب دورها كضامن للاستقرار الاقتصادي في ظل تحديث الليبرالية الكلاسيكية. وأدى هذا إلى التشكيك في دورها وفي أدوات تدخلها، ومن ثم في المفاهيم الأساسية المستندة إليها المالية العمومية، والتي بدت حتى ذلك الوقت بديهية، وهكذا أصبح التدخل العمومي يطرح لسنوات إشكاليات في سياق جديد لفهم المالية العمومية يتم وضعه تدريجياً ويتميز بخاصيتين رئيسيتين هما: من ناحية تقييم المنظمة أو المؤسسة أكثر من روح المشروع، من ناحية أخرى الاتجاه أو الرغبة في تقريب تشغيل القطاع العام من القطاع الخاص من أجل ضمان تحكم أفضل في الإنفاق العمومي<sup>2</sup>.

## 3-تحولات البيئة السياسية والاجتماعية:

لا تقتصر أسباب الإصلاح على تقادم النص أو حتى على الوضع الفرنسي فقط، إذ تعرف الأنظمة المالية العمومية تحولا مماثلا في جل أنحاء العالم، حيث أسباب هذه التغييرات معقدة في الواقع ولا ترتبط فقط بالتغييرات المفاهيمية أو بالضرورات الاقتصادية والمالية، بل تتعلق برغبة السلطة التشريعية في تعزيز صلاحياتها في المجال المالي، وكذا زيادة اهتمام المواطنين بقضايا الإنفاق العمومي والرقابة عليها، حيث الاهتمام بالجواهر الاقتصادي وبالدرجة الأولى بالترشيد والفعالية والأداء في تسيير المال العام، وهو ما عزز في الأذهان صعود ثقافة الرقابة على تسيير الأموال العمومية وهذا خارج الدائرة المغلقة لصانعي القرار السياسي والمسيرين<sup>3</sup>.

يأتي هذا التحول في سياق مواجهة بين مفهومين تختلف طبيعتهما من النظرة الأولى إلى حد تعارضهما: من ناحية منطق سياسي متجذر ينطلق من التقاليد الديمقراطية حيث امتيازات السلطة في تنظيم وأداء السلطة المالية تستند إلى القدرة السياسية للمنتخبين، من ناحية أخرى منطق تسييري أحدث زمنياً يستجيب لمقتضيات اقتصادية تتميز بالقدرة المستندة إلى الخبرات التقنية أو الفنية لصانعي القرار<sup>4</sup>.

وبالنسبة للدول الديمقراطية فإن هذا يؤدي إلى رهان أساسي يتمثل في إدارة التوفيق بين هذين المنطقيين، إنها مسألة دمج المنطق الاقتصادي ذو الأولوية التسييرية في عملية صناعة القرار المالي والميزانياتي المستندة حتى الآن للقانون المالي العام ذو الأولوية السياسية.

<sup>1</sup>: Bernard PERRET, De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF), Revue française d'administration publique N°117, 2006/1, p 33.

<sup>2</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle Gouvernance financier De L'état, LGDJ, Paris, 2004, pp16, 17.

<sup>3</sup>: Michel Bouvier, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, Finances publiques op.cit, p. 34.

<sup>4</sup>: ibid, p. 44.

وفي هذا السياق يرى كل من Michel Bouvier و André Barilari "أنه من الخطأ الاعتقاد أن لولف LOLF يقتصر على تغيير إجراءات وتقنيات الميزانية، فهو في الواقع ثورة حقيقية في المنطق السياسي والإداري وضعت في شكل قانوني"<sup>1</sup>.

#### 4- تأثيرات السياق الدولي:

عرفت نهاية عقد ثمانينيات القرن الماضي أزمة المالية العمومية وطرح المؤسسات المالية الدولية لمصطلح الحكامة الجيدة والحكامة المالية الجيدة لغرض تجاوز أزمة التسيير العمومي بوجه عام وأزمة تسيير المالية العمومية بوجه خاص، إذ فرضت عولمة المبادلات في مجتمع دولي متكون من دول ذات سيادة متميزة اقتصاديا وماليا وقانونيا وسياسيا مبنية على شكل شبكات، للتطوير آليات للمراقبة متعددة الأطراف للمجال المالي تسمح بمواجهة الإشكالات والتدخل بسرعة للتقليل من المشاكل الناجمة عن هذه المخاطر، في هذه الإطار تم تطوير آليات للرقابة والتقييم الخاضعة لمنطق واحد وهو المعايير والمدونات المصاغة بداية من سنة 1998 من بعض الهيئات المالية الدولية والجهوية في شكل معايير لتوحيد أطر تسيير المالية العمومية، وعملية الميزانية بهدف التحكم في الإنفاق العمومي، إضافة إلى تأثير الاتحاد الأوروبي على الأنظمة المالية الوطنية ونظامها القانوني والمالي ليستجيب لمعايير التسيير المشروطة من قبل الاتحاد على الدول الأعضاء فيه<sup>2</sup>، يعتقد Michel Bouvier أن التمسك بالبعد الوطني وحده سيكون جزء من مقارنة جزئية تتجاهل الضرورات الناتجة عن تأثيرات العولمة<sup>3</sup>، ما دفع المشرع الفرنسي لمحاولة مواكبة هذه التحولات المشكلة لعامل ضاغط خارجي باتجاه تبني إطار قانوني قائم على إدماج مفهوم الأداء في التسيير المالي العمومي، ليتوافق مع السياق الدولي لإصلاح تسيير المالية العمومية والمد الإصلاحية المركز على مفاهيم الأداء والشفافية المندرج تحت مسمى حكامة المالية العمومية الجديدة والاستفادة من الممارسات الدولية الرائدة في هذا المجال<sup>4</sup>.

#### ثانيا- الأطراف الفاعلة في الإصلاح.

تعتبر المبادرة بمشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية على غير العادة مبادرة برلمانية، قدمها " Laurent Fabius " رئيس الجمعية الوطنية في أكتوبر 1998 عبر استحداث مجموعة عمل للتفكير في فعالية الإنفاق العمومي والرقابة البرلمانية، وعين Didier Migaud مقرا لها ليتم بعدها العمل الجماعي، أين أنشئت في فيفري 1999 لجنة برلمانية خاصة كلفت بمهمة التقييم والمراقبة، وفي مجلس الشيوخ كلف Alain Lambert لجنة المالية بذات المهمة، للعمل في نفس السياق تم تشكيل مديرية

<sup>1</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit, p.18.

<sup>2</sup>: Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, Finances publiques, op.cit., p.39.

<sup>3</sup>: Michel BOUVIER, Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ? RFFP, n°119, 2012, p. 5.

<sup>4</sup>: Eric WOERTH, Allocution d'ouverture, in Michel BOUVIER (dir), La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 5.

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامه الإنفاق العمومي في فرنسا

متخصصة على مستوى وزارة الاقتصاد والمالية والصناعة تحت مسمى مديرية إصلاح الميزانية، وهو ما جعل هذه المبادرة ثمرة إجماع في تشكيلها والمصادقة عليها، وقد عبر عن هذا Alain Lambert بقوله "إنها لحظة استثنائية بامتياز... عمل رئيسي للنضج الديمقراطي..." عمل كان من خلاله لشخصيات مختلفة جداً عبقرية التوافق على إعطاء معنى للديمقراطية وإعادة الحياة والقوة إلى دولتهم<sup>1</sup>.

تأتي المبادرة من الطبقة السياسية ومن البرلمانين تحديداً لكن الفاعلين في مجالها أيضاً هم المسيرون والمسؤولون عن تنفيذها ميدانياً.

تعكس مبادرة الإصلاح هذه رؤية توافقية بين الطبقة السياسية بشكل عام من أقصى اليسار إلى أقصى اليمين، وتشكل لحظة إجماع حول خيار يتعلق أساساً بالتحكم في الإنفاق العمومي وإصلاح تسيير المالية العمومية من أجل إصلاح الدولة<sup>2</sup>.

## ثالثاً: فلسفة الإصلاح.

يهدف قانون LOLF لتعزيز الديمقراطية البرلمانية، ولكن هدفه الرئيس هو تحديث التسيير العمومي وإحداث تحول عميق في الدولة والمجتمع الفرنسي بوجه عام<sup>3</sup>، ولهذا فالسمة الرئيسية للإصلاح من حيث فلسفته هي إدخال مفهوم الأداء في القانون المالي العام، والبحث عن الفعالية في تسيير المالية العمومية، وجعلها محور اهتمام القانونيين<sup>4</sup>.

قام مشروع الإصلاح على محاولة لإدماج المنطق السياسي والاقتصادي للذات في الواقع يرتبطان بثقافتين مختلفتين الهدف: ثقافة ديمقراطية مهتمة بتعزيز السلطة المالية للبرلمان، وثقافة تسييرية متعلقة بالشركة مهتمة بتطوير الخبرة التقنية وتقييم الأداء داخل الدولة.

ومن هنا فإن المحورين اللذين يستند إليهما هذا الإصلاح أحدهما سياسي والآخر اقتصادي:

## 1- المحور السياسي :

يركز القانون على فرض المزيد من الشفافية في أحكام المالية العمومية، وبالتالي تحسين قابلية قراءة حسابات الميزانية وحسابات الدولة، وتبسيط هيكل الميزانية، وإثراء المعلومات المقدمة للبرلمان بما يعزز قوة مبادرته في المادة المالية، ويمنحه وسائل الرقابة الحقيقية على تنفيذ الميزانية وتقييمها.

## 2- المحور الاقتصادي :

يشير الإصلاح إلى قناعة بأنه بدون شفافية المالية العمومية لا يمكن أن يكون هناك عمل ديمقراطي حقيقي فحسب، ولكن لا يمكن أن يكون هناك تسيير جيد للأموال العمومية، مع الأخذ بنموذج الشركات فإن

<sup>1</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit, p. 10.

<sup>2</sup>: Frank MORDACQ, LA LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'état, paris : L.J.D.J, 2006, p.16.

<sup>3</sup>: Michel BOUVIER, Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001: aux Frontières de réel et de l'utopie, dans administration, gouvernance et décision publique sous la direction du Ali SEDJARI, l'Harmattan -CERT, 2004, p. 319.

<sup>4</sup>: Jean-François CALMETTE, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, revue française d'administration publique, N°117), 2006/1, p. 43.

LOLF يؤسس من ناحية أخرى لرقابة التسيير ويجعل الأداء معيارًا أساسيًا للتسيير الجيد، كما أنه يربط حرية التسيير بمساءلة الفاعلين في ظل رقابة لاحقة على نشاطاتهم، تقوم على مقارنة مناجيرالية للتسيير خاصة في إجراءات تدقيق المهام، بمعنى كل إدارة تسأل حول جوهر مهامها، فهي بذلك تحدد أولوياتها وتعترف بإخفاقاتها، وهو النهج المستوحى مباشرة من المناجمنت العمومي الجديد<sup>1</sup>.

في هذا الإطار يرى Michel Bouvier " أن LOLF القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية يعكس تحولاً في اتخاذ القرار المالي، بحيث صار يندرج في منطق استراتيجي، يعدل في العمق الإجراءات، التشريع، وأيضاً طريقة العمل، وبهذا المعنى يمكن القول: أن الدولة تتحول، ويعاد تشكيل سلطاتها وصلاحياتها تحت ضغط الضرورات المالية"<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: إعادة صياغة عملية اتخاذ القرار المالي وتقوية دور البرلمان في المجال المالي.

يتجاوز قانون LOLF مسألة إصلاح نظام تسيير المالية العمومية فهو يتضمن عدة إصلاحات في نفس النص<sup>3</sup>، في هذا يرى Michel Bouvier و André Barilari أن قانون LOLF يمثل مرحلة مهمة في تاريخ القانون المالي والمؤسسات السياسية تتعدى مجرد المصادقة على تعديل للإطار المتعلق بقوانين المالية والميزانية فهو يتعلق "بعقد اجتماعي جديد للمالية العمومية، يشكل قاعدة لإصلاح الدولة، ويعكس أحكاماً جديدة تتعلق بإعادة لصياغة العلاقة بين البرلمان والحكومة بزيادة، وتعزيز قدرات المبادرة والرقابة لنواب البرلمان بشكل ملحوظ"<sup>4</sup>.

تحيل نظرة تحليلية لمضمون قانون LOLF إلى كونه يتعدى مجرد إصلاح لتسيير المالية وإعداد الميزانية وتنفيذها، إذ يدعو إلى التفكير في إعادة تجديد الديمقراطية السياسية ليس من خلال إدماج أساليب التسيير المتطورة للحسابات العامة، ولكن الأمر يتعلق بنطاق أوسع من خلال تبني مفهوم تسييري اقتصادي لعلمية اتخاذ القرار المالي ستحدث تغييراً جذرياً في معنى وفلسفة القانوني المالي العام، يتم ذلك عبر اعتماد مفهوم استراتيجي لاتخاذ القرار المالي العام، وتعزيز صلاحيات البرلمان في المجال المالي، وإطار عمل محاسبي لتقييم الوضع المالي للدولة بشكل أفضل لتحكم في النفقات العمومية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>: Jean-François CALMETTE, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), op.cit., p.44.

<sup>2</sup>: Michel BOUVIER, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques, op. Cite, p. 368.

<sup>3</sup>: Francq MORDACQ, un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre, RFFP, n°116-2011, p. 83.

<sup>4</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., 10.

<sup>5</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op. cit., p. 21.



**أولاً: تبني منظور استراتيجي لعملية اتخاذ القرار المالي.**

يرى "Damien Cateau" أن LOLF " هو ثورة حقيقية في القانون المالي العام تستهدف تحقيق غايتين متكاملتين: تحديث التسيير العمومي وتعزيز دور البرلمان في المجال المالي والميزانياتي عبر إدخال مفهوم الأداء على القانون المالي العام"<sup>1</sup>.

فيرتكز القانون LOLF على نقطتين أساسيتين هما:

-تحديث التسيير العمومي، وتعزيز دور البرلمان في مجال الميزانية عبر تعديل إجراءات إعدادها ومناقشتها وتنفيذها والرقابة عليها.

-الانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج في التسيير المالي العمومي، وهو ما يسمح بعصرنة الإدارة العامة وزيادة فعاليتها.

**1-توزيع الاعتمادات حسب الأهداف: البرامج والمهام والأنشطة.**

لم تعد الميزانية تقسم حسب النفقة بل حسب السياسة العامة التي يشارك البرلمان، والمواطنون والحكومة في تقدير الموارد اللازمة لتطبيقها في كل سياسة من سياسات الدولة، ويتم ذلك وفق هيكلية جديدة كالآتي:

أ-البرنامج: الذي يترجم الانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج<sup>2</sup> ويشكل مفتاح هذا الإصلاح وعنصر مؤسس له<sup>3</sup>.

وبالتالي البرنامج: يجمع الاعتمادات الهادفة لتنفيذ نشاط أو مجموعة مترابطة من النشاطات يتعلق بوزارة واحدة، يتماشى مع أهداف مؤشرات ونتائج، ويتطلب إرشادا يظهر مهمات إدارية جديدة.

ب-المهام: تتكون المهمة من مجموعة من البرامج المتعلقة بسياسة عامة محددة، ويصوت البرلمان على الميزانية عن طريق التصويت على المهام كما يمكنه التعديل في توزيع الاعتمادات ما بين البرامج بنفس المهمة، كما يمكن أن تكون مشتركة بين وزارة أو أكثر<sup>4</sup>.

ج-الأنشطة: يعتبر النشاط المكون للبرنامج أساسا للتقييم الميزانياتي المشكل من طرف القانون LOLF في إطار البرامج لحظة المصادقة على قانون المالية، وتوزيع الاعتمادات بين النشاطات التي تحدد بدقة مختلف

<sup>1</sup>: Damien CATTEAU, La lolf et la modernisation de la gestion publique, la performance, fondement d'un droit public financier rénové, thèse doctorat en droit public discipline : droit public financier, Université de Lille 2, 2005, résumé de la thèse.

<sup>2</sup>: Alain Lambert, rapport du sénat n° 343, session ordinaire de 2000-2001, p. 76. Sur le site suivant : <https://www.senat.fr/rap/100-343/100-3431.pdf>. Consulté le : 06/09/2019.

<sup>3</sup>: حسب المادة 07 من القانون "LOLF" يضم البرنامج اعتمادات مخصصة لتنفيذ نشاط أو مجموعة متناسقة من الأنشطة المتعلقة بوزارة واحدة، يتم ربط هذه الأنشطة بأهداف حقيقية، محددة وفقا لغايات المنفعة العامة، إضافة إلى النتائج المنتظرة والتي تخضع للتقييم" المادة 07 الفقرة 01 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لولف رقم 629/2001، النسخة الموحدة 17أفريل 2009. الصادرة عن مركز الترجمة بالملف رقم 0849 بتاريخ 5 أوت 2009، أنظر الرابط:

[https://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/ar/node\\_212](https://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/ar/node_212)، تاريخ الاطلاع: 15/08/2017.

<sup>4</sup>: André BARILARI, la mise en œuvre de la lolf dans : réformes des finances publiques démocratie et bonne gouvernance, in actes de IVE université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004, p. 25.

عناصر السياسة العامة، وأنواع النشاطات المستعملة، والمسؤوليات من طرف كل مسؤول، وتحدد الهدف بدقة أثناء التنفيذ وتنسيق الأهداف والمؤشرات فتكون مخصصة ومقسمة إلى أنشطة فرعية يمكن تقييمها<sup>1</sup>.

## 2- التسيير الميزانياتي متعدد السنوات.

يتبنى قانون LOLF إطار متعدد السنوات للميزانية على المدى المتوسط من أجل توضيح أهداف السياسة المالية للبرلمان، وتحديد تكاليف إنهاء البرامج، والتقييم الآني لنتائج القرارات المتخذة خلال الفترة، كما يوصي القانون بضرورة إرفاق مشروع قانون المالية بتقارير تفسيرية للتوقعات بالإيرادات والنفقات واعتمادات الإيرادات للسنوات الثلاث أو الأربع اللاحقة.

## ثانيا: تقوية سلطات البرلمان في المجال المالي.

يعد تعزيز الصلاحيات المالية للبرلمان أحد أهم دواعي إصلاح الإطار المنظم لتسيير المالية العمومية في فرنسا، في هذا السياق عمل قانون LOLF على إعادة التوازن للعلاقة ما بين الحكومة والبرلمان مع الحرص على الالتزام بالإطار الدستوري الناظم لهذه العلاقة، ومع تبنيه لمقاربة متعددة السنوات للميزانية إلا أنه يحتفظ بالقواعد التقليدية للميزانية<sup>2</sup>.

وتجلى مستجدات هذا القانون لجهة تقوية سلطات البرلمان في المجال المالي في:

### 1- اتساع مجال مبادرة البرلمان وضمن احترام الرخصة البرلمانية.

أ- منح البرلمانين إمكانية اقتراح نقل الاعتمادات داخل نفس البرنامج ومن برنامج لآخر، أو اقتراح برامج جديدة داخل نفس المهمة بشرط تبريرها وقبولها من طرف الحكومة، وتسمح هذه الإمكانية بتجاوز القيد الدستوري<sup>3</sup>.

ب- تقديم ضمانات بعدم تجاوز الترخيص البرلماني، وذلك بتقييد إمكانية الحكومة في ممارسة تغيير طبيعة الاعتمادات بواسطة نصوص تنظيمية وحصرها في نطاق سقف لا يمكن تجاوزه 2% من حجم الاعتمادات الأصلية فيما يتعلق بالتحويلات المؤدية لتوزيع الاعتمادات بين البرامج التابعة لنفس الوزارة<sup>4</sup>، و3% من الاعتمادات الأصلية للبرنامج فيمل يتعلق بترحيل اعتمادات الأداء إلى السنة الموالية<sup>5</sup>، و1.5% بالنسبة للاعتمادات المفتوحة بالنسبة للمبلغ الإجمالي للاعتمادات الملغاة<sup>6</sup>.

يلزم نص المادة 15 من قانون LOLF الحكومة بإحالة كل عمل مهما كانت طبيعته من شأنه جعل الاعتماد غير قابلة للتصرف إلى اللجان المالية في مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

<sup>1</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit, p. 22.

<sup>2</sup>: يحتفظ القانون بمبادئ التقليدية للميزانية والمتمثلة في قاعدة وحدة الميزانية وسنوية الميزانية وشمولية الميزانية في الفصل السادس من القانون.

<sup>3</sup>: نص المادة 40 من الدستور الفرنسي التي تنص على عدم قبول أي اقتراح يتعلق بتقليص الموارد العامة أو إحداث تكاليف عامة أو الزيادة فيها.

<sup>4</sup>: Article 12 de la loi organique relative aux lois de finances N° 2001-962.

<sup>5</sup>: Article 15 de la loi in fine.

<sup>6</sup>: Article 14 de la loi in fine.

## 2-رقابة وتقييم البرلمان لاستخدام الاعتمادات.

تم تدعيم سلطة البرلمان الرقابية عبر تقوية سلطة لجنتي المالية في مجال الرقابة والتقييم، فيمكن لرئيسي لجنتي المالية ومقرريهما وكذا المقررين الخاصين القيام بالأبحاث والتحقيقات والاستماع في عين المكان أو من خلال تفحص وتدقيق الوثائق التي تلزم الحكومة بتقديمها، كما تلزم بالإجابة على الملاحظات المقدمة في إطار مهام البحث والتقييم في أجل شهرين<sup>1</sup>.

من خلال الصلاحيات الممنوحة للجنة المالية على إعادة تنظيم وترشيد سلطة الرقابة والتقييم، وتوسيع نطاقها لتشمل كل مسألة متعلقة بالمالية العمومية<sup>2</sup>.

لقد أصبح للجنة المالية دور رئيس في صناع القرار المالي ومراقبته وتنفيذه كرسه الصلاحيات الواسعة التي منحها إياها قانون LOLF، وتعكس جانبا مهما من إعادة التوازن في العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان في المجال المالي من بين هذه الصلاحيات الممنوحة للجنة المالية ما يلي<sup>3</sup>:

أ-تدقيق كيفية تصويت البرلمان على الميزانية:

- تكريس أولوية المصادقة على الجزء الأول من الميزانية قبل الجزء الثاني<sup>4</sup>.

- التصويت دفعة واحدة على الموارد.

- التصويت على الاعتمادات حسب كل مهمة.

- التصويت على اعتمادات الميزانيات الملحقه أو كشوف الحسابات الخاصة بحسب الميزانية الملحقه وبحسب الحساب الخاص<sup>5</sup>.

ب-توسيع إمكانيات الاستعانة بمجلس المحاسبة:

-مساعدة المجلس للبرلمان في مهتمتي الرقابة والتقييم.

-إجراء كل تحقيق تطلبه لجان البرلمان المعنية بتسيير المصالح والهيئات وتبليغ نتائجه وجوبا.

-تدقيق المجلس لسلامة وشرعية وصدق حسابات الدولة بمشروع التسوية والتصديق عليها.

-إيداع المجلس لعدد من التقارير لإعلام البرلمان بظروف سير تنفيذ الميزانية<sup>6</sup>.

ج-قانون التسوية كتعبير عن رقابة برلمانية احترافية لمالية الدولة.

جاء قانون LOLF بمنطق رقابة التسيير الذي يفرض اتخاذ القرار المالي في إطاره العودة إلى النتائج التي من خلالها تتم رقابة وتقييم فعالية هذه الأنشطة، وهو ما تم تجسيده من خلال قانون تسوية الميزانية الذي أصبحت مناقشته تتم قبل مشروع قانون المالية للسنة، وهو ما يساعد الحكومة والبرلمان على إقرار

<sup>1</sup>: Article 53 de la loi in fine.

<sup>2</sup>: Article 58 de la loi in fine.

-Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit, p. 32.

<sup>3</sup>: Irène BOUHADANA, Vers un nouveau rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires dans : réformes des finances publique démocratie et bonne gouvernance, in actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004, pp. 39-45.

<sup>4</sup>: Article 42 de la loi in fine.

<sup>5</sup>: Article 43 de la loi in fine.

<sup>6</sup>: Article 58 de la loi in fine.

قانون المالية السنوي بناء على معطيات حقيقية واتخاذ التدابير الملائمة على هذا الأساس، كما تمنع مناقشة مشروع قانون المالية للسنة من طرف أية غرفة في قراءة أولى قبل تصويتها على قانون التسوية للسنة المالية السابقة<sup>1</sup>.

يعد قانون تسوية الميزانية فرصة للبرلمان لمتابعة كيفية تنفيذ قانون الميزانية للسنة التي قام بالتصويت عليها، وللوصول لتحقيق متابعة فعالة ألزم قانون LOLF الحكومة بإرفاق مشروع قانون التسوية بـ: -تطور إيرادات الميزانية العامة.

-ملاحق تفسيرية تفصل لكل برنامج أو تخصيص القيمة النهائية للاعتمادات المفتوحة، مع الإشارة إلى الفروق مع عرض الاعتمادات المفتوحة، وتعديلات الاعتمادات المطلوبة، كما تعرض أيضا الفروق بين التقديرات والإنجازات المحققة باعتبار أموال الإعانات.

-ملحق تفسيري يعرض إيرادات ميزانية الدولة ونفقاتها الفعلية بحسب الاتفاقيات المنصوص عليها في المادة 3/51 وتتضمن تبريرات الظروف التي أدت لعدم الالتزام بالنفقات المناسبة للاعتمادات المخصصة لتمويل نفقات كل برنامج.

-التقارير السنوية للأداء وهي شبيهة بالمشاريع السنوية للأداء تسمح بمقارنة التنبؤ والتنفيذ من خلال مؤشرات الأداء والتكاليف الحقيقية، وتبرير حركة الاعتمادات والنفقات المدونة في كل باب من خلال تحديد سبب تجاوز الاعتمادات المدونة استثنائيا بسبب القوة القاهرة.

-تقرير مجلس المحاسبة الخاص بالنتائج وبالحسابات المشتركة والتحليل الخاص بالمهام والبرامج والتنفيذ<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: ابتكارات LOLF ومدى تجسيدها لحكاماة الإنفاق العمومي.

هدف قانون LOLF لتكريس الدور الجديد للبرلمان المقيم لجهة الميزانية بإصلاح تسييرها، وتحديث الإطار العام الذي تدرج فيه قوانين المالية والإجراءات المتعلقة بإعدادها واعتمادها وتنفيذها، ويركز الإصلاح على ربط حرية المسيرين بالمساءلة، كما يهدف لتعزيز شفافية تسيير الميزانية واحترام مضمون الرخصة البرلمانية، في سياق البحث عن تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمالية العمومية المتمثلة أساسا في رهان تحقيق حكامة الإنفاق العمومي تمت ترقية مبدأ صدق الميزانياتي إلى مرتبة قاعدة من قواعد المالية العمومية.

### الفرع الأول: اعتماد نظام جديد للمسؤولية وتعزيز شفافية وصدقية القرار المالي.

يهدف القانون العضوي إلى إصلاح تسيير المالية العمومية من خلال منح المسيرين حرية أكبر وربطها بالمساءلة.

### أولا: تكريس حرية ومساءلة المسيرين.

يقدم قانون LOLF نظاماً جديداً للتسيير يقوم على منح حرية أكبر للمسيرين العموميين لاستعمال الاعتمادات داخل البرنامج بالتركيز على النتائج مع مرونة واضحة في التسيير تقابلها مسؤولية عن النتائج

<sup>1</sup>: Article 41 de la loi in fine.

<sup>2</sup>: Article 54 de la loi in fine.

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا

المحصل عليها بعد استعمال الاعتمادات وتنفيذ البرامج، مسؤول البرنامج والوزير كلاهما يخضع للمراقبة وللمساءلة عن نتائج الإنفاق، وتبرير أي نفقة بداية من أول أورو في ظل الاعتمادات على مؤشرات واضحة لقياس الأداء في كل برنامج<sup>1</sup>.

تتعلق مسؤولية المسيرين في المجال المالي من ضرورة تقديم حساب عن تسييرهم وتصرفاتهم، ويشكل التوفيق بين المسؤولية المناجيرية والمسؤولية للقانونية الرهان الحقيقي لإصلاح تسيير المالية وتجسيد الحكامة المالية<sup>2</sup>.

إن مسؤولية الأمرين بالصرف ترتبط بالاختيارات الاستراتيجية عند اقتراح البرامج التي تترجمها الأهداف المحددة لكل برنامج والمؤشرات المحددة له، يعكس هذا التوجه الانتقال من مسؤولية قانونية تقوم على الالتزام باحترام القواعد القانونية إلى مسؤولية تسييرية مناجيرية تستند لوجوب تحقيق الفعالية وتحسين أداء التسيير العمومي<sup>3</sup>.

يوفر هذا النوع من المسؤولية إمكانية تطوير التعاقد بين الوزارات والمصالح الخارجية التابعة لهم والمعنية بإنجاز البرامج، ويترتب على هذه المسؤولية الاستماع إلى مسؤولي البرامج من طرف لجنتي المالية بالبرلمان مباشرة دون الوزراء، مع إمكانية فرض عقوبات في حالة سوء التسيير<sup>4</sup>.

يهدف قانون LOLF لإدخال المسؤولية المناجيرية من خلال:

- وضع إطار للأهداف (بدون أهداف، لا يوجد مناجمات) قابلة للقياس من خلال المؤشرات مع أهداف محددة.

- خلق مساحة حقيقية للمناورة من خلال شمولية الاعتمادات والتخصيص على مستوى البرنامج.

- تخفيف الرقابة السابقة الناتجة عن الطبيعة الملزمة لمدونة النفقات بحسب طبيعتها.

يمكن للتسيير العمومي الجديد الذي يقوم عليه LOLF أن يزدهر على مستويات المساءلة الجامعة لهذه الخصائص الثلاث معاً<sup>5</sup>.

## ثانياً: تعزيز الشفافية ومبدأ الصدق الميزانياتي.

يستند قانون LOLF لمبادئ مهمة مثل توسيع نطاق حرية المسيرين والانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، وضمان شفافية أكبر عند عرض مشروع قانون المالية من خلال تزويد البرلمان بمعلومات

<sup>1</sup>: Article 5 de la loi organique relative aux lois de finances N° 2001-962.

<sup>2</sup>: Stéphane THEBAULT, La responsabilité des gestionnaires: responsabilité managériale et responsabilité juridictionnelle, approche dans: réformes des finances publique démocratie et bonne gouvernance, a actes de l'Ve université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004, p283.

<sup>3</sup>: Aline LAMBERT. Didier MIGAUD, La mise en œuvre de la loi organique relative aux Lois de finances. Réussir la LOLF, à l'épreuve de la pratique insufflée, nouvelle dynamique à la réforme, Rapport au Gouvernement, Octobre 2006.p12.

<sup>4</sup>: Fatima YATIM, L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF, politiques et management public, Vol 31/3, 2014, p165. Sur le site suivant : URL: <http://journals.openedition.org/pmp/7165>

<sup>5</sup>: André BARILARI, La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques, In arkwrighte et al, L'économie politique de la LOLF, La Documentation Française, Paris, 2007, p. 305.

تسمح له ببناء تصور صادق عن وضعية المالية العمومية وهو ما عكستها ترقية مبدأ الصدق الميزانياتي إلى مبدأ من مبادئ المالية العمومية، والذي ظهر أولاً في اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي<sup>1</sup>.

### 1-توسيع نطاق الشفافية.

يرتبط مفهوم الشفافية بمدى توفر المعلومات وقد أتاح قانون LOLF تنوعاً في إمكانيات تزويد البرلمان بالمعلومات عبر آليات متعددة للإعلام ومن أهمها:

أ-مأسسة النقاش حول توجهات الميزانية من خلال إلزام الحكومة بتقديم تقرير حول تطور الاقتصاد الوطني والتوجهات في المالية العمومية، وإجراء نقاش في كلا الغرفتين يسبق مناقشة قانون التسوية<sup>2</sup>.

-الأسئلة والاستفسارات البرلمانية لغرض دراسة قانون المالية والتصويت عليه يمكن للجان البرلمانية<sup>3</sup> توجيه استمارة أسئلة أو استفسارات إلى الحكومة قبل 10 جويلية من كل سنة وتجب الحكومة خطياً بتاريخ 10 أكتوبر كحد أقصى<sup>4</sup>.

-تعزيز التقرير الاقتصادي والاجتماعي والمالي المرفق بمشروع قانون المالية والمطالبة بإدراجه في منظور متعدد السنوات الذي يشترط فيه تفصيل الفرضيات الاقتصادية المستند إليها مشروع قانون المالية، كما يجب أن يفسر آفاق تطور الواردات والنفقات، ورصيد مجموعة الإيرادات خلال السنوات الأربع المقبلة، ويعبر عنها وفق معايير المحاسبة الوطنية<sup>5</sup>.

ب-الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية (أكتوبر من السنة ن-1).

-ملحق تفسيري يعرض بحسب البرنامج أو التخصيص قيمة الاعتمادات المدرجة بحسب الباب، ويظهر تقدير الاعتمادات الممكن فتحها عبر حسابات أموال الإعانات، كما يرفق بهذه الملحقات مشروع سنوي لأداء كل مشروع يحدد:

-عرض الأنشطة والتكلفة المرتبطة بها، والأهداف المنشودة والنتائج المحرزة والمنتظرة للسنوات القادمة التي تقاس بواسطة مؤشرات دقيقة يبرر اختيارها.

-تقديم النفقات الضريبية.

- تبرير تطور الاعتمادات بالنسبة للإنفاق الفعلي للسنة السابقة بالنسبة للاعتمادات المفتوحة بموجب القانون المالي للسنة الجارية، والاعتمادات نفسها التي زادت قيمتها بسبب تلك التي جرى ترحيلها من السنة السابقة مع الإشارة إلى آفاق التطور اللاحقة.

\* ملاحق تفسيرية تشرح كل ميزانية ملحقة وكل حساب خاص.

\* ملحقات عامة نُص عليها في القوانين والأنظمة المخصصة للإعلام للبرلمان ورقابته<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>: قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 94-351 المؤرخ في 1994/12/29.

<sup>2</sup>: Article 48 de la loi in fine.

<sup>3</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op. cit, p. 40.

<sup>4</sup>: Article 49 de la loi in fine.

<sup>5</sup>: Article 50 de la loi in fine.

<sup>6</sup>: Article 51 de la loi in fine

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا

- ضرورة إيداع تقرير خلال افتتاح الدورة البرلمانية العادية يظهر مجموع الاقتطاعات الإلزامية وتطورها، ويتضمن تقييما ماليا للسنة الجارية والسنتين اللاحقتين، كما يمكن أن يخضع لنقاش في غرفتي البرلمان<sup>1</sup>.

## 2- إدخال مبدأ الصدق الميزانياتي.

يجد مبدأ الصدق المالي مرجعيته في إعلان حقوق الانسان والمواطن لعام 1789، والذي تطور في ظل توسيع الكتلة الدستورية ليرتقي إلى أحد أهم المبادئ في مجال المالية العمومية، بفضل إسهامات القضاء المالي من خلال ملاحظاته المتكررة بمناسبة مراقبته لتنفيذ قوانين المالية السنوية، ما سمح بتوسيع نطاقه وترقيته لمرتبة المبادئ الدستورية<sup>2</sup>، إذ أصبح يشكل معيار مرجعيا لقوانين المالية، ولكل عمليات الميزانية على اعتبار أن أحكامه ترتبط بنظر والتثبت من الحسابات، أما المجلس الدستوري فتركيزه على المبدأ ينصب على الجانب التوقيعي للميزانية<sup>3</sup>.

يرى Jean-François JOYE أن مبدأ الصدق في قانون المالية " يتم تقديمه وتدريبه كأحدث المبادئ المالية، ومع ذلك فإن للمبدأ أساسا قديما حتى لو كان المصطلح بالكاد يستخدم في الماضي، يستحق هذا المبدأ الارتقاء إلى مكانه الصحيح، أي في ذروة القواعد أو المبادئ المهمة لقانوننا المالي، إنه مبدأ أساسي وربما أكثر أهمية لأنه يتوج الصرح القانوني المالي ويضمن وحدته المفاهيمية<sup>4</sup>.

تناوله قانون " LOLF " كمبدأ يتعلق بقوانين المالية، لكنه لم يحسم بشكل نهائي مسألة قيمته في الباب الثالث: المتعلق بمضمون قوانين المالية وعرضها في الفصل الأول المعنون بمبدأ الصدق في المادة 32 "تعرض قوانين المالية بصورة صادقة مجموع واردات الدولة وأعبائها. يظهر صدقها من خلال المعلومات المتوافرة والتقديرية الناجمة عنها"، كما تناولته المادة 27 الفقرة الثالثة "... يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة، صادقة، وأن تعطي صورة صادقة عن أملاك الدولة ووضعها المالي ". وفي إطار مهمة مساعدة مجلس المحاسبة للبرلمان في أداء دوره الرقابي تم التطرق لمبدأ الصدق في المادة 58 فقرة 05... المصادقة على نظامية حسابات الدولة ونزاهتها وصدقها. وتلحق هذه المصادقة بمشروع التسوية وترفق ببيانات التدقيقات المقامة بها<sup>5</sup>.

ويرتبط مبدأ الصدق بالحكامة المالية لكون القرار المالي وشفافيته تتعلق أساسا بجودة المعلومات المقدمة وصدقيتها في هذا السياق ترى Marie-Christine Esclassan بأنه توجد روابط قوية وعميقة بين مبدأ الصدق والحكامة المالية على اعتبار أن الحاجة إلى معلومات موثوقة صادقة يشكل عنصرا رئيسيا في مفهوم حكمة الأنظمة مهما كان نوعها، حيث يتم التركيز على هذا المبدأ في القطاع الخاص على

<sup>1</sup>: Article 52 de la loi in fine

<sup>2</sup>: يمكن اعتبار قرار المجلس الدستوري بشأن قانون مالية 1983 أول قرار يؤسس لمبدأ الصدق لكن دون استعمال المصطلح، وأمام كثرة المطالبات البرلمانية والاصرار على ترقيته لمبدأ استعمله المجلس الدستوري في قراره لسنة 1984 بشأن قانون المالية السنوي.

<sup>3</sup>: Sénat, les documentations de travail du sénat, série études juridique, le Principe de sincérité des Lois des finances et des Lois de financement de la sécurité sociale, n° EJ 1, Octobre 2006, p8.

<sup>4</sup>: Jean-François JOYE, La sincérité, premier principe financier, RFFP, 2010 n° 111, pp. 17-18.

<sup>5</sup>: Luc Saïd, enjeux autour d'un principe controversé, RFFP, 2010 n° 111, p. 5.

شقه المتعلق بالمعلومات المحاسبية مثل ما هو موجود في قانون التجارة، في المقابل لا يعتبر مبدأ الصدق مكونا أساسيا من مكونات الحكامة المالية أو على الأقل لم يتم تقديمه وترسيمه من خلال الإطار القانوني، ولم تتم الإشارة إليه في المبادئ الخمسة للحكامة للكتاب الأبيض للحكامة الأوروبية، في حين تمت الإشارة إليه في أدبيات المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية) معتبرة الحكامة المالية في المجال الميزانياتي مرتبطة مباشرة بالشفافية وليس بالصدق الذي تعتبره عنصرا قريبا منها ويشكل عنصر رئيسيا فيها<sup>1</sup>.

الاهتمام بالمبدأ عرف في بعض الأنظمة القانونية تطورا خاصة في ظل انتشار مفهوم الحكامة المالية والترويج لمعاييرها من قبل المؤسسات المالية الدولية، في هذا الإطار عرفت علاقة مبدأ الصدق والحكامة المالية تطورا في القانون المالي الفرنسي تحديدا من خلال إدخال منطق الأداء والفعالية في التسيير المالي العمومي، فتم اعتماد الصدق كمبدأ ميزانياتي ومحاسبي للدولة في قانون LOLF لسنة 2001<sup>2</sup>.

### ثالثا: إطار محاسبي يسمح بتقدير أفضل للوضعية المالية للدولة.

لقد أدى قانون LOLF لإحداث تغييرات عميقة على المحاسبة العمومية وفسفتها التي صارت موجهة نحو مزيد من شفافية الحسابات العامة للدولة والتحكم في التسيير العمومي في محاولة للتوافق مع ما هو معمول به في هذا مجال في التسيير في القطاع الخاص، من خلال إنشاء نظام معلومات للميزانية والمحاسبة في الإدارة لغرض قياس الأداء ورقابة التسيير للمصالح، مع الأخذ بعين الاعتبار تقييم فعالية النفقات العمومية، هذا التصور يؤدي أيضا لإعادة النظر في الأهداف المعينة للوظيفية الرقابية<sup>3</sup>.

في سياق البحث عن تحقيق الحكامة وتجسيد فعالية النفقات العمومية جاء التصور الجديد للمحاسبة الذي يقوم على مسك الدولة لمحاسبة لإيرادات ونفقات الميزانية ومحاسبة عامة لمجمل هذه العمليات، ومن جهة أخرى تعرض محاسبة موجهة لتحليل التكاليف لمختلف النشاطات الملتمزم بها في إطار البرامج<sup>4</sup>.

1-أدى تطبيق القانون العضوي (LOLF) إلى مرور النظام المحاسبي الفرنسي من نوع محاسبي واحد إلى ثلاث أنواع محاسبية:

أ-محاسبة الصندوق: محاسبة الميزانية أو الخزينة الموجهة للمتابعة اليومية لحالة خزينة الدولة، وتسجيل الإيرادات والنفقات المرتبطة بالسنة المالية الحالية، هذا النظام يظهر بسهولة الدفع والتحصيل للدولة، وللخزينة بتقدير احتياجاتها وقدرتها التمويلية<sup>5</sup>.

ب- المحاسبة العمومية: المبنية على أساس آخر هو الحقوق والالتزامات، وتقوم على تسجيل الإيرادات والنفقات في تاريخها، إذ تسمح بتسجيل المجاميع الواجبة الدفع أو التحصيل لاحقا من جهة ومن جهة أخرى

<sup>1</sup>: Marie-Christine ESCLASSAN, Sincérité et gouvernance publique: y'a-t-il une sincérité financière publique spécifique ?, RFFP, 2010 n° 111, pp. 5- 6.

<sup>2</sup>: ibid, p. 6.

<sup>3</sup>: Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle gouvernance financière de l'État, op.cit., p. 46.

<sup>4</sup>: Article 27 de la loi in fine.

<sup>5</sup>: Article 28 de la loi in fine.



## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا

عرض الالتزامات الخارجة عن الميزانية، ولا تختلف القواعد التي ترعى المحاسبة العمومية للدولة عن تلك المطبقة على الشركات<sup>1</sup> إلا لناحية خصوصية عمل الدولة<sup>2</sup>.

ج- محاسبة تحليل التكاليف العامة: القائمة على تحليل النشاطات الملتمزم بها في إطار البرامج والهادفة لمعرفة تكاليف السياسات العمومية الموضوعة من طرف الدولة التي يجب أن تكون محددة استنادا إلى تطبيق منطق الأداء الذي يقوم عليه القانون العضوي<sup>3</sup> LOLF.

2- مستجدات النظام المحاسبي في ظل القانون العضوي (LOLF).

في سياق البحث عن الأداء الجيد وتحقيق النتائج شهد القطاع العام تحولا متزايدا نحو تبني المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام للمسيرين من خلال اتخاذ مجموعة جديدة من المعايير المساعدة على اتخاذ القرارات، وبهذه المعايير أصبحت المحاسبة العمومية تسير تدريجيا نحو تبني نهج المحاسبة المالية لتقديم المساعدة في تسيير فعال للنفقات العمومية من خلال توفير فهم أفضل لتكاليف مختلف المهام والبرامج والأنشطة التي تقوم بها الإدارات المختلفة، أي التوجه نحو تبني محاسبة اتخاذ القرارات " بحسب تقرير مجلس الشيوخ الفرنسي حول إصلاح الأمر 02/59 المتضمن القانون العضوي بقوانين المالية وفي هذا السياق يعدد المدير العام للمحاسبة العمومية الفرنسي Dominique LAMIOT التغيير الحاصل في: -تشير المحاسبية العمومية الجديدة إلى معايير قريبة من معايير الشركات مع مراعاة خصوصية عمل الدولة.

-إيجاد ديناميكية شاملة لدى الوزارات لتحسين موثوقية قوائم الجرد والتقييمات، ليصبح نظام المحاسبة الجديد أداة لقيادة المسيرين للمصالح.

-يوفر الإطار المحاسبي الجديد إطارا شفافا وصادقا عن حسابات الدولة وعن وثروتها المالية، وإدارة الأصول والمخزونات، وتصور لمخاطر للأعباء المستقبلية.

-يشجع على فهم أفضل للوضع المالية للدولة وتحقيق استدامة الأوضاع المالية، وبالتالي تعتبر وسيلة معلومات مهمة للبرلمان.

-تعزيز إمكانيات مساءلة المسيرين عن إدارتهم المالية.

-يتميز الإصلاح المحاسبي بالاهتمام بالجودة المحاسبية في مرحلة تتماشى مع الاهتمام بمحاسبة الانظام والشرعية لتحقيق ذلك، تعتبر الرقابة الداخلية هي الأداة المفضلة لضمان الامتثال للإجراءات وتسيير المخاطر<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>: Charles WALINE, Pascal DES ROUSSEAU et Stanislas GODFROY, Le budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques, la documentation française, Paris, 2006, p. 136.

<sup>2</sup>: Article 30 de la loi organique relative aux lois de finances N° 2001-962.

<sup>3</sup>: Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, Finances publiques, op.cit., pp.509-510.

<sup>4</sup>: Dominique LAMIOT, La réforme de la comptabilité publique, levier de modernisation de l'Etat, Publication de l'Institut de gestion et du développement économique, France, études n° 23, juin 2007, p. 1.

## الفرع الثاني: مدى نجاح التجربة الفرنسية في ترشيد الإنفاق العمومي.

لقد شكل هاجس التحكم في الإنفاق العمومي في فرنسا مصدر قلق مستمر للحكومات المتعاقبة، خاصة في ظل مقارنتها بباقي دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تمكنت من تقليص نفقاتها العمومية، في هذا الإطار يعتبر قانون LOLF ثورة حقيقية في مجال تسيير المالية العمومية، ورافعة لإصلاح الدولة من خلال تركيزه على نقطتين مهمتين هما: تحديث وعصرنة التسيير العمومي بالاعتماد على آليات المناجمنت العمومي الجديد، وتقوية وتعزيز دور البرلمان في مقارنة سعت لتحقيق الحكامة المالية العمومية، وإصلاح الدولة من خلال إصلاح تسيير المالية العمومية، والتحول لمنطق النتائج وتقييم الأداء، الهدف الرئيس لهذا المشروع هو تحقيق فعالية الإنفاق العمومي فإلى أي مدى نجح هذا القانون في تحقيق ذلك ؟

يرى Didier Migaud أحد الفاعلين الرئيسيين في صياغة مشروع القانون ومتابعة تنفيذه كرئيس للجنة المالية في الجمعية العامة، ثم كرئيس لمجلس المحاسبة أن حصيلة تطبيق القانون تعتبر إيجابية، ولكن الممارسات أظهرت قصورا في جوانب تحتاج لتحسين مستمر<sup>1</sup>.

### أولا: الجوانب الإيجابية لتطبيق القانون العضوي LOLF والتحكم في الإنفاق العمومي.

لقد أدى تطبيق القانون بداية من السنة المالية 2006 لحدوث تحولات عميقة في منهجية التسيير العمومي من خلال تبني مقارنة تعتمد على التوفيق بين الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية، وانتهاج أساليب مستوحاة من المناجمنت العمومي الجديد، تركز على إدخال ثقافة الأداء والبحث عن النتائج والفعالية من خلال الاعتماد على مؤشرين لقياس الأداء، وتحليل وتقييم السياسات العامة لإرساء نظام عقلاني للتسيير العمومي والتسيير المالي بالخصوص.

-يجسد قانون LOLF محاولة للتوفيق والتعايش بين منطق إداري.

-سياسي متجذرا في ممارسات التسيير المالي العمومي ومنطق المناجمنت المرتكز على الأهداف والأداء، ما يجعل منه نموذجا فرنسيا للمناجمنت المالي والميزانياتي<sup>2</sup>. وهو في هذا يستجيب للسياق الخاص بفرنسا، إذ تشير التجارب لعدم نجاح عميلة الإصلاح في حال عدم مراعاتها لخصوصية السياق المراد تطبيقها فيه<sup>3</sup>.

-تجسد هذا في الانتقال إلى ميزانية النتائج المعتمدة في تخصيص الاعتمادات حسب البرامج وليس بحسب أوجه النفقات العمومية كما كانت سابقا، فالمقياس هو النتائج المتوقعة من البرنامج وليس طبيعة النفقة العمومية.

<sup>1</sup>: Didier MIGAUD, Allocation d'ouverture, dossier spécial : la dépense publique locale, RFFP, 2017, n° 137, p. 4.

<sup>2</sup>: Marie-Christine ESCLASSAN, Le modèle français de mangement budgétaire en mode LOLF: convergence et singularité, RFFP, n° 111, 2017, p. 37.

<sup>3</sup>: Michel BOUVIER, Le pilotage des réformes financières publiques face aux crises, dans, Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France? Actes du 7e colloque international de Rabat, L.G.D.J, 2013, p. 15.

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا

من التأثيرات الإيجابية للقانون LOLF تركه النقاش مفتوحا حول نتائج الفعل العمومي فمن خلال تقرير مجلس المحاسبة للسنوات الخمس الأخيرة يرى Didier Migaud أن القانون يعرف إدخال تعديلات خاصة دستورية تعكس قدرته على التطور المستمر<sup>1</sup>.

أصبح للمسيرين حرية أكبر للتصرف في ظل تعديل نطاق تخصيص الاعتمادات الجديد الذي يسمح بمرونة كبيرة في نقل الاعتمادات داخل البرامج، وهو ما زاد من فعالية الأداء المالي، كما أتاح هذا التوجه وجود مساءلة حقيقية للمسيرين بالنظر لما يتمتعون به من بحرية، وتوفر آليات للمساءلة ومؤشرات للقياس تقرض تبرير كل نفقة بداية من أول أورو.

شفافية الإنفاق العمومي تم تحقيقها بفعل عدد التقارير التي صارت الحكومة ملزمة بتوفيرها للبرلمان وللرأي العام طيلة مراحل عملية الميزانية وإضفاء طابع مؤسس على نقاش توجهات الميزانية والسياسية الإنفاقية.

تمكن البرلمان من المساهمة الفعلية بالتعاون مع مجلس المحاسبة في صناعة القرار المالي ووضع السياسة الإنفاقية عبر الدور المهم للجنة المالية في البرلمان، كما زاد نطاق مبادرته في المجال المالي بمنحه ضمانات كافية لاحترام الرخصة البرلمانية وعدم تجاوزها، وتعززت سلطته الرقابية باشتراط تقديم قانون التسوية قبل الفاتح من جويلية للسنة الموالية بما يمكن من وجود رقابة فعلية للنفقات العمومية تسمح بتقييم فعاليتها.

إرساء دعائم رقابة تقييمية للإنفاق العمومي من خلال الاعتماد على تقييم أداء النفقات العمومية عبر قياس حجم الأهداف المحققة استنادا إلى تنفيذ البرامج المسطرة.

تشير تقارير مجلس الشيوخ خلال العشرية الأخيرة لتحسن ملحوظ في المحاسبة العمومية حيث تظهر أن قانون LOLF قد حمل معه الكثير من الجوانب المحاسبية المساهمة في تحسين التسيير العمومي<sup>2</sup>، كما سمح بتحسين الحكامة العمومية، وجعل مفهوم المخاطر في قلب الأولويات، ودفع الإدارة لتعزيز إجراءات الرقابة الداخلية<sup>3</sup>.

توسيع دائرة المشاركة المجتمعية في المجال الميزانياتي والمالي فعلى سبيل المثال تم الشروع في الميزانية التشاركية بداية من سنة 2000، ليتم العمل بها في مدينة باريس بعد الانتخابات البلدية سنة 2014، إذ شكل وضع ميزانية تشاركية واحدا من الوعود الانتخابية، في هذا السياق يرى "Guillaume Tinlot" أن الميزانية التشاركية يمكن اعتبارها كرافعة للتسيير المحلي تعطي ديناميكية جديدة لتمكين المواطن من القرار المالي<sup>4</sup>.

يعيش أكثر من 6 ملايين فرنسي في بلدية يشارك أفرادها في ميزانية تشاركية بعد طفرة أولى في مطلع الألفية الجديدة، استمرت الميزانيات التشاركية في الانخفاض، في بداية عام 2014، كانت لا تزال

<sup>1</sup>: Didier MIGAUD, Allocation d'ouverture, op.cit., p4.

<sup>2</sup>: Didier MIGAUD, Allocation d'ouverture, op.cit., p4.

<sup>3</sup>: Nathalie MORIN, La réforme de la comptabilité publique en France, in Michel BOUVIER (dir), La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de l'IVE Université de printemps de Finances Publiques, L.G.D.J, Paris, 2009, pp. 253-254.

<sup>4</sup>: Guillaume Tinlot, le budget participatif, outil d'une citoyenneté financier locale rénovée, RFFP, 2016, n° 135, p. 19.

هناك ست بلديات فقط تشارك في ميزانية تشاركية وفي آخر مسح لسنة 2018 هنالك 80 بلدية تشارك في العملية، في السياق الفرنسي يرى Antoine Bézard أن الميزانيات التشاركية تمثل الوعد الجديد للديمقراطية معبرا عن هذا بقوله " أن الميزانية التشاركية ليست غاية في حد ذاتها، إنها أداة التعبير لتحقيق المشاريع بحيث يمكن تلخيصها في مبدأ واحد، "أنت تقرر، نحن ننجز"<sup>1</sup>.

### ثانيا: إخفاقات القانون العضوي وتأثيراته على القانون المالي.

لقد حمل LOLF وقوانين البرمجة المالية العمومية تحسينات كبيرة في عملية الميزانية، وحقق نجاحات ملموسة خاصة في مجال التحكم في الإنفاق العمومي تعكسها الإحصائيات المسجلة إلا أن تبني المقاربة المناجيرية في تسيير المالية العمومية طرح عدة إشكاليات تمت إثارها منذ بداية تطبيق قانون LOLF، ويبقى السعي إلى التوحيد المالي بتحقيق مزيد من الفعالية في تسيير الإنفاق العمومي يتطلب مراجعة أساليب حكامه المالية العمومية وهو ما تضمنه تقرير مجلس المحاسبة عن حالة وآفاق المالية العمومية لسنة 2017 تقرير حول تطور الاقتصاد الوطني والتوجهات المالية العمومية جويلية 2017.

يرى Didier Migaud أن الممارسات الميدانية والمعائبات التي قام بها مجلس المحاسبة أفضت لقناعته بتسجيل ثلاثة إخفاقات رئيسية وهي:

- وجود عدم ثقة بين إدارة الميزانية والمسيرين، وحالة من الخوف المتبادل كما لو أن كلاهما لا يرغب في إطلاع الآخر على حساباته.
- عدم استغلال المعلومات من قبل البرلمان، والحكومة، وكذا التقارير الصادرة عن مجلس المحاسبة على أهميتها لاتخاذ القرار المالي الذي أصبح ممكنا وسهلا بفضل توفر المعلومات وآليات تقييم النتائج بكفاءة.
- بقاء إجراءات وعملية الميزانية بعيدة عن روح قانون LOLF المرتكز على النتائج، فالممارسات ما زالت تعكس الاهتمام بالأشكال المرتبطة بالإعلانات أكثر منها بالنتائج<sup>2</sup>.
- تحتاج عملية الميزانية لمراجعة تجعلها عملا توفيقيا بين البرلمان والحكومة يخصص وقتا أقل لمناقشة قانون المالية السنوي، وقتا أكبر لمناقشة قانون التسوية الذي يعد قانون "النتائج" القائم على الأداء والمؤشرات المبنية على إنتاج المعلومات التي على السلطات العمومية أن توليها اهتماما أكبر، كما يفرض قانون LOLF ثقافة يجب أن ينخرط فيها كل الفاعلين في التسيير العمومي من الوزارات إلى الميدان مرورا بالبرامج، وهو ما أثر على نمط تسيير المنظمات العمومية ودور المسيرين العموميين الذين وجدوا أنفسهم في وضعية متناقضة تقتضي ضرورة إدماجهم في ثقافة هذا النموذج<sup>3</sup>.
- سلطة مسؤولي البرامج لم تجد مكانتها المرجوة بالنظر لبقاء المسؤولية السياسية للوزراء، يضاف إليها الصعوبات المرتبطة بقياس الأداء بسبب تكاثر أهداف ومؤشرات الأداء وتعقيدها، إذ يشير مشروع قانون

<sup>1</sup>: Antoine BEZARD, Budgets participatifs: la nouvelle promesse démocratique, Fondation Jean-Jaurès, 2 octobre 2018, pp. 1-13. Sur le site suivant: <http://michelgiraud.fr/files/2018/10/budgets-participatifs-la-nouvelle-promesse-democratique.pdf>

<sup>2</sup>: Didier Migaud, allocation d'ouverture, op.cit., pp. 6- 7.

<sup>3</sup>: Sébastien DAMART, Le manager en mode lolf ou le nécessité du retour du manger intégratif, RFFP, 2017, n° 137, pp. 25-31.

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا

المالية لسنة 2017 إلى 380 هدف موزعة على 737 مؤشرا، كما يطرح نموذج الأداء مسألة أهداف مؤشرات المهام ومؤشرات البرامج، وكذا المؤشرات والأهداف الفرعية للأنشطة في البرامج لها تعقيدات، كما تثير مسألة أهمية الأهداف والمؤشرات وتفسيراتها صعوبات جمة بالنسبة لقياس الأداء<sup>1</sup>.

في هذا الإطار يشير رئيس مجلس المحاسبة "Philippe Séguin" إلى أن مسؤولي البرامج لم يجدوا مكانتهم ومسؤوليتهم غامضة، ومؤشرات الأداء لم تجد مكانتها الحقيقية في النقاش العمومي<sup>2</sup>، تعبر عن هذه الوضعية بدقة مدير الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية الفرنسية لسنة بداية من 02 جانفي 2017 بقولها "منطق الأداء تطور في الإدارات العمومية، وتعميق هذا النهج يتطلب مناخا للثقة بين السياسي والمسير"<sup>3</sup>. - تثير المحاسبة على أساس الاستحقاق إشكاليات تتعلق بمخاوف السلطة التشريعية من فقدان قدرتها على ممارسة الرقابة البرلمانية على المالية العمومية على اعتبار أن تقنيات أساس الاستحقاق تم تصميمها خصيصا لتلبية احتياجات الشركات الخاصة حيث مقياس الأداء الوحيد هدفه هو الربح، والأمر يختلف بالنسبة للمنظمات العامة، كما يطرح اعتماد إجراءات التصديق على الحسابات العمومية التي يتم تعميمها تحولا مهما تعرفه الهيئات المالية، وتشكيكا في الهيكل القانوني المالي، فرقابة تسيير المال العام تؤخذ بالمقاربة التسييرية على حساب المقاربة القانونية، ما يجعل عمليات التصديق على الحسابات العمومية وفق هذا النموذج التسييري تعبيرا عن الحكامة المالية العمومية<sup>4</sup>.

## ثالثا: تأثيرات العقلانية المناجيرية على القانون المالي العام.

إن تبني القانون العضوي (LOLF) يجسد فعليا للمقاربة المناجيرية التي أدت اختراقها للحقل القانوني إلى اعتبار القانون بوجه عام والقانون المالي العام بوجه خاص أداة في خدمة الفعالية الاقتصادية، لهذا يرى "Pierre Legendre" أنه "بفعل تأثير الأدوات المناجيرية وصل القانون لمرحلة من الوسائلية البحتة والبسيطة جعلت منه مجرد تقنية ملحقة في خدمة الكفاءة ما بعد الحداثة، ويعكس رجال السياسة هذه الوضعية بفعل استخدامهم لمفاهيم شروط الإجراء، المشروع، القرار، تسيير، الفعالية، المسؤولية، بدلا من المفاهيم المعروفة لديهم من قبيل أمة، حكومة، دولة، إقليم، سلطة، سيادة"<sup>5</sup>.

يرى "Jacques Chevallier" أن تجسيد هذه المقاربة المناجيرية في المجال المحاسبي تمت من خلال توزيع موارد الميزانية وفقا لمهام وليس تبعا لطبيعة النفقات، بجعل المسيرين مسؤولين عن التعاقد على الأهداف الموكلة إليهم والوسائل المخصصة لهم، كما أدت لتخفيف قواعد الميزانية عن طريق شمولية الاعتمادات وإضفاء مرونة على تسييرها ونقلها، وسمحت بتخفيف الرقابة المالية عن طريق إعادة تأهيلها،

<sup>1</sup>: Michèle ANDRE, Reflexions sur le volet performance des lois de finances et des lois de règlement, RFFP, 2017, n° 137, p. 67.

<sup>2</sup>: Philippe SEGUIN, Allocation de clôture, RFFP, 2009, n° 118, p. 95.

<sup>3</sup>: Amélie verdier, les outils de management sont-ils adeptes aux attentes de la LOLF, RFFP, 2017 n° 137, p. 83.

<sup>4</sup>: Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, Finances publiques, op.cit., p. 521.

<sup>5</sup>: Thibault LE TEXIER, D'un principe de justice à un standard d'efficacité, la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire, Revue de philosophie politique de l'ulg, Belgique, 2011, n° 4, p. 235.

وإنشاء محاسبة تحليلية تسمح بذلك بتقدير جميع التكاليف المخصصة لتنفيذ البعثات وتشغيل الخدمات، الهدف الرئيسي لهذه الإصلاحات هو الانتقال من منطق الوسائل إلى النتائج لكن هذا التوجه كانت له آثار على القانون العام و القانون الإداري والقانون المالي بوجه الخصوص المعبر عنه "التحرك الاقتصادي المفرط في القانون"، الذي يستثمره من الآن فصاعدا الاقتصاد من خلال العقلانية المناجيرية التي تميل إلى تحويل النظام القانوني ذاته<sup>1</sup>.

إن اختراق العقلانية المناجيرية للعالم القانوني تنعكس في حقيقة أنه لم يعد له مبدأ راسخ، فقد خضعت القواعد المالية والميزانية التقليدية لتغييرات جوهرية بسبب الانتقال إلى منطق النتائج، حيث يتم الحكم عليها بالنتائج المتحققة والخاضعة لمنطق الأداء المشكل لجوهر المناجمنت العمومي، وعليه يتم السعي لتحسين محتواها باستمرار من خلال البحث عن الفعالية المرتبطة بدراسة الآثار المترتبة والنتائج المحققة فعليا، " لقد مارس المناجمنت العمومي إجراءات عميقة في الحقل القانوني من خلال المساهمة ليس في تكييف محتوى القانون العام، ولكن في تغيير وتحويل استخدام التقنية القانونية"<sup>2</sup>.

يحيل هذا إلى وجود نقاط تقارب وتعارض ومؤشرات اختلاف بين النموذج الذي تطرحه منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي OCDE للتسيير المالي العمومي والآتي من رحم المقاربة المناجيرية (النموذج الأنجلوساكسوني) المستند لمنطق وتعاليم المناجمنت العمومي الجديد المهتم بالأداء وتحقيق النتائج، ونموذج التسيير المالي والميزانياتي الذي قدمه القانون العضوي (LOLF) الهادف للتحكم في الإنفاق العمومي وبناء نموذج مناجمنت مالي وميزانياتي يراعي الخصوصية الفرنسية المتأثرة بالمنطق السياسي-الإداري ذي التقاليد الديمقراطية<sup>3</sup>.

### الخاتمة:

يعتبر القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF لسنة 2001 دستورا للمالية العمومية في فرنسا يشكل تجسيده تحولاً مهماً في مسار تسييرها وإصلاحها، ومدخلا لإصلاح الدولة، كما يعتبر ثورة حقيقية في القانون المالي العام تقوم على تحديث التسيير العمومي، وتعزيز دور البرلمان في المجال المالي والميزانياتي عبر إدخال مفهوم الأداء على القانون المالي العام لغرض تحقيق فعالية الإنفاق العمومي.

<sup>1</sup>: Jacques CHEVALLIER, Management public et Droit, Revue politiques et management public, France, Vol.26/3, 2008, p. 97.

<sup>2</sup>: Jacques CHEVALLIER, op.cit., p. 100.

<sup>3</sup>: في هذا نشير إلى عدة نقاط تقارب واختلاف أشارت لها Marie-Christine Esclassan ترى فيها نمودجا يجسد خصوصية الفرنسية مقارنة ببقية النماذج. أنظر في هذا: Marie-Christine ESCLASSAN, Le modèle français de mangement budgétaire en mode LOLF: convergence et singularité op.cit., p.37.

## القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامه الإنفاق العمومي في فرنسا

## النتائج:

- عكست المبادرة بمشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين من قبل البرلمان، وتبنيها من قبل الحكومة بعد نقاش مجتمعي واسع وجود رؤية توافقية بين الطبقة السياسية بشكل عام، وشكلت لحظة إجماع حول خيار يتعلق أساسا بالتحكم في الإنفاق العمومي، وإصلاح تسيير المالية العمومية من أجل إصلاح الدولة.
- ساهم تطبيق القانون بداية من السنة المالية 2006 في حدوث تحولات عميقة في منهجية التسيير العمومي بتبني أساليب مستوحاة من المناجمنت العمومي الجديد تركز على إدخال ثقافة الأداء، والبحث عن النتائج والفعالية بالاعتماد على مؤشرين لقياس الأداء وتحليل وتقييم السياسات العامة لإرساء نظام عقلاني للتسيير العمومي والتسيير المالي بالخصوص، وهو ما تجسد بالانتقال إلى ميزانية النتائج القائمة على تخصيص الاعتمادات حسب تخصص البرامج، وليس بحسب أوجه النفقات العمومية كما كانت سابقا، فالمقياس هو النتائج المتوقعة من البرنامج وليس طبيعة النفقة العمومية.
- أصبح للمسيرين حرية أكبر مع ربطها بمساءلة فعالة في ظل تعديل نطاق تخصيص الاعتمادات الجديد الذي يسمح بمرونة كبيرة في نقل الاعتمادات داخل البرامج، وهو ما زاد من فعالية الأداء المالي، ويمكن من التحكم في الإنفاق العمومي.
- شفافية الإنفاق العمومي تم تحقيقها بفعل عدد التقارير التي صارت الحكومة ملزمة بتوفيرها للبرلمان وللرأي العام طيلة مراحل عملية الميزانية، وإضفاء طابع مؤسسي على نقاش توجهات الميزانية والسياسية الإنفاقية.
- تمكن البرلمان من المساهمة الفعلية بالتعاون مع مجلس المحاسبة في صناعة القرار المالي ووضع السياسة الإنفاقية عبر الدور المهم للجنة المالية في البرلمان، كما زاد نطاق مبادرته في المجال المالي بمنحه ضمانات كافية لاحترام الرخصة البرلمانية وعدم تجاوزها، وتعزيزت سلطته الرقابية باشتراط تقديم قانون التسوية قبل الفاتح من جويلية للسنة الموالية بما يمكن من وجود رقابة فعلية للنفقات العمومية تسمح بتقييم فعاليتها.
- سمح القانون بتوسيع دائرة المشاركة المجتمعية في المجال الميزانياتي والمالي عبر تفعيل الميزانية التشاركية، وتجسيد مفهوم الديمقراطية التشاركية.
- وأمام هذا النجاح والتحكم في الإنفاق العمومي الذي تعكسه الإحصائيات والمؤشرات تبقى هنالك حاجة للتحسين المستمر بسبب وجود عدم ثقة بين إدارة الميزانية والمسيرين، بحيث أن سلطة مسؤولي البرامج لم تجد مكانتها المرجوة بالنظر لبقاء المسؤولية السياسية للوزراء، يضاف إليها الصعوبات المرتبطة بقياس الأداء بسبب تكاثر أهداف ومؤشرات الأداء وتعقيدها، وعدم استغلال المعلومات من قبل البرلمان والحكومة، وكذا التقارير الصادرة عن مجلس المحاسبة على أهميتها لاتخاذ القرار المالي الذي أصبح ممكنا وسهلا بفضل توفر المعلومات وآليات تقييم النتائج.
- رهان تجسيد حكامه الإنفاق العمومي في فرنسا رهين بمدى القدرة على التوفيق بين المنطق السياسي القانوني المتجذر، والاقتصادي التسييري القادم من الدول الأنجلوساكسوني أي بين ثقافة ديمقراطية مهتمة

بتعزيز السلطة المالية للبرلمان والشرعية القانونية، وثقافة تسييرية متعلقة بالشركة مهتمة بتطوير الخبرة التقنية وتقييم الأداء داخل الدولة أي الفعالية التسييرية المحكّمة إلى النتائج الفعلية، لذلك يعتبر القانون العضوي بقوانين المالية LOLF لسنة 2001 عقدا اجتماعي جديدا، وفرنسا اختارت إصلاح الدولة من خلال إصلاح الإطار المنظم لتسيير المالية العمومية.

### قائمة المصادر والمراجع:

#### -القوانين:

- Loi Organique N° 2001-962, JORF, 02oute 2001, P 1248.
- Ordonnance N° 59-2 du janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JORF du 03 janvier 1959.

#### -الكتب:

- Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, finances publiques, L.G.D.J, lextenso , 10<sup>ème</sup> édition, 2010,
- Michel BOUVIER, André BARILARI, La nouvelle Gouvernance financier de L'Etat, LGDJ, Paris, 2004.
- Eric WOERTH, Allocution d'ouverture, in Michel BOUVIER (dir), La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de l'IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009.
- Frank MORDACQ, LA LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'Etat, L.G.D.J, Paris, 2006.
- Michel BOUVIER, Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001: aux Frontières de réel et de l'utopie, in administration, gouvernance et décision publique sous la direction du Ali SEDJARI l'Harmattan –CERT, 2004.
- André BARILARI, La mise en œuvre de la lolf dans : réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, a actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Paris, 2004.
- Irène BOUHADANA, Vers un nouveau rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires, in réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, in actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, Paris, 2004.
- Stéphane THEBAULT, La responsabilité des gestionnaires: responsabilité managériale et responsabilité juridictionnelle, approche dans: réformes des finances publique démocratie et bonne gouvernance, a actes de IVe université de printemps des Finances publiques, L.G.D.J, 2004.
- André BARILARI, La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques, In arkwrighte et al., L'économie politique de la LOLF, La Documentation Française, Paris, 2007.
- Charles WALINE, Pascal DES ROUSSEAUX et Stanislas GODFROY, Le budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques, la documentation française, Paris, 2006.
- Dominique LAMIOT, La réforme de la comptabilité publique, levier de modernisation de l'Etat, Publication de l'institut de gestion et du développement économique, France, études n° 23, juin 2007.



القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية LOLF وحكامة الإنفاق العمومي في فرنسا

- Michel BOUVIER, Le pilotage des réformes financières publiques face aux crises, in Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France? Actes du 7<sup>ème</sup> colloque international de Rabat, L.G.D.J, 2013.
- Nathalie MORIN, La réforme de la comptabilité publique en France, in Michel BOUVIER (dir), La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de l'IVE Université de printemps de Finances Publiques, L.G.D.J, Paris, 2009.

المقالات والمدخلات:

- عبد الستار إبراهيم دهام، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر: إطار نظري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العراق، العدد الثاني، سنة 2008.
- طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، (جامعة ورقلة)، الجزائر، العدد 01/2011-2012.

-Bernard Perret, De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF), Revue française d'administration publique N°117, 2006.

- Michel BOUVIER, « Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ?, RFFP, n°119, 2012.

- Jean-François CALMETTE, La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, Revue française d'administration publique, n°117, 2006.

-Francq MORDACQ, un premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre, RFFP, n°116-2011.

-Fatima YATIM, L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF, politiques et management public, Vol 31/3, 2014.

-André BARILARI, La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques, In arkwrighte et al, L'économie politique de la LOLF, La Documentation Française, Paris, 2007.

-Jean-François JOYE, La sincérité, premier principe financier, RFFP, 2010, n° 111.

-Luc SAÏD, Enjeux autour d'un principe controversé, RFFP, 2010, n° 111.

-Christine ESCLASSAN, Sincérité et gouvernance publique : y a-t-il une sincérité financière publique spécifique ?, RFFP, 2010, n° 111.

-Didier MIGAUD, Allocation d'ouverture, dossier spécial : la dépense publique locale, RFFP, 2017 n° 137.

-Guillaume TINLOT, Le budget participatif, outil d'une citoyenneté financier locale rénovée, RFFP, n° 135, 2016.

-Sébastien DAMART, Le manager en mode lof ou le nécessité du retour du manger intégratif, RFFP, 2017, n° 137.

-Michèle ANDRE, Reflexions sur le volet performance des lois de finances et des lois de règlement, RFFP, 2017, n° 137.

- Amélie VERDIER, Les outils de management sont-ils adaptés aux attentes de la LOLF, RFFP, 2017 n° 137.
- Thibault LE TEXIER, D'un principe de justice à un standard d'efficacité la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire, Revue de philosophie politique de l'ulg , belgique , n°4 , 2011
- Jacques CHEVALLIER, Management public et Droit, Revue politiques et management public, France, Vol.26/3, 2008.
- Luc Roubau, La réforme de l'état et son contexte : réformer l'Etat pour quoi et pour quoi?, Cahiers français, n° 346, pp 3,4. Sur le site suivant: [https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464\\_EX.pdf](https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/libris/3303330403464/3303330403464_EX.pdf) . Consulter le : 12/08/2019.
- Antoine BEZARD, Budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique, Fondation Jean-Jaurès-2octobre2018, Sur le site suivant <http://michelgiraud.fr/files/2018/10/budgets-participatifs-la-nouvelle-promesse-democratique.pdf>.

## -الأنطروحات:

- Damien CATTEAU, La lolf et la modernisation de la gestion publique, la performance, fondement d'un droit public financier rénové, thèse doctorat en droit public, spécialité : droit public financier, Université de Lille 2, 2005.
- Binod ATREYA, the applicability of new public management to developing countries: a case from nepal ,thesis of doctorate in philosophy, school of management, faculty of business and law, victoria university of technology, melbourne, australia, 2002.

## -التقارير:

- Aline LAMBERT, Didier MIGAUD, La mise en œuvre de la loi organique relative aux Lois de finances. Réussir la LOLF, à l'épreuve de la pratique insufflée nouvelle dynamique à la réforme, Rapport au Gouvernement, Octobre 2006, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/064000807.pdf> Consulter le : 02/07/2019.
- Cour des comptes, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspective, 2011.
- Alain LAMBERT, Rapport du sénat n343, session ordinaire de 2000-2001, p. 76. Sur le site suivant : <https://www.senat.fr/rap/100-343/100-3431.pdf>. Consulter le : 06/09/2019.
- André BARILARI, La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques, In arkwrighte et al, L'économie politique de la LOLF, La Documentation Française, Paris, 2007.