الدفاع الوطني اللبناني

LEBANESE NATIONAL DEFENSE

- اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع الى القانون الجامع؟ إضاءة على مشروع قانون اللامركزية الإدارية
- التداعيات الاقتصادية والسياسية لانهيار أسعار النفط
- مسار الدولة اللبنانية في التطوير خلال عهود الرئاسة

مجلة الدفاع الوطني اللبناني
LEBANESE NATIONAL DEFENSE
العدد الثاني والتسعون – نيسان ٢٠١٥

بمنأى عن السياسة

ليست السياسة في المطلق، كلمة ومضمونًا، مصدر شكّ وحذرٍ لدى المؤسسة العسكرية، فهي بكلّ بساطة فن تولّي أمور الشعوب، وأسلوب حلّ مشاكلها وأزماتها، أمّا ما يتجنبّه العسكريون في هذا المجال، فهو الانخراط في السياسة بأيّ شكل كان، وبالتالي الانحياز إلى فريق من دون الآخر، أو تأييد هذا الفريق ومقاطعة ذاك، أو محاولة فرض رأي معين على الآخرين.

ولمّا كانت رسالة الجيش أن يوجّه جهوده للوطن بأكمله، وأن يكون رمزًا لوحدته، جامعًا للنقاط المشتركة بين مواطنيه، واصلاً ما بين المصالح الشاملة والإمكانات المتوافرة والتطلّعات المستقبلية التي تهمّ الجميع، كائنة ما كانت التوجهات السياسية، من المحتّم استبعاد أن يكون الجيش جزءًا من السياسة أو سائرًا في تفرّعاتها وميولها. وإلاّ خسرت المؤسّسة ثقة المواطنين بها، وفقدت دورها الطبيعي كمدماك أساسي في بنيان الصرح الوطني الكبير.

نحن نتحدّث أحيانًا عمّا يعرف برفع الغطاء السياسي عن جماعة ما أخلّت بالأمن، وذلك بهدف وضع حدّ لتجاوزاتها، وإحالة أفرادها إلى القضاء المختص. هذا يعني أن الجيش لن يكون طرفًا، من خلال خوض معركة داخلية مع هذه الجهة أو تلك، وما يمكن معالجته هنا بالجدية والتنبيه والتحذير ومنع الحمايات الجانبية، لا داعي لحلّه بالقوة، أو باللجوء إلى ما يمكن أن يتحوّل إلى معركة. والفرق كبير بين أن تكون المؤسسة محايدة، وعلى مسافة واحدة من الجميع، وأن تكون متساهلة، أو مهملة، لا سمح الله، بحيث تبدو وكأنّها تخلّت عن دورها الفاعل والحازم والضروري في حماية الاستقرار الوطني الشامل، وبذلك يتمّ ضرب الوطن بأكمله.

نخلص من ذلك إلى أنّ هذه المؤسسة تبقى ملتزمة بقضايا مجتمعها بشكل دائم، حريصة على متابعة ما يرتبط باختصاصها من شؤون وأمور، من باب المسؤولية المباشرة، والحرص الأكيد، والاستعداد الواضح للبذل والتضحية في سبيل المجتمع، انسجامًا مع الواجب الوطني، واحترامًا للأنظمة والقوانين.

العميد علي قانصو
مدير التوجيه

الهيئة الإستشارية

أ.د. عدنان الأمين　　أ.د. ميشال نعمة　　أ.د. نسيم الخوري

أ.د. طارق مجذوب　　العميد (ر.م.) نزار عبد القادر

رئيس التحرير : أ.د. ميشال نعمة　　مديرة التحرير : نايلا عسّاف

شروط النشر

١- «الدفاع الوطني اللبناني» مجلة فصلية تعنى بالأبحاث والدراسات الفكرية والعسكرية، وسائر النشاطات الثقافية ذات الاختصاص.

٢- تشترط المجلة في الأعمال الواردة عليها ألا تكون قد نشرت سابقًا أو مقدمة للنشر في مطبوعات أخرى.

٣- تشترط المجلة في الأعمال المقدمة إليها، الأصالة والابتكار ومراعاة الأصول العلمية المعهودة، خصوصًا ما يتعلق منها بالإحالات والتوثيق وذكر المصادر والمراجع. كما نتمنى على الكاتب أن يُرفق عمله ببيان سيرة C.V. (التخصّص، الدرجة العلمية، المؤلفات، الخ.) وبملخص لمقاله المرسل بالإنكليزية أو بالفرنسية.

٤- المجلة محكّمة وتحيل الأعمال المقدمة إليها قبل نشرها على لجنة من ذوي الاختصاص تقرر مدى صلاحية هذه الأعمال للنشر.

٥- تُعلِم المجلة الكاتب خلال شهرين من تسلمها عمله ما إذا كان مقرَّرًا للنشر، محتفظة بخيار إدراجه في العدد الذي تراه مناسبًا. كما تحتفظ المجلة بحقها في أن تقترح على الكاتب إجراء أي تعديلات في النص تزكيها هيئة التحكيم.

٦- تتوقع المجلة في الكتابات المرسلة أن تكون مطبوعة أو مكتوبة بوضوح مع اعتماد الوجه الواحد من الورقة والفسحات المزدوجة بين الأسطر.

٧- لا تلتزم المجلة إعادة الأعمال غير المقررة للنشر إلى أصحابها.

٨- تعتبر «الدفاع الوطني اللبناني» جميع ما يُنشر فيها ناطقًا باسم أصحابه، ولا يعبر بالضرورة عن رأي المجلة أو قيادة الجيش.

٩- تحتفظ المجلة بجميع حقوق النشر والتوزيع، ولا يجوز الإقتباس من المواد المنشورة كليًا أو جزئيًا إلّا بإذن منها.

• **الأبحاث المنشورة في أعداد «الدفاع الوطني اللبناني» متيسرة على موقع :** *www.lebarmy.gov.lb*
www.lebanesearmy.gov.lb

عنوان المجلة : قيادة الجيش اللبناني، مديرية التوجيه، اليرزة، لبنان، هاتف : ١٧٠١
العنوان الالكتروني : *tawjih@lebarmy.gov.lb & tawjih@lebanesearmy.gov.lb*
السعر : ٥٠٠٠ ليرة لبنانية.
الاشتراك السنوي : في لبنان : ١٠٠،٠٠٠ ليرة لبنانية. *
في الخارج : ١٥٠ دولارًا أميركيًا. *
الاعلانات والاشتراكات : مجلة «الدفاع الوطني اللبناني».
التوزيع : شركة ناشرون لتوزيع الصحف والمطبوعات ش.م.م.
* بدل الإشتراك السنوي يتضمّن الرسوم البريدية

المحتويـــات

العدد الثاني والتسعون – نيسان ٢٠١٥

اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع إلى القانون الجامع؟
إضاءة على مشروع قانون اللامركزية الإدارية

د. ريان عساف ٥

التداعيات الإقتصادية والسياسية لانهيار أسعار النفط

د. جورج لبكي ٣١

مسار الدولة اللبنانية في التطوير خلال عهود الرئاسة

المهندس عصام بكداش ٦٣

ملخصـــات ١٠٧-١١١

اللامركزية الإدارية في لبنان: من العنوان الجامع إلى القانون الجامع؟
إضاءة على مشروع قانون اللامركزية الإدارية

د. ريان عساف*

المقدمة

اللامركزية الإدارية[1] هي نوع من التنظيم الإداري للدولة الموحّدة يقوم على نقل صلاحيات إدارية من الدولة المركزية إلى وحدات محلية منتخبة مباشرة من الشعب تتمتع بالاستقلالين الإداري والمالي.

على الرغم من شبه الإجماع حول اعتماد اللامركزية الإدارية ولاسيّما بعد ورود هذا البند في اتفاق الطائف، لم يقرّ قانون في هذا الاتجاه لغاية تاريخه. أين أصبح إقرار اللامركزية الإدارية بعد مرور حوالى ٢٥ عامًا على اتفاق

* أستاذة محاضرة في القانون الدولي – عضو اللجنة الخاصة اللامركزية الادارية – المسؤولة عن الشؤون القانونية سابقًا في رئاسة الجمهورية

١- حول اللامركزية الادارية في لبنان يراجع: د. خالد قباني، **"اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان"**، منشورات عويدات، ١٩٨٢؛ **"المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية"**، سلسلة الشأن العام في قضايا الناس – حاجات وأبحاث تخطيط واستشراف- وقائع المؤتمر التاسع المنعقد في دير سيدة الجبل فتوح كسروان تاريخ ١٩٩٦/٣/١٥، منشورات جامعة سيدة اللويزة ١٩٩٦؛ **"اللامركزية في لبنان: الاشكالية والتطبيق"**، ١٩٩٦، المركز اللبناني للدراسات.

الطائف؟ سنعرض في هذه الدراسة مدى إمكان اعتماد المشروع قريبًا مع التوقّف على أسباب المطالبة باعتماده؛ ولكن لابدّ أولًا، وفي ظلّ المزج الذي يتمّ غالبًا بين اللامركزية وكل من مفهومين مختلفين تمامًا ألا وهما اللاحصرية والفدرالية، من الإضاءة على مفهوم اللامركزية الإدارية. وهنا من الضروري الابتعاد عن المغالطات والمزج بين هذه المفاهيم (لدى المواطنين وأيضًا بعض المسؤولين)، والتي تؤثّر سلبًا على اللامركزية وقد تكون في بعض الأحيان ساهمت بعدم الشروع في هذا الاصلاح.

البعض يمزج بين اللامركزية الإدارية والفدرالية (أو كما تسمى من قبل البعض اللامركزية السياسية). اللامركزية تختلف عن الفدرالية. بادئ ذي بدء، الفدرالية نظام سياسي أما اللامركزية فنظام إداري. الفدرالية مصدرها الدستور، وتقوم على توزيع للسلطات بين الوحدات الجغرافية. أما اللامركزية فمصدرها القانون وليس الدستور (وبالتالي ما يعطيه المشرّع بقانون يمكن أن يأخذه بقانون)، وتقوم على منح الوحدات المنتخبة محليًا والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، صلاحيات إدارية واسعة.

وعلى عكس اللاحصريّة[٢] التي تقضي بتسيير مختلف إدارات الدولة مباشرة بواسطة موظفين تابعين للسلطة المركزيّة ومعيّنين من قبلها في

٢- حول اللاحصرية والمركزية في لبنان، يراجع د. خالد قباني، **"المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية"**، ضمن كتاب **"المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية"**، المذكور أعلاه، ص. ١٠٣؛ وللكاتب نفسه، **"مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني"**، ضمن كتاب**"اللامركزية في لبنان: الاشكالية والتطبيق"**، المذكور أعلاه، ص. ٦٩.

المحافظات والأقضية[٣]، تقوم اللامركزيّة الإداريّة على انتخاب هيئات محلّية مختلفة تتمتّع بالشخصيّة المعنويّة وبالتالي بالاستقلال المالي والإداري تدير شؤون الوحدة اللامركزية. بالواقع، اللاحصرية، لا تعدو كونها تمكين موظفين معيّنين (وليس أشخاص منتخبين) من قبل الإدارة المركزية في المحافظات والأقضية، من تقديم خدمات السلطة المركزية للمواطنين في أماكن سكنهم أو إقامتهم وبالتالي إعفائهم من التوجّه إلى العاصمة بيروت (مركز السلطة المركزية) من أجل الحصول على هذه الخدمات. يُدلى أحيانًا أنّ لبنان بحاجة إلى اللامركزية الإدارية لكي يتمكّن المواطن على سبيل المثال من الحصول على سجل عدلي أو إجراء معاينة الميكانيك أو القيام ببعض المعاملات في مكان إقامته. من الواضح أنّ هناك مزجًا في هذا الإطار بين اللامركزية واللاحصرية. فما يقصد به أعلاه ليس لامركزية وإنما لاحصرية. إتفاق الطائف من خلال اللامركزية أعطى اللبنانيين أكثر من مجرّد القيام بمعاملاتهم في وحدات جغرافية. لقد أعطاهم إمكان إدارة وحداتهم من خلال مجالس منتخبة. وتشمل إدارة الوحدات، على سبيل المثال لا الحصر، إمكان إقامة مشاريع ذات طابع إقتصادي، وإنتاج الطاقة وإنشاء الطرقات وصيانتها، فتؤمّن المياه والكهرباء ويتمّ الحدّ من زحمة السير من خلال مشاريع يضعها مجلس القضاء وإمكان اللجوء للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتنفيذها[٤].

٣- يتطرّق الدكتور خالد قباني في مداخلته **"مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني"**، المذكور أعلاه، إلى الإدارة المحلية في وجهها المركزي وفي وجهها اللامركزي، ويعتبر أنّ البلديات هي إحدى التطبيقات العملية لمبدأ الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية؛ والمحافظات والأقضية تُعدّ إحدى التطبيقات العمليّة للإدارة المركزية على الصعيد الاقليمي والمحلي، لمبدأ المركزية النسبيّة أو اللاحصرية الإدارية.

٤- يراجع أدناه، القسم الثاني من الدراسة.

وفي وقتٍ كان يُنظر إلى اللامركزية كمطلب لفئات معيّنة في البلد، أضحت اللامركزية الإدارية بعد إتفاق الطائف عنوانًا ومطلبًا لبنانيًا جامعًا (أولًا). ولكن تبرز الحاجة اليوم إلى الانتقال من العنوان الجامع إلى القانون الجامع الذي تعتمد فيه اللامركزية ويُشرَع بتنفيذها (ثانيًا).

أولاً- اللامركزية الإدارية: العنوان الجامع

عدّة عوامل جعلت من اعتماد اللامركزية الإدارية عنوانًا جامعًا وحاجة ملحة. فنظريًا وبشكل عام من المتوافق عليه أنّ اللامركزيّة الإدارية تراعي خصوصيّة الحاجات المحلّية وتمايزها إذ إنها ترتكز على التمييز بين المصالح المحليّة والمصالح الوطنيّة، فتترك الحكومة المركزيّة قضية إدارة الشؤون المحليّة لهيئات منبثقة من الشعب في وحدات الإدارة المحلية. للمناطق حاجات تختلف من منطقة إلى أخرى، وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حلّ مشاكلهم من الموظفين الذين تعيّنهم الحكومة المركزية والذين يرتبطون بها مباشرةً، بتسلسل إداري هرمي، ويخضعون في ممارسة وظائفهم للروتين الإداري.

بالإضافة إلى ذلك، تؤمّن الديموقراطيّة في الإدارة؛ فهي نشأت في الأساس كوسيلة لتحقيق التنمية والتوسّع في اعتماد الديمقراطية على المستوى المحلّي. ولكي يكون دور المواطن فاعلاً في انتقاء الإدارة المحلية تقوم اللامركزية الإدارية على فكرة انتخاب الإدارة المحليّة من قبل المواطنين المقيمين ضمن النطاق الجغرافي للهيئة الإدارية المحلية، وبذلك تعتبر اللامركزية الإدارية الأكثر تطبيقًا للديموقراطية في الإدارة. في السياق

ذاته، فإن من ضرورات تأمين الديمقراطيّة في الإدارة إعطاء المنتخَبين ليس فقط صلاحيّة وإنما إمكان ممارسة استقلالهم المالي.

بموازاة هذه العوامل، تعزّز اللامركزية الإدارية العلاقة بين المواطن والإدارة؛ فهي تعني إيجاد هيئات إدارية محلية تتولّى بعض المسائل الإدارية في جزء جغرافي محدود ضمن الدولة الواحدة بحيث لا تتعدّى سلطة الهيئة الإدارية اللامركزية حدودًا جغرافية يتأمّن معها قرب المواطن من الإدارة جغرافيًّا.

لكل هذه العوامل والأسباب، أُدرجت اللامركزية الإدارية تحت بند الإصلاحات في الطائف، واعتمدت كعنوان جامع ومعبرٍ نحو الانصهار الوطني الذي يشكّل هدفًا أساسيًا لا يمكن تحقيقه من دون السماح لكل فرد ومجموعة المشاركة بالإدارة بشكل فعّال، إذ إنّ شعور أي مجموعة بعدم القدرة على ذلك، يؤدّي إلى تأجيج العصبيّات الاجتماعية؛ ما يمنع من انفتاح هذه المجموعات بعضها على البعض الآخر، ويعوّق تواصلها وتفاعلها، كما تقتضي بذلك رسالة لبنان وجوهر صيغته الحضاريّة.

١- اللامركزية الإدارية: عنوان للإصلاح في اتفاق الطائف

منذ وثيقة الوفاق الوطني العام ١٩٨٩، واللامركزية عنوان جاذب وحلم قابل للتطبيق ينتظر الكثير من اللبنانيين تحقيقه. ومنذ الطائف لم تعد اللامركزية الإدارية كما ذكرنا مطلبًا لفئة من اللبنانيين بل حاجة وطنية ملحة من أجل تعزيز المشاركة المحلية لجميع الفئات على تنوّعها. ففي الوثيقة، وتحت البند الثالث "الاصلاحات الأخرى"، ورد عنوان اللامركزية الإدارية. مع هذه الخطوة، لم يعد التطرّق إلى اللامركزية يثير الخوف من أن

يتلازم تطبيقها أو أن يؤدّي في مرحلة ما إلى انعزال المجموعات اللبنانية وزيادة الشرخ بينها وبالتالي من أن تبعدنا عن مبادئ التعايش والانصهار الوطني التي ينص عليها الدستور. لقد أصبحت اللامركزية معبرًا نحو التنمية وتطوير الحياة الاقتصادية في المحافظات والأقضية، تترك أثرًا إيجابيًا في مختلف الوحدات من تطوير السياحة والاقتصاد والزراعة وغيرها وتنمية المجتمع ونشر التوعية الاجتماعية.

إلا أنه، وبدل أن ينبئ اعتمادها في الطائف بإقرارها سريعًا، ها هي البنود الإصلاحية في الاتفاق ولاسيّما اللامركزية الإدارية لم تأخذ طريقها نحو التطبيق، ومازالت موضع جدل وأخذ وردّ.

فعلى الرغم من أن اللامركزية الإدارية كانت موضع دراسات ومقالات وكتب عديدة من قبل باحثين متخصّصين وناشطين في المجتمع المدني طوال السنوات الماضية، إلّا أن هذا الاصلاح لم يدخل حيّز التنفيذ لغاية اليوم.

بموازاة هذه الدراسات، هناك عدّة مشاريع واقتراحات قوانين جرى تداولها، إلا أنّ أيًا منها لم يسلك دربه إلى الإقرار.

فقد تقدّم النائب أوغست باخوس العام ١٩٩٥ باقتراح القانون الرامي إلى تعديل قانون التنظيم الإداري وهو اقتراح قانون التنظيم الإداري واللامركزية الإدارية كما عدّلته اللجنة الفرعية المنبثقة عن لجنة الإدارة والعدل النيابية المقدّم العام ١٩٩٧. وقد أحالت الحكومة مشروع قانون اللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري والبلديات والمختارين وإعادة تنظيم وزارة الداخلية المحال إلى مجلس النواب بالمرسوم الرقم ١٠٦٦ تاريخ ٦

آب ١٩٩٩ (المقدّم من وزير الداخلية آنذاك ميشال المر). كما تقدّم النائب روبير غانم العام ٢٠٠٧ باقتراح قانون بشأن اللامركزية الإدارية تمّت مناقشته في لجنة الدفاع والبلديات في مجلس النواب خلال السنوات الأخيرة الماضية.

هذه المشاريع والاقتراحات جرى تداولها من دون أن تبلغ مرحلة إقرارها من قبل المجلس النيابي.

٢- الخلفيّة الميثاقية التي تحكم وترعى اعتماد قانون اللامركزية الإدارية في لبنان

إنّ أي مشروع للامركزية الإدارية يجب أن يأتي متوافقًا مع المبادئ التي وردت في الدستور اللبناني ولاسيما في مقدّمته. فما هي هذه المبادئ التي تضمن ميثاقية القانون؟

يجب أن يأتي مشروع اللامركزية الإدارية متوافقًا مع المبادئ التي وردت في الفقرات "ز" "ط" و"ي" من مقدّمة الدستور والمادة الأولى منه.

الهدف الأساس من اعتماد اللامركزية الإدارية هو تحقيق الإنماء المتوازن بين مختلف المناطق. وقانون اللامركزية الإدارية الذي لا يؤمّن الانماء المتوازن فعليًّا، يكون قد ابتعد عن تحقيق غايته وخرق مقدّمة الدستور اللبناني الذي ينصّ في الفقرة "ز" منه أنّ "الإنماء المتوازن ثقافيًا واجتماعيًا واقتصاديًا ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام".

من جهة أخرى، فقد نصّت الفقرة "ط" من المقدمة، أنّ: "أرض لبنان أرض

واحدة لكل اللبنانيين (...) فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين". بموازاة هذه الفقرة، نصّت المادّة الأولى من الدستور على أنّ "لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة". بالتالي إنّ المشروع الذي يتمتّع بخلفية ميثاقية هو المشروع الذي يحافظ على وحدة الدولة بعيدًا من التقسيم، ويتجه إلى إدارة التنوّع ضمن الوحدة.

بالإضافة إلى ذلك، أي مشروع اللامركزية يجب أن يحافظ على العيش المشترك فيأتي بالتالي متوافقًا مع الفقرة "ي" من مقدّمة الدستور التي رفعت الشرعية عن أي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

لقد وضعت اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية مشروع قانون اللامركزية الإدارية[٥] يحترم كل هذه المبادئ وأتى متوافقًا معها ومنسجمًا مع مفهوم اللامركزية.

ثانيًا- اللامركزية الإدارية: نحو القانون الجامع؟

على الرغم من أنّ البيانات الوزارية لحكومات عديدة منذ العام ٢٠٠٥[٦] تضمّنت وجوب اعتماد اللامركزية الإدارية تطبيقًا للدستور، إلا أنّه ولأول مرّة، بعد مرور حوالى الخمسة وعشرين عامًا على اتفاق الطائف، وبعد أن ورد عنوان اللامركزية في خطاب القسم لرئيس الجمهورية ميشال سليمان

٥- المشروع الموضوع من قبل اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية المشكلة بموجب قرار صادر عن رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٢/١١/٧. يمكن الاطلاع على المشروع على الموقع الالكتروني الخاص به:
www.decentralization-lb.org

٦- ورد في خطاب القسم للرئيس سليمان: "إن الإنماء المتوازن، ركن أساسي من أركان وحدة الدولة، واستقرار النظام، ونرى في تطبيق اللامركزية الإدارية الموسّعة، عنصرًا مهمًا لهذا الإنماء، لرفع الغبن عنه، وإصلاح التفاوت الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بين المناطق".

المنتحب العام ٢٠٠٨، وبعد أن عبّر رئيس المجلس النيابي الأستاذ نبيه بري في الخطاب الذي ألقاه في جلسة انتخابه رئيسًا لمجلس النواب في ٢٠٠٩/٦/٢٥ عن أهميّة إنجاز قانون اللامركزية الإدارية، صدر قرار عن رئيس الحكومة اللبنانية آنذاك الأستاذ نجيب ميقاتي بالاتفاق مع رئيس الجمهورية، بتشكيل لجنة خاصة باللامركزية الإدارية مهمّتها وضع مسودّة مشروع قانون اللامركزية الإدارية[٧].

١- تشكيل اللجنة بقرار من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

بتاريخ ٢٠١٢/١١/٧ وبموجب قرار صادر عن رئيس الحكومة، تمّ تشكيل لجنة لإعداد مشروع قانون لتطبيق اللامركزية الإدارية. هذه اللجنة وللمرة الأولى بتاريخ لبنان، وضعت مسودّة مشروع قانون اللامركزية الإدارية. كما عقدت اللجنة ٤٧ جلسة عمل في قصر بعبدا، ووضعت مشروعًا يقع في ١٤٧ مادة. وقد أنهت اللجنة عملها في شهر نيسان من العام ٢٠١٤ وتمّ إطلاق المشروع في احتفال أقيم في القصر الجمهوري في بعبدا.

ومن منطلق أنّه حان وقت الانتقال من اللامركزية كعنوان جامع إلى المشروع الجامع، ومن مرحلة البحث باعتماد اللامركزية الإدارية إلى مرحلة تقويم تجربة اعتمادها، وبناء عليه، كيفيّة تطويرها من أجل تلبية حاجات اللبنانيين وتطلعاتهم؛ لكل هذه الأسباب أتى هذا المشروع "الرسمي" فخرق الجمود القائم منذ الطائف في موضوع اللامركزية. ركيزة المشروع، لامركزيّة إدارية حقيقيّة تعطي المجالس المحلّية

٧- تألّفت اللجنة من كل من: الوزير السابق زياد بارود (رئيسًا)، الوزير السابق سامي منقارة، الأستاذ ريمون مدلج، د. ريان عساف، الأستاذ عطاالله غشام، د. نهى الغصيني، السيد خليل الحجل، د. كرم كرم، د. سامي عطاالله، د.عثمان دلّول الذي توفاه الله خلال عمل اللجنة، وساهم القاضي زياد أيوب في جانب من جلسات اللجنة.

الاستقلالية المالية والإدارية بكل ما للكلمة من معنى. لامركزيّة تضخّ نشاطًا في المناطق وتؤمّن المشاركة وترفع منسوب الديمقراطية والتمرّس عليها. لامركزية تخلق فرص عمل ومشاريع إنمائيّة فتكون طريقًا إلى الإنماء والاستقرار.

بالإضافة إلى كونه أتى ميثاقيًا ومتوافقًا مع الدستور اللبناني، اعتمد المشروع روحية النص المتعلّق باللامركزية في وثيقة الوفاق الوطني في شكل يلبّي مقتضيات العصر ومتطلباته من دون أن يحمل في طياته تضاربًا أو تعارضًا أو تداخلاً في الصلاحيات وفي الأدوار بين السلطتين المركزية واللامركزية. فتمّ تخطّي ترؤّس القائمقام لمجلس منتخب، كما تم تحويل دور الاتحادات البلدية إلى تعاون محدود في ما بين عدد من البلديات حيث تدعو الحاجة (intercommunalité) فلا تشكّل مستوىً لامركزيًا بحد ذاتها[٨].

وفي المشروع حرصٌ على أن تحتفظ الدولة المركزية بحصرية الإمرة والصلاحية في مسائل الدفاع والنقد والخارجية والعدل والتشريع (...) وتقوم بعملية التنظيم والتقنين والتوزيع العادل للموارد ضمن المجتمع، وتراقب وتعمل على تصحيح كل اعوجاج وعلى محاسبة كل انحراف.

٨- المادة ١٤١ من المشروع تنصّ على أنّه: "خلال مهلة سنة على الأكثر من انتخاب مجلس القضاء، تلغى اتحادات البلديات القائمة في القضاء، والمنصوص عليها في الفصل السابع من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠...". وتنصّ المادة ١٤٠ من المشروع على أنّه "يجوز لأي بلدية أو قضاء أن يقوم بمشاريع بالاشتراك مع بلديات وأقضية أخرى و/أو مع أي طرف من القطاع العام و/أو مع القطاع الخاص بمختلف مؤسساته و/أو الجمعيات والمنظمات غير الحكومية و/أو المنظمات الدولية، ...".

٢- المبادىء الأساسية التي ارتكز عليها المشروع الموضوع من قبل اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية

من الضروري التوقّف عند المبادئ الأساسية التي بني عليها المشروع، ولاسيما أنّها حملت في طياتها العديد من الاصلاحات؛ كما واستعراض آلية انتخاب مجالس الأقضية (وهي الوحدة اللامركزية التي اعتمدها المشروع) وتشكيلها وصلاحياتها.

أ-المبادئ الأساسية "الإصلاحية" التي ارتكز عليها المشروع

وفق القانون (في مادته الأولى)، تعتمد الدولة اللبنانية نظامًا لامركزيًا موسّعًا على مستوى مجالس محلّية منتخبة تتمتّع بالشخصية المعنوية وبالإستقلالين الإداري والمالي وتمارس صلاحيات واسعة وتشمل المجالس البلدية ومجالس الأقضية ومجلس مدينة بيروت. فيكون المشروع قد اعتمد القضاء[٩] وحدة لامركزية على أن ينتخب مجلس في كل قضاء يعطى صلاحيات إدارية واسعة جدًا ومالية مستقلة مدعومة بواردات تجيز لمجلس القضاء الاضطلاع بالمهمات العديدة العائدة له. وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يفرض المشروع ضرائب ورسوم جديدة (باستثناء الضريبة على الربح العقاري)، إنما أعيد توزيع استيفائها تبعًا لانتقال المهمات من المركز إلى الاقضية.

ألغى المشروع القائمقاميات ووظيفة القائمقام[١٠] ونقل صلاحيات الأخير إلى مجلس القضاء المنتخب. وقد أبقى على وظيفة المحافظ كصلة

٩- تمّ الابقاء على التقسيم الإداري الحالي للأقضية.

١٠- المادة ١٣٢ من المشروع: "فور انتخاب مجالس الأقضية المستحدثة ... تلغى وظيفة القائمقام، وكذلك القائمقاميات وأجهزتها".

وصل بين المناطق والمركز (عبر اللاحصرية)، ووضع عددًا من صلاحيات المحافظ التنفيذية في يد مجلس القضاء المنتخب.

هذا وقد تمّ الحدّ في المشروع من الرقابة المسبقة، ورفع منسوب الشفافية من خلال آليات اطلاع إلزامية ورقابة شعبية ورقابة لاحقة قضائية وضوابط تنفيذية.

من أبرز الإصلاحات التي تضمّنها مشروع القانون، استبدال الصندوق البلدي المستقل بصندوق لامركزي[١١] يراعي ضرورات الإنماء المتوازن، ويتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي ويخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخّرة، من دون أي رقابة مسبقة. يتولّى الإشراف على أعمال الصندوق مجلس أمناء منتدبين من مجالس الأقضية والبلديات لولاية محدّدة. يشكّل الصندوق الآلية الأساسية لتأمين ظروف تنموية متكافئة بين مختلف المناطق وردم الهوة تدريجًا بين المناطق الغنيّة والمناطق الفقيرة.

نصّ المشروع على أن تقسّم كتلة الأموال في الصندوق بنسبة ٧٠٪ لمجالس الأقضية و٣٠٪ للبلديات.

تقوم مديرية الخزينة والدين العام في وزارة المالية والمؤسسات العامة والخاصة والمختلطة والمصالح المستقلة بتحويل الأموال العائدة للصندوق التي تستوفيها لصالح الأقضية والبلديات، وذلك فصليًّا. ويوزّع مجلس الأمناء حصص الأقضية والبلديات من عائدات الصندوق مرة كل ستة

١١- الباب السابع من القانون. المادة ٨٩ وما يليها.

أشهر. من المتوقّع أن تبلغ موازنة الصندوق السنوية ما يقارب ٢٪ من مجموع الناتج المحلي، مقارنةً مع الصندوق البلدي المستقل الذي تشكّل موازنته ٠،٦٪ من الناتج المحلي، فيكون لبنان دخل إلى نادي الدول اللامركزية تمويليًا (حيث المعدّل العالمي هو ٣٪). مصادر تمويل الصندوق الأساسيّة ، هي ٢٥٪ من الضريبة على القيمة المضافة؛ ١٠٪ من إجمالي فواتير الهاتف الخلوي؛ ٢٥٪ من إيرادات الجمارك؛ ٥٪ من مداخيل شركة اللوتو؛ و٢٥٪ من رسوم الانتقال على التركات والوصايا[١٢].

نصّ المشروع، وبخطوة ملفتة، على أن تحدّد حصص الأقضية من إجمالي التسعين بالمئة العائدة لها وفق معدّلات المؤشرات التالية:

–مؤشر واقع التنمية (١٠/٤). هذا المؤشر يتكوّن على سبيل المثال من الواقع الصحي (التغذية، وفيات الأطفال، المؤسّسات الاستشفائية)، الواقع التعليمي (عدد الأطفال الملتحقين بالمدارس..)، الواقع الخدماتي (البنى التحتية، الصرف الصحي، توصيلات المياه والكهرباء، شبكة الطرقات)، الواقع المهني (نسب المؤسّسات التجارية والصناعية والزراعية والسياحية، وقطاع تقنيات المعلوماتية والاتصالات، نسبة البطالة)، واقع أحوال المعيشة للأسر والأفراد. ويناط وضع هذا المؤشر بإدارة الإحصاء المركزي[١٣] بالتنسيق مع مدير عام الصندوق المركزي.

– مؤشر تحصيل الرسوم سنويًا (١٠/٤)

١٢- مراجعة التقرير المرفق بالقانون، حول الصندوق اللامركزي ولاسيما آلية توزيع الأموال والمؤشرات المعتمدة.

١٣- الجهاز الاحصائي، من خلال تعاونه المباشر بشكل أساس مع إدارة الإحصاء المركزي ومع الصندوق اللامركزي والمؤسسات العامة والخاصة، يقوم بجمع جميع المعلومات والأرقام ذات الصلة وتحليلها وفي ذلك تعزيز لحق الوصول إلى المعلومات.

– مؤشر عدد السكان المسجلين (١٠/١)

– مؤشر مساحة القضاء (١٠/١)

وتحدّد حصص البلديات من إجمالي الثلاثين بالمئة العائدة لها وفق الأسس الآتية:

– مؤشر عدد السكان المسجّلين (١٠/٣)

– مؤشر عدد وحدات التكليف (١٠/٣)

– مؤشر تحصيل الرسوم سنويًا استنادًا إلى الحساب القطعي للبلديات (١٠/٤).

ينص المشروع، على إنشاء هيئة مستقلّة خاصة بانتخابات مجالس الأقضية ومجلس مدينة بيروت. تتمتّع الهيئة بصلاحيات واسعة في مجال الإعداد لهذه الانتخابات والإشراف عليها بجميع مراحلها. بهذا، يتحقّق مطلب الهيئة المستقلة للانتخابات، التي طال انتظارها في قانون الانتخابات النيابية، والتي لم تقرّ لغاية تاريخه، فأتى ضمن إطار اللامركزية الإدارية بانتظار إقراره على مستوى انتخاب أعضاء مجلس النواب.

خصّص المشروع فصلاً كاملاً لموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتأتي هذه الخطوة في إطار الحرص على الإنماء المحلّي وبالتالي المساهمة بتحقيق الإنماء المتوازن المنصوص عنه في الدستور اللبناني[١٤].

لحظ المشروع استحداث أجهزة متخصّصة دائمة تعمل بشكلٍ متكاملٍ وتراكمي

١٤- خصّص المشروع الباب الثامن للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. وتجدر الإشارة في هذا الاطار، إلى أنّ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لم يُقرّ لغاية تاريخه في لبنان.

على توثيق ودراسة وتحليل المعطيات والأرقام والديناميات المرتبطة باللامركزية والحوكمة المحلّية ونشرها ومناقشتها في سبيل تطويرها. هذه الأجهزة هي الجهاز الإحصائي، جهاز الحوكمة المحلية (الذي يعمل انطلاقًا من النتائج والخلاصات الإحصائية، على دراسة أداء السلطات اللامركزية واستخلاص النتائج منها في سبيل تحديد الاحتياجات وإعداد الموارد البشرية وتنمية طاقاتها وقدراتها)، وجهاز المعلوماتية (مهمّته تطوير تكنولوجيا المعلومات على مستوى القضاء، مع ما تقتضيه من خطط وموارد).

وقد أنشأ مشروع القانون، وزارة الإدارة المحلية، لتتولّى المساهمة في تطبيق أحكام قانون اللامركزية، ومعهد مركزي يتولّى إعداد العاملين والشرطة في مجالس الأقضية وتدريبهم.

لقد تضمّن المشروع مادة جوهريّة، تضمن تعزيز اللاحصرية بموازاة اعتماده اللامركزيّة. في الواقع من الضروري التنبّه ألّا يؤدّي العمل على اعتماد اللامركزية الإدارية إلى إهمال العمل على تطوير السلطة المركزيّة وتفعيل أجهزة الرقابة، لأنّ من شروط نجاح اللامركزيّة الإدارية وجود دولة مركزيّة قويّة تدعم اللامركزيّة. فقد نصّ منذ المادة الأولى، على أنّ الجمهورية اللبنانية دولة موحّدة ذات سلطة مركزية تتمثّل في المناطق وفق نظام اللاحصرية المنصوص عليه في القانون. وقد نصّت المادة الثالثة على ما يلي:

"تسهيلا لخدمة المواطنين، تعمل الحكومة، من خلال أطر اللاحصرية، على تأمين الخدمات في المناطق، باستثناء ما يدخل ضمن اختصاص مجالس الأقضية والبلديات، وبما لا يتعارض مع صلاحيات هذه الأخيرة. ولهذه الغاية:

– تتمثّل جميع إدارات الدولة في الأقضية، على أعلى مستوى ممكن، لتسهيل معاملات المواطنين وتلبية حاجاتهم المحلية التي لا تدخل ضمن اختصاص الإدارة المحلية.

– تضع الحكومة خطة لتطوير الإدارات الخدماتية ومكننتها واعتماد نظم الحكومة الإلكترونية (e-government).

– تضع الحكومة خطة شاملة لتحديث الإدارة العامة وتعزيز قدرات الموظفين عبر برامج إعداد وتدريب وتأهيل مستدام.

على الحكومة أن تنجز الخطط والمهمات أعلاه وتضعها حيّز التنفيذ في مهلة أقصاها ثلاث سنوات من تاريخ صدور هذا القانون".

ب – آلية انتخاب مجالس الأقضية وتشكيلها وصلاحياتها

كما سبق وأشرنا، نصّ القانون على اعتماد القضاء وحدة لامركزية (المادة الأولى والثانية من المشروع). إن اختيار القضاء يأتي في سياق طبيعي لما للقضاء من شرعية تاريخية، كما في سياق براغماتي نظرًا لما قد يشكّل الدخول في إعادة النظر في التقسيم الإداري من إعاقة لاعتماد مشروع اللامركزية في هذه المرحلة. أما بالنسبة لمحافظة عكار المستحدثة العام ٢٠٠٣ فقد اقترحت اللجنة تقسيمها إلى ثلاثة أقضية (حلبا، ببنين، القبيات) ومحافظة بعلبك الهرمل إلى خمسة أقضية (بعلبك، شمسطار، اللبوة، الهرمل، دير الأحمر).

يدير شؤون القضاء مجلس قضاء يقوم ضمن نطاقه بممارسة صلاحيات عديدة نصّ عليها القانون وسوف نضيء عليها في متن هذه الدراسة.

• تشكيل مجالس الأقضية

مجالس الأقضية مؤلّفة من هيئة عامة ومجلس إدارة. في ما يتعلّق بالهيئة العامة ينتخب أعضاؤها بالاقتراع المباشر وفق النظام الأكثري في كلّ من المدن والقرى ضمن القضاء الواحد. وتتمثّل المدن والقرى وفق شطور محدّدة في القانون؛ ما يضمن تمثيلاً صحيحًا. كل مدينة أو قرية يكون عدد أهاليها المسجلّين فيها من شخص واحد إلى ٥٠٠٠ شخص، تتمثّل في الهيئة العامة بعضو واحد. المدينة أو القرية التي يكون عدد أهاليها المسجّلين من ١٠٠٠ إلى ١٠،٠٠٠ شخص تتمثّل بعضوين ومن ١٠٠٠٠ إلى ٢٠٠٠٠ شخص بثلاثة أعضاء. ولكلّ شطر إضافي مكتمل من عشرة آلاف شخص عضو إضافي.

وانسجامًا مع مبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور، خصّ المشروع السكان، وهم الأشخاص من غير المسجّلين والقاطنين فعليًا في مدينة أو قرية معيّنة ويثبتون هذا السكن الفعلي خارج قضاء مكان قيدهم لمدّة ست سنوات من دون انقطاع مسدّدين الرسوم والضرائب البلدية المتوجبة، أن يمارسوا حقّ الاقتراع لممثّلين عنهم من السكان يترشحون على مستوى القضاء.

أما مجلس الإدارة الذي ينبثق عن الهيئة العامة فهو مؤلّف من اثني عشر عضوًا، ينتخبون من قبل الهيئة العامة على أساس النظام النسبي واللائحة المقفلة، المكتملة أو غير المكتملة.

وقد تحسّب المشروع للانتقادات التي عادةً ما توجّه للنظام النسبي لما

قد يسبّبه من تعطيل لآلية اتخاذ القرارات داخل المجلس نتيجة تواجد اتجاهات سياسية عدة داخل المجلس، فنصّ المشروع على أنّه في حال حصول إحدى اللوائح على الأكثرية المطلقة وما فوق من أصوات المقترعين، تتوزّع المقاعد على اللوائح نسبيًّا. أما في حال عدم حصول إحدى اللوائح على أكثرية مطلقة من أصوات المقترعين، تعطى اللائحة التي حصلت على النسبة الأكبر من الأصوات ٥١٪ من مقاعد مجلس الإدارة، وتُوزّع المقاعد المتبقية على اللوائح الأخرى وفق النسب التي نالتها هذه اللوائح.

يضمن هذا التوجّه حسن سير العمل داخل المجلس بالإضافة إلى تمثيل عدة توجهات داخل الهيئة العامة في مجلس الإدارة.

لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحدّدة في الدستور أن يمارس حقّ الاقتراع شرط أن يكون مقيّدًا في لوائح الناخبين في الدائرة الانتخابية. وقد تمّ اقتراح خفض سن الاقتراع إلى ١٨ عامًا.

- **المرشح**

لكل لبناني أو لبنانية أتمّ ٢١ سنة أن يترشّح لعضوية مجلس القضاء إذا كان مقيّدًا في قائمة الناخبين في الدائرة الانتخابية على مستوى القرى والبلدات والمدن، أو في قائمة السكان على مستوى القضاء.

وقد نصّ المشروع على أنّ شرط الشهادة الجامعية هو شرط أساسي للترشّح إلى عضوية مجالس الإدارة في مجالس الأقضية؛ وذلك نظرًا للصلاحيات الواسعة التي يتمتّع بها المجلس والتي تستلزم كفاءات وخبرات معيّنة.

ولابد من الإشارة إلى أنّ المشروع حرص على تعزيز مشاركة الشباب

ودورهم فنصّ في خطوة لافتة، في المادة ١٨ منه، على أنّه يفوز بالانتخاب لعضوية الهيئة العامة، في كل دائرة، المرشح الذي ينال العدد الأكبر من أصوات المقترعين، وإذا تساوت الأصوات يفوز الأصغر سنًّا.

• الكوتا الجندرية

لقد عزّز المشروع دور المرأة ومشاركتها من خلال اعتماد الكوتا الجندرية. فلحظ المشروع تطبيق الكوتا الجندرية على مستوى توزيع المقاعد داخل الهيئة العامة، وذلك وفق الآتي: في حال كان عدد مقاعد الهيئة العامة في الدائرة المعنية مقعدًا واحدًا، ألّا تطبّق الكوتا؛ وفي حال كان عدد المقاعد وترًا (رقم غير مزدوج) يعطى عدد مقاعد متساوٍ لكل من الجنسين زائد واحد لأيٍ منهما؛ وفي حال كان عدد المقاعد زوجًا توزّع المقاعد مناصفةً بين الجنسين. وقد حدّدت مدة تطبيق الكوتا الجندرية بأربع دورات إنتخابية اعتبارًا من تاريخ صدور القانون.

أما على مستوى مجلس الإدارة فيجب ألّا يقل عدد أعضاء أحد الجنسين عن ٣٠٪ من مجموع المقاعد التي يتألف منها المجلس قانونًا.

وبطبيعة الحال، يطبّق مبدأ الكوتا الجندرية، عند إعلان النتائج، ضمن حدود ما يتوافر من مرشحين من كلا الجنسين.

• صلاحيات مجلس القضاء

إنّ تقويم أي قانون للامركزية الإدارية، يمرّ حكمًا بمستوى الصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية ومداها. ففي صلب أي اعتماد للامركزية، منح

هذه الوحدات المنتخبة صلاحيات إدارية واسعة لتتمكّن من إدارة المنطقة أي القضاء في المشروع موضوع الدراسة.

لقد منح مجلس إدارة القضاء الذي يتولّى السلطة التنفيذية في مجلس القضاء، صلاحيات واسعة في المشروع عدّدتها المادة ٥٥ من المشروع بإسهاب؛ أهمّها:

– وضع خطة استراتيجية وتعديلها لتنمية القضاء (وعرضها على الهيئة العامة للموافقة عليها)، وإعداد الدراسات اللازمة لذلك.

– تخطيط أشغال وتنفيذها وتطوير البنى التحتية بما فيها السدود والبحيرات ومجاري الأنهر وإنتاج الطاقة، والمشاريع الخدماتية و/أو الانمائية و/أو الاستثمارية، وإدارتها مباشرة أو بواسطة الغير.

– إقامة مشاريع إنتاجية و/أو استثمارية لها طبيعة اقتصادية وذات منفعة عامة، تشمل: الدراسات، والتصاميم، ووضع دفتر الشروط، والإنشاء، والإدارة، والتطوير، والترميم، والتأهيل، والتجهيز، والصيانة.

– حماية البيئة والثروة الحرجية بالتنسيق مع البلديات المعنية واتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية.

– وضع خطة للتنمية السياحية على مستوى القضاء وتنسيق المبادرات العامة والخاصة في هذا المجال، وتعزيز الإعلام السياحي.

– وضع خطة للتنمية الثقافية وحماية التراث والإرث الثقافي والآثار بعد استطلاع رأي الإدارات المختصة.

– المساهمة في تطوير تكنولوجيا المعلومات على مستوى القضاء.

– تخطيط الطرق الواقعة ضمن نطاق القضاء وإنشائها وتقويمها وتوسيعها وصيانتها، باستثناء الطرق الدولية والطرق المحلية الواقعة ضمن نطاق بلدية واحدة.

– إنشاء الحدائق والساحات العامة والملاعب والمجمّعات الثقافية والرياضية والترفيهية.

– وضع التصاميم العائدة للقضاء والمخطّط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني وبعد موافقة البلديات، كلّ ضمن نطاق القضاء.

– إقتراح تعديل الخطة الشاملة لترتيب الأراضي ضمن نطاق القضاء.

– إنشاء الأجهزة المختصّة لتمكين مجلس القضاء من ممارسة المهمات الموكلة إليه (على سبيل المثال جهاز السلامة المرورية وجهاز الشراكة بين القطاعين العام والخاص ...).

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات، ينص المشروع على أنّه لمجلس الإدارة أن يقدّم توصياته في المواضيع ذات المصلحة العامة للقضاء والتي تخرج عن اختصاصه.

قرارات مجلس الادارة نافذة بذاتها دونما حاجة لأي تصديق أو موافقة من أي مرجع كان، باستثناء القرارات المتعلّقة بمقتضيات الأمن الوطني وبحماية المواقع الأثرية وبالمخططات التوجيهية العامة والتصاميم التفصيليّة ونظام البناء والإفراز التابعين لها، لكامل القضاء أو لجزء منه. في هذه الحالات تحال قرارات مجلس الإدارة مباشرة إلى المرجع

المختص لإبداء الرأي الذي عليه إبداء رأيه خلال فترة زمنية محدّدة.

أما الهيئة العامة، التي تتولّى انتخاب رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة الذي يستمدّ شرعيّته التمثيلية منها، فتشارك في إدارة شؤون القضاء من خلال مصادقتها على القرارات الأساسية التي يتخذها مجلس الإدارة. بالإضافة إلى ذلك، تمارس الهيئة العامة دورًا رقابيًا على مجلس الإدارة ولاسيما من خلال طرحها الثقة بمجلس الإدارة أو برئيسه أو بنائب الرئيس.

وللهيئة العامة أن تشكّل لجانًا إستشارية متخصصة لإبداء الرأي وتقدّم الاقتراحات والتوصيات لكل من الهيئة العامة ومجلس الإدارة.

بموازاة الحرص على منح مجالس الأقضية صلاحيات إداريّة واسعة، عالج المشروع موضوع تأمين الموارد الماليّة اللازمة لتمكين المجلس من ممارسة صلاحياته.

• مالية مجالس الأقضية

لقد جرى نقل صلاحيات ومهمات واسعة من السلطة المركزية إلى مجالس الأقضية. وهذا الأمر يستتبع تأمين الموارد المالية اللازمة لممارسة هذه الصلاحيات.

تمّ رفع نسبة إنفاق الإدارات المحلية (بلديات وأقضية) من إجمالي إنفاق الحكومة المركزية إلى حدود ٢٥٪ كحدّ أدنى؛ في الوقت الذي لا تتعدّى نسبة إنفاق الإدارات المحلية المحصورة بالبلديات واتحاداتها الـ٧٪ من نسبة الانفاق المركزي، وهي نسبة اتضح من الممارسة أنّها غير كافية.

يتم تأمين ٤٠٪ من هذا المبلغ من خلال الصندوق اللامركزي و٦٠٪ منه من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم وموارد أخرى. تستوفي مجالس الأقضية، بصورة مباشرة، لبعض الضرائب والرسوم التي تستوفيها خزينة الدولة حاضرًا، وذلك وفق انتقال مهمات وصلاحيات من الأخيرة إلى الأولى.

تجدر الإشارة إلى أنّ المشروع عدّد في المادة ٧٨ منه واردات القضاء، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

– مداخيل المشاريع التي يستثمرها القضاء مباشرةً، وحصّته من المشاريع التي يشارك في استثمارها.

– ٢٠٪ من جداول التكليف العائدة لضريبة الدخل بالنسبة إلى المكلّفين المسجّلين ضمن القضاء.

– ٥٠٪ من رسوم التسجيل الإداري بالنسبة إلى العقارات الواقعة ضمن نطاق القضاء.

– الضريبة على الربح العقاري في حال التفرّغ عن عقار غير مبني (التي استحدثها مشروع القانون).

• الرقابة على مجالس الأقضية

من منطلق أنّه لا يمكن منح صلاحيات من دون فرض رقابة على ممارسة هذه الصلاحيات، نصّ المشروع؛ بالإضافة إلى الرقابة الشعبية التي يمارسها الشعب مباشرةً من خلال انتخاب الهيئة العامة والرقابة الداخلية

التي تتمثل بحقّ الهيئة العامة في طرح الثقة بمجلس الإدارة كاملاً أو برئيس المجلس أو بنائبه أو بأحد أعضائه أو من خلال إحالة أي من أعضاء مجلس الإدارة على الهيئة التأديبية الخاصة بمجالس الأقضية؛ نصّ المشروع على رقابة للسلطة المركزية وقدرتها على حل مجالس إدارة الأقضية، في حال مخالفة مجلس إدارة القضاء أحكام الدستور، على أن يعلّل مرسوم الحل الذي يتخذ في مجلس الوزراء ويبقى قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة.

• الوضع المميَّز لمدينة بيروت

اعتبرت اللجنة أنّ التفكير في تطبيق اللامركزية الإدارية في مدينة بيروت تحكمه مبادئ ومعطيات أساسية يجب احترامها والانطلاق منها للتوصّل إلى طرح صيغة تلائم دور العاصمة وموقعها ورمزيّتها على المستوى الوطني من ناحية أولى، على ألا يتعارض ذلك جوهريًا مع المبادئ والمنطلقات والمعايير اللامركزية المعتمدة في باقي المناطق من ناحية ثانية[١٥]. وقد أعتبرت أنّ أي حلّ يجب أن ينطلق من ضرورة الحفاظ على وحدة العاصمة الجغرافية وتطابق الإطار الجغرافي للبلدية والمحافظة (التي لا أقضية لها)، تأمين المشاركة الفعليّة لجميع أبناء العاصمة (من مسجّلين وسكّان) على مستوى التمثيل وفي عمليّة اتخاذ القرارات، ومراعاة موقع محافظ مدينة بيروت وصلاحياته.

في المقابل يدير شؤون مدينة بيروت مجلس يسمّى "مجلس مدينة بيروت"

١٥- يراجع التقرير المرفق بالمشروع، ص. ٤٨.

(الموازي لمجلس القضاء في سائر المناطق) يتألف من هيئة عامة ومن مجلس إدارة، من دون تقسيم العاصمة، فيعبّر المجلس في تكوينه عن تلك الوحدة، مع مراعاة التنوّع القائم في المدينة وضرورة أن ينسحب تمثيلاً على مستوى المجلس.

ولهذه الغاية، يلحظ مشروع القانون انتخاب عدد محدّد من الممثلين على مستوى كل حي من أحياء بيروت التاريخية الإثني عشر[١٦] يجتمعون في مجلس مدينة بيروت، فيشعر الجميع أنهم جزء من المعادلة من دون أن يخرق هذا النظام وحدة العاصمة. وفور انتخابه، يحلّ مجلس مدينة بيروت محلّ بلدية بيروت.

تنتخب كل دائرة خمسة ممثلين عنها في الهيئة العامة بالاقتراع العام المباشر من بين المسجّلين المقيّدين في سجلاّت النفوس العائدة للدائرة المعنية المستوفين شروط الترشّح، كما ينتخب السكّان في هذه الدائرة ممثلاً واحدًا عنهم. بالتالي، فإن الهيئة العامة تتألّف من ٧٢ عضوًا.

أما مجلس إدارة مدينة بيروت، فيتألف من إثني عشر عضوًا، يتمثل فيه كل حي بعضو واحد، ويعتبر حكمًا فائزًا بعضوية مجلس الإدارة عن كل دائرة المرشّح الذي يحصل على العدد الأكبر من أصوات المقترعين فيها.

تكون كامل الصلاحية والمسؤولية التنفيذية للسلطة اللامركزية المنتخبة، فيما يحتفظ المحافظ، بصفته ممثلاً للسلطة المركزية (اللاحصرية)، بحقّ حضور إجتماعات مجلس الإدارة (دون التصويت) والاطلاع على أعماله

١٦- الأحياء الاثني عشر هي التالية: الأشرفية، الرميل، الصيفي، الباشورة، المدوّر، المرفأ، رأس بيروت، ميناء الحصن، دار المريسة، المزرعة، المصيطبة، زقاق البلاط.

وطلب إعادة النظر بقراراته بكتاب معلّل، وبحق طرح المواضيع على جدول أعمال مجلس الإدارة للمناقشة.

بعد أن أنهت اللجنة الخاصة باللامركزية عملها وأكملت مهمّتها وقدّمت المشروع الذي وضعته مرفقًا بالتقرير إلى رئاسة مجلس الوزراء، يُنتظر أن يتمّ إدراج المشروع على جدول أعمال مجلس الوزراء، لمناقشته وإقراره وتحويله إلى مجلس النواب، بموجب المادة ٦٥ من الدستور، هذا وتحتاج المواضيع الأساسية إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدّد في مرسوم تشكيلها. وتعتبر مواضيع أساسية: "...الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى،...، إعادة النظر في التقسيم الإداري...".

بالتالي، يحتاج مشروع قانون اللامركزية الإدارية إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء لإقراره من قبل الحكومة. أما في مجلس النواب، وفق المادة ٣٤ من الدستور، يكون النصاب الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلّفونه، ويتخذ القرار بغالبية الأصوات.

يبقى أن نأمل أن تتوافر الإرادة الجامعة لاعتماد المشروع فيقرّ في مجلس الوزراء ومجلس النواب الذين تقع على عاتقهما مسؤولية أساسيّة.

التداعيات الاقتصادية والسياسية لانهيار أسعار النفط

د. جورج لبكي*

المقدمة

إنخفضت أسعار النفط بشكلٍ كبير في الأشهرِ الماضية من ١٠٠ دولار إلى حدٍّ أدنى وصلَ إلى ٤٠ دولارًا للبرميل. وقد تعدّدت التفسيرات لأسبابِ هذا الانخفاض. أمّا أبرز هذه الأسباب فهي: تطوّر تقنيّات استخراج النفط واللّجوء إلى إنتاج النفط الصّخري والاكتشافات المستمرّة لحقول نفطٍ جديدة، وزيادة العرض على الطّلب، ولقد نتجَ عن انخفاض سعر النّفط إشكاليّات عديدة بالنّسبة إلى الدّول التّي تعتمد بشكلٍ أساسي على العائدات النفطيّة كبلدان الخليج وإيران وروسيا وفنزويلا وكذلك على الدّول المستوردة للنّفط كالولايات المتّحدة الأميركيّة التي تحوّلت من دولة مستوردة إلى دولة مصدّرة للنّفط. ولكن هل هذا الانخفاض الحاد للأسعار مستدام أم مؤقّت؟ في الواقع لقد تغيّرت جغرافيّة

*أستاذ محاضر في جامعة سيدة اللويزة - NDU

(géopolitique) النفط في العالم وكذلك قواعد التّبادل إذ أصبحت الأسواق تتحكّم بالأسعار وليست الدّول والجدير بالذكر أن إنتاج النفط الصخري هو السبب الرئيس لتراجع أسعار النفط.

ما هو النّفط الصّخري؟

كان النّفط الصّخري يُستعمل كمصدر أساسي للطّاقة حتّى بدايات السّبعينيات. ولكن بسبب ارتفاع الأسعار وزيادة الطّلب على النّفط، عمدت الشّركات النفطيّة إلى الاستثمار في هذا الحقل خصوصًا أنّ هناك احتياطيّات هائلة من هذا النوع من الوقود. وهذا النوع من النّفط، فهو عبارة عن صخور رسوبيّة تتكوّن أساسًا من المواد العضويّة كالحيوانات والأحياء البحريّة والنّهريّة التي تصبح مماثلة للنفط، وعادةً ما تكون بنيته رقيقة.

عند تسخين النّفط الصّخري في ظلّ انعدام الهواء تتشكّل هيدروكربونات سائلة أو غازيّة وتمثّل ما نسبته ٢٠–٧٠٪ من الحجم الأولي. فالهيدروكربونات السّائلة النّاتجة عن تسخين الصّخر الرّسوبي النّفطي هي الزّيت الصّخري– القريب من حيث التّركيب من الهيدروكربونات النّفطيّة والتّي يمكن اعتبارُها نفطًا غير تقليدي[١].

إنتاج النّفط الصّخري

في الوقت الحاضر هناك طريقتان رئيستان لاستخراج النّفط الصّخري:

الطّريقة الأولى تقوم على إنتاج الصّخر الزّيتي من المناجم ومعالجته لاحقًا

١- Wikepedia, **«Le schist bitumineux»**, consulté le 15 janvier 2015.

في محطّات خاصّة، حيث يتمّ تعريض الزّيت الحجري (الصّخري) للحرارة (التّسخين من دون وجود الهواء) ونتيجة لذلك يتحرّر من الصّخر النّفط الصّخري. بشكلٍ عام، تعتبر طريقة إنتاج النفط ومعالجته لاحقًاعملية مكلفة بسبب إرتفاع كلفة الإنتاج. فسعر كلفة برميل النّفط هي حوالى ٧٥ دولار بحسب أسعار النّفط للعام ٢٠٠٥.

أمّا الطّريقة الثانية فتقوم على إنتاج النفط الصّخري بشكلٍ مباشر من تحت الأرض. وتقوم هذه الطّريقة على حفر الآبار الأفقيّة مع التّشقيق الهيدروليكي اللاحق والمتعدّد. وتتطلّب هذه الطّريقة القيام بمعالجة خاصّة باستخدام مادّة كيميائيّة أو التّسخين الحراري للطّبقة[٢].

ومن الواضح أن هذا النّوع من الإنتاج يتمّ في ظروف أكثر صعوبة وكلفة أكبر من عمليّات إنتاج النفط التّقليدي. بالتّالي فإنّ كلفة الإستثمار في مجال النفط الصّخري، أعلى من التّقليدية. وبحسب تقديرات شركات النفط يكون إنتاج الزيت الصخري معقولًا وذا جدوى في حال كانت أسعار النّفط ٧٠ دولارًا للبرميل. يطرح إنتاج الصّخر الزّيتي ومعالجته مشكلة التّخلّص من المحتوى الكبير لكمّيات من ثاني أوكسيد الكربون (CO_2) المنبعث في أثناء عمليّة إستخراج النّفط من الصّخر الزّيتي. ومشكلة التّخلّص من ثاني أوكسيد الكربون مشكلة لم يتم حلّها، لذلك إطلاقه (ثاني أوكسيد الكربون) في الغلاف الجوّي يهدّد بكوارث بيئيّة على نطاقٍ واسع. ومن أجل حلّ هذه المشكلة، فقد اقترح العلماء مؤخّرًا في جامعة ستانفورد، تكنولوجيا جديدة أقلّ ضررًا من النّاحية البيئيّة[٣].

٢- Ibid
٣- Ibid

من جهة أخرى، عند استخراج النفط الصّخري بشكلٍ مباشر من تحت الأرض هناك مشكلة أخرى تتمثّل في معدّل الانخفاض العالية للإنتاج بشكلٍ سريع. ففي المرحلة الأولى وبسبب استعمال الآبار الأفقيّة والتّكسير المتعدّد فإنّها تتّسم بمعدّل إنتاج عالٍ جدًّا. بعد ذلك (بعد حوالى ٤٠٠ يومٍ من التّشغيل)، يحدث إنخفاض حاد (٨٠٪) من حجم الإنتاج. للتّعويض عن التّراجع الحّاد هذا وللحفاظ على ثبات مستوى إنتاجيّة آبار النّفط الصّخري فإنّ عمليّة حفر الآبار الجديدة يحدث بشكلٍ تدريجي وسريع[٤].

وهذه هي الحال في الولايات المتّحدة الأميركيّة إذ تمّ حفر الآلاف من الآبار ويزداد عددها بشكلٍ مطّرد.

إنّ الهبوط الكبير في أسعار النفط من ١١٥ دولارًا للبرميل في شهر حزيران ٢٠١٤ إلى حوالى ٥٠ دولارًا حاليًّا يهدّد الاستقرار في عددٍ كبيرٍ من الدول المنتجة للنفط ومن بينها بلدان منظّمة الأوبيك. فمعظم هذه الدول تتّبع سياسات إجتماعيّةويقوم بدعم المواد الإستهلاكيّة الأساسية بخاصّةٍ لمصلحة الطبقات الشّعبية، بهدف تأمين الاستقرار وتجنّب الثورات الشعبية. من جهة أخرى، يترتّب على دعم إعداد السلع الإستهلاكيّة الأساسية والمحروقات تكلفة مالية كبيرة، تلتهم جزءًا مهمًا من الموازنات العامّة. وهناك معارضة كبيرة من قِبل الجمهور على رفعها كما حدث في اليمن إذ إن سياسة ما عرف "بالجرعة" أي رفع الدّعم عن المحروقات بناءً على توصية صندوق النقد الدّولي، أدّت إلى ثورة شعبية أطاحت بالنّظام وبالدولة.

4- www.futura-sciences.com, **«L'exploitation du schiste: quels dangers?»**, Consulté le 23 janvier, 2015.

بيد أنّ هذه التأثيرات على الدول المنتجة تختلف من بلدٍ إلى آخر من حيث نسبة مساهمة النفط في الدخل القومي والموازنة العامة وكمية احتياط العملات الصعبة التي تشكّل بدورها الخزان الذي يمكن للدول المنتجة للنفط أن تصرف منه بهدف الحفاظ على استقرارها النقدي والمالي والسياسي. فروسيا مثلًا تعاني الأمرّين من انخفاض أسعار النفط كذلك هو الحال بالنسبة إلى فنزويلا التي يشكّل النفط فيها المصدر الأساس لعائدات الدولة. أمّا في بلدان الخليج النفطية فالوضع يختلف باختلاف الدول بالنظر إلى المقاييس التي أشرنا إليها. فالسعودية التي تملك إحتياطات ضخمة من العملات الأجنبيّة تفوق[٥] الـ٧٥٠ مليار دولارٍ تبدو غير قلقة من تراجع الأسعار كي تتمكّن من الحفاظ على حصّتها في السوق النفطية على حساب منافسيها في منظمة الدول المصدّرة للنفط "أوبيك"[٦].

وبالنسبة إلى إيران فانخفاض أسعار النفط يزيد الضغوط عليها خصوصًا وأنها تعاني منذ سنوات شدّة وطأة العقوبات الإقتصادية المفروضة عليها.

أما الجزائر فتملك إحتياطات مريحة من النقد النادر بخاصةٍ في موضوع الملف النووي وتدنّي مستويات ديونها ما يجعلها أكثر استعدادًا لتحمّل وزر انخفاض أسعار النفط لفترة معيّنة. وفيما يتعلّق بالعراق، فالوضع أكثر هشاشةً بسبب كثرة المشاكل الإقتصادية والسياسية وضعف البنية التحتية التي تضرّرت بفعل سنوات طويلة من الحرب، بالإضافة إلى أن هذا البلد يخوض حربًا مكلفة ضدّ الإرهاب.

5- www.aa.com.tr/, **«Record de réserves de devises en Arabie saoudite»**, consulté le 1er février 2015 .

6- www.wsj.com/articles, **"Why Saudis decided not to prop up oil"**, consulté le 3 février 2015 .

٣- تأثير تراجع أسعار النفط على السعوديّة

تشكّل السعودية أحد أكبر الدول المنتجة للنفط في العالم، فهي المنتج الأوّل للنفط في دول منظّمة الأوبيك، وأحد أكبر المصدّرين له في العالم. بالإضافة إلى تكلفة إنتاج منخفضة. وهي تمتلك إحتياطات ضخمة من النفط.

ولقد أثار قرار السعودية عدم الموافقة في اجتماع أوبيك الأخير على خفض إنتاجها الكثير من الإنتقادات وصلت إلى حدّ إتّهامها بأنّها تنفّذ "أجندة" أميركيّة هدفها إضعاف إيران وروسيا وفنزويلا.

في المقابل، حاولت السعودية تعليل قرارها بعدم خفض الإنتاج بالقول إنّ سعر النفط أصبح مرتبطًا بالعرض والطلب في الأسواق وليس في الدول.

في الواقع، فإنّ قرار السعوديّة عدم خفض إنتاجها من النفط هو رهان كبير، سعت من خلاله إلى تحقيق عددٍ من الأهداف كضرب إنتاج النفط الصخري في حال توافرها – من وجهة نظرها- تسمح لها بالعودة إلى رفع الأسعار لاحقًا. ولقد ساعد السعودية على اتّخاذ هذا القرار تمتّعها بإحتياطات نقديّة ضخمة وكذلك تدنّي نسبة دينها العام التي هي الأقلّ بين دول العشرين.

هذا وقد سعت السعودية إلى الحفاظ على حصّتها من السوق النفطية ذلك أنّ أي خفض لإنتاجها كان سيرافقه رفع إنتاج الدول الأخرى وعلى رأسها روسيا، ما سيفقد السعودية أسواقًا لن يكون من السهل العودة إليها. أما الهدف الآخر فهو ضرب إنتاج النفط الصخري من خلال جعل كلفة إنتاجه غير مربحة وكذلك وقف الاستثمارات في الحقول النفطية المكتشفة حديثًا

وكذلك ارتفاع في قطاع الطاقة المتجدّدة والبديلة بسبب عامل الكلفة.

في الواقع، إن الكلفة الفعلية لإنتاج النفط الصخري تتراوح بين ٤٠ دولارًا (للحقول الجديدة) والـ٧٠ دولارًا للبرميل الواحد من النفط.

ففي حال تدنّت أسعار النفط في الأسواق العالميّة إلى ما دون الـ٥٠ دولارًا، فسوف يتراجع إنتاج النفط الصخري حتمًا. والسعودية قادرة على تحمّل الخسارة الناجمة عن هذا الإنخفاض. وعلى سبيل المثال فلقد قدّر العجز في الموازنة العامّة السعوديّة للعام ٢٠١٥ بحوالى ٥٠ مليار دولار. ولكن بسبب توافر إحتياطات هائلة من النقد النادر، تستطيع السعودية تحمّل هذا العجز لأكثر من عقدٍ كامل. كما أنّه باستطاعتها اللجوء إلى الإستدانة عند الضرورة(٧).

من جهة أخرى، حافظت السعودية على مستوى الإنفاق الحالي لأسباب إجتماعية وسياسية داخليّة كي لا تثير غضب الرّأي العام الداخلي. وتظهر موازنة العام ٢٠١٥ أنّ السعودية تنوي الاستمرار في سياسة الإنفاق الحكومي على المستوى الحالي بهدف المحافظة على الثقة بالاقتصاد السعودي.

ولكن لهذه السياسة محاذير كبيرة، أوّلها أن تراكم العجز سيؤثّر على الإقتصاد ولو بعد فترة طويلة من الزمن. كما أن الإنفاق العام لن يحلّ المشاكل البنيوية التي يعانيها الاقتصاد السعودي ومن بينها العجز في الموازنة، الكلفة العالية لسياسة دعم الكهرباء والمحروقات والسلع

7- www.businessinsider.com/afp-saudi-projects-huge-deficit-as-0il--price-drop, **"Saudi Arabia projects its biggest deficit ever after oil crash"**, consulted February 3, 2015.

الأساسية الأخرى. كما توجد ضرورة لتحقيق الشفافيّة والحكم الرّشيد وتنويع الاقتصاد وتخفيف سياسة الدعم وترشيد سياسة استخدام الطاقة التي تلتهم ثلث إنتاج النفط، ولاتزال تسجّل نموًّا كبيرًا.

أمّا عن القرار السعودي المحافظة على كمية الإنتاج نفسها، وعدم تخفيضها فلن يسمح بالقضاء على النفط الصخري من جهة أولى، لأنّ مستوى تراجع الإنتاج السعودي لن يتوقّف بين ليلةٍ وضحاها فهنالك الكثير من الحقول الجديدة دخلت في حيّز الإنتاج وأخرى على الطّريق. صحيح أن الاستثمارات الجديدة في حقل إنتاج النفط الصخري قد تراجعت ولكن الأمر لا يتوقّف فقط على الجانب الإقتصادي. فالولايات المتحدة الأميركية التي حصلت على الإكتفاء الذاتي من الطاقة بواسطة النفط الصخري، لن تسمح بالقضاء على هذا القطاع. من جهة أخرى، إن إرتفاع أسعار النفط من جديد سيجعل من الإستثمار في النفط الصخري عمليّة مربحة وهكذا دواليك.

٤- قدرة إيران على الصمود

يشكّل النفط مصدرًا أساسًا للدخل في إيران على الرغم من تمتع هذا البلد بقدرات اقتصادية وصناعية وزراعية كبيرة. وقد بنت إيران توقّعاتها في موازناتها المختلفة على سعرٍ يتراوح بين ١٣١ و١٣٦ دولارًا لبرميل النفط[٨]. من جهة أخرى تعاني إيران عقوباتٍ إقتصادية قوية منذ سنوات، تركت آثارًا سلبية على صناعة النفط وعلى العديد من القطاعات الإقتصادية الأخرى. وقد حدّدت الموازنة التي وُضعت للسنة المالية الجديدة التي تبدأ في

8- **"Why Saudis decided not to prop up oil"**, Op.cit, consulted on February 3, 2015.

آذار٢٠١٥ سعر برميل النفط بـ٧٢ دولاراً في ظلّ تراجع أسعار البرميل إلى حوالى ٥٠ دولاراً[٩].

ولابدّ من الإشارة إلى أن إيران تعاني منذ وقت طويل تراجعًا في الإنتاج المحلي للنفظ من ٣،٥٨ مليون برميل في اليوم في العام ٢٠١١ إلى٢،٧٧ مليون برميل في نهاية العام ٢٠١٤ . ويعود الأمر في ذلك إلى العقوبات القاسية وإلى النقص في الاستثمارات والصعوبة في الحصول على التجهيزات اللازمة لزيادة الإنتاج[١٠].

ولكن على الرغم من هذه العوامل كلّها، تمتلك إيران نقاط قوة تسمح لها بالتعامل مع انخفاض عائداتها النفطية. أبرز هذه العوامل تتلخص بكون الإقتصاد الإيراني يتمتع بإكتفاء ذاتي إلى حدٍّ معقول، وهذا ناجم عن سياسة العقوبات، التي دفعت إيران إلى الإعتماد على تنمية قدراتها الذاتية. في الواقع، إن إيران أقل هشاشة أمام انخفاض أسعار النفط من دول أخرى كروسيا وفنزويلا. بالإضافة إلى ذلك فقد أظهرت إيران قدرةً على مواجهة أزمتها الإقتصادية على الرغم من التضخّم وانخفاض سعر العملة الوطنية الذي زاد من القدرة التنافسية للصادرات الإيرانية.

وقد تضمّنت الموازنة الإيرانية للعام ٢٠١٥، إجراءات تهدف إلى تخفيض الإنفاق وزيادة الواردات الضريبية وعائدات الخصخصة[١١].

بيد أن المشكلة الأساسية التي تواجهها إيران تكمن في النتائج المتوقّعة من

٩- Ibid.

١٠- Ibid.

11- www.al-monitor.com, **"Iran's budget tackle falling oil prices"**, consulted on February 3, 2015.

المفاوضات حول الملف النووي الإيراني، فالتوصّل إلى إتفاق في هذا الشأن مع الولايات المتحدة سيسمح برفع العقوبات تدريجًا، ما سيوفّر مساحات جديدة لزيادة الإنفاق العام في إيران وإنفراجًا في أزمتها الإقتصادية.

ولكن، لابدّ من الإشارة من جهة ثانية إلى أن استعادة إيران لحصتها من السوق العالمية للنفط لن تكون سهلة.

وقد صرّح وزير النفط الإيراني بيجن زنغنه بوضوح، أن إيران سوف تسعى إلى إستعادة حصّتها من السوق النفطية في العالم، حتى لو انخفض سعر البرميل إلى ٢٠ دولارًا، الأمر الذي سوف يؤثّر في حال حدوثه في أسعار النفط[١٢].

في الواقع، فإن إنخفاض أسعار النفط سوف يعمل في المدى الطويل لمصلحة إيران، كون هذا البلد يمتلك كميات ضخمة من الغاز والنفط تجذب بقوة الشركات النفطية، لأن كلفة الاستثمار في إستخراج النفط الإيراني، ستكون أقل بكثير من كلفة استخراج النّفط الصّخري، أو استخراج النفط من أعماق البحار والمحيطات.

بالإضافة إلى ذلك، يؤدّي النفط دورًا أقلّ في الاقتصاد الإيراني، مقارنة بمعظم بلدان الخليج العربي. فحصة النفط من إجمالي الناتج المحلي الإيراني تبلغ ٣٠٪ مقارنة ب٤٥٪ في السعودية ونحو ٥٠٪ في الكويت وقطر[١٣]. لذلك، في حال رفع العقوبات الاقتصادية عن إيران، قد يشهد هذا البلد طفرة اقتصادية مشابهة لتلك التي أعقبت الحرب الإيرانية –العراقية،

12- www.247wahot.com, **"Iran threatens price war: oil at $20 a barrel?"**, consulted on February 3, 2015.

13- www.economist.com/, **"why all prices are falling?"**, consulted on February 1, 2015.

والتي دارت رحاها في الثمانينيات، خصوصًا أن إيران، تمتلك ثاني أكبر إحتياط للغاز في العالم، وصناعة متقدّمة، وموقعًا استراتيجيًا مهمًا على الخليج العربي.

إن تأثير إنخفاض أسعار النفط، يشكّل ضغطًا قويًا على إيران في المرحلة الحالية، أدّى إلى توقّف معظم الاستثمارات في قطاع الطاقة، لكنه لن يؤثّر بشكلٍ كبير في الاقتصاد والسياسة الإيرانية الخارجية في المنطقة.

٥- التداعيات على العراق

يأتي تراجع سعر النفط في أسوأ الأوقات بالنسبة إلى العراق البلد المنهمك في إعادة إعمار ما دمّرته الحروب المتعدّدة في السنوات الماضية، وكذلك المنشغل حاليًا في محاربة تنظيم داعش الذي يهدّد إستقراره وأمنه. فالإنفاق العسكري ارتفع بشكلٍ ملحوظ، وقد قدّر بـ٢٥٪ من أرقام موازنة العام ٢٠١٥ . وبلغ تقدير العجز في موازنة العام ٢٠١٥ نحو ٢١,٨ مليار دولار. وهذا العجز مرشح للارتفاع في حال استمرار التراجع في أسعار النفط(١٤).

ويطرح هذا التراجع إشكالية كبيرة في العراق، فالتضخّم في حجم الإنفاق العام منذ العام ٢٠٠٩، نتيجة استخدام الفائض النفطي للتوظيف في القطاع العام، وعدم العمل على بناء إقتصاد سوق مزدهر، والإنفاق غير المحسوب على الأجور ورواتب التقاعد والصحة والنفقات الإجتماعية الأخرى، إذ إن نسبة الرواتب والأجور وملحقاتها بلغت ٧٠٪ من الموازنة. وذلك كله، جعل من انخفاض أسعار النفط أكثر تأثيرًا في العراق بالنسبة إلى الدول الأخرى(١٥).

14- www.rfert.org/content/Iraq, **"Iraq's cabinet approves draft 2015 budget"**, consulted on February 9, 2015.

١٥- Ibid.

صيغ مشروع الموازنة العراقية للعام ٢٠١٥ على أساس سعر ٦٠ دولارًا للبرميل. وقد نصّ على اللجوء إلى الإقتراض لتمويل العجز في الموازنة، والإدخار الإلزامي عن طريق الحسم من الرواتب والأجور، وتسديد مستحقات الشركات الأجنبية العاملة في العراق بواسطة سندات خزينة، وعلى تخفيض العائدات النفطية التي سيتمّ توزيعها على المحافظات بنسبة ٥٠٪[١٦].

أمام هذه الصعوبات، لابدّ للعراق من رفع طاقته الإنتاجية والتصديرية للنفط لتغطية الإنفاق المتزايد والناتج بشكل كبير عن الإنفاق العسكري.

يبقى القول إن الاعتماد على النفط كمصدر أساس للثروة وللإنفاق العام يجعل العراق متأثرًا بشكلٍ أكبر من جيرانه في تداعيات انخفاض أسعار النفط.

٦- الحالة الجزائرية

يثير انخفاض أسعار النفط، قلقًا في الجزائر كونه يشكّل حوالى ٩٧٪ من عائدات التصدير و٦٠٪ من عائدات الدولة وحوالى ٣٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وقد جاء هذا التراجع بعد سنوات من الإنفاق العام على الاستيراد الذي بلغ ٧٥مليار دولار العام ٢٠١٤، بينما قُدّرت العائدات النفطية بـ٦٠ مليار دولار في العام نفسه[١٧].

أما نقاط القوة في الإقتصاد الجزائري فتكمن في تسديد معظم الدين العام الخارجي، إذ إنه يبلغ اليوم حوالى ٣،٦ مليار دولار وهذا مبلغ قليل نسبيًا[١٨].

كما أن الجزائر تمتلك إحتياطاً من العملات الأجنبية يقدّر بـ١٨٥ مليار دولار

١٦- Ibid.

17- www.stanford.edu/class/, **"Effects of declining oil prices on oil exporting countries"**, consulted on February 3,2015.

١٨- Ibid.

وصندوقًا لعائدات النفط (٦٠ مليار دولار) تساهم في تخفيف عبء النتائج المترتبة على انخفاض الأسعار. وتحاول الجزائر الاستثمار في استخراج النفط الصخري الذي تمتلك كمية كبيرة منه، على الرغم من المصاعب الداخلية التي تواجهها في هذا المجال[١٩].

لذلك، يتطلّب الوضع إعادة هيكلية إقتصادية لكي تستطيع الجزائر تجاوز أزمة تراجع أسعار النفط.

٧- أسباب تراجع أسعار النفط

أبرز أسباب تراجع أسعار النفط هي:

أ- الأزمة الإقتصاديّة العالميّة التي نتج عنها تراجع الطلب على المشتقات النفطيّة، وزيادة العرض بالنسبة إلى الطّلب. فالأزمة الاقتصادية العالمية خفّضت معدّلات النمو في معظم البلدان وبشكلٍ خاص في بلدان الاتحاد الأوروبي.

ب- زيادة العرض على الطلب، خصوصًا مع دخول دول جديدة السوق النفطيّة في أفريقيا وأميركا الجنوبيّة. كما أنّ اكتشافات نفطية جديدة باحتياطات ضخمة، جعلت حصة دول منظمة الأوبيك من إنتاج النفط في العالم تتدنّى من أكثر من النصف قبل عقد من الزمن إلى حوالى الثلث.

وقد نتج عن ذلك، تراجع دور الأوبيك في فرض أسعار النفط بشكل أحادي. صحيح أنها مازالت فاعلة إلا أن دورها قد تراجع مقارنة بالقرن الماضي.

ج- تنامي دور السوق كعامل في تحديد الأسعار. فالعولمة الإقتصاديّة تمتاز

١٩- Ibid.

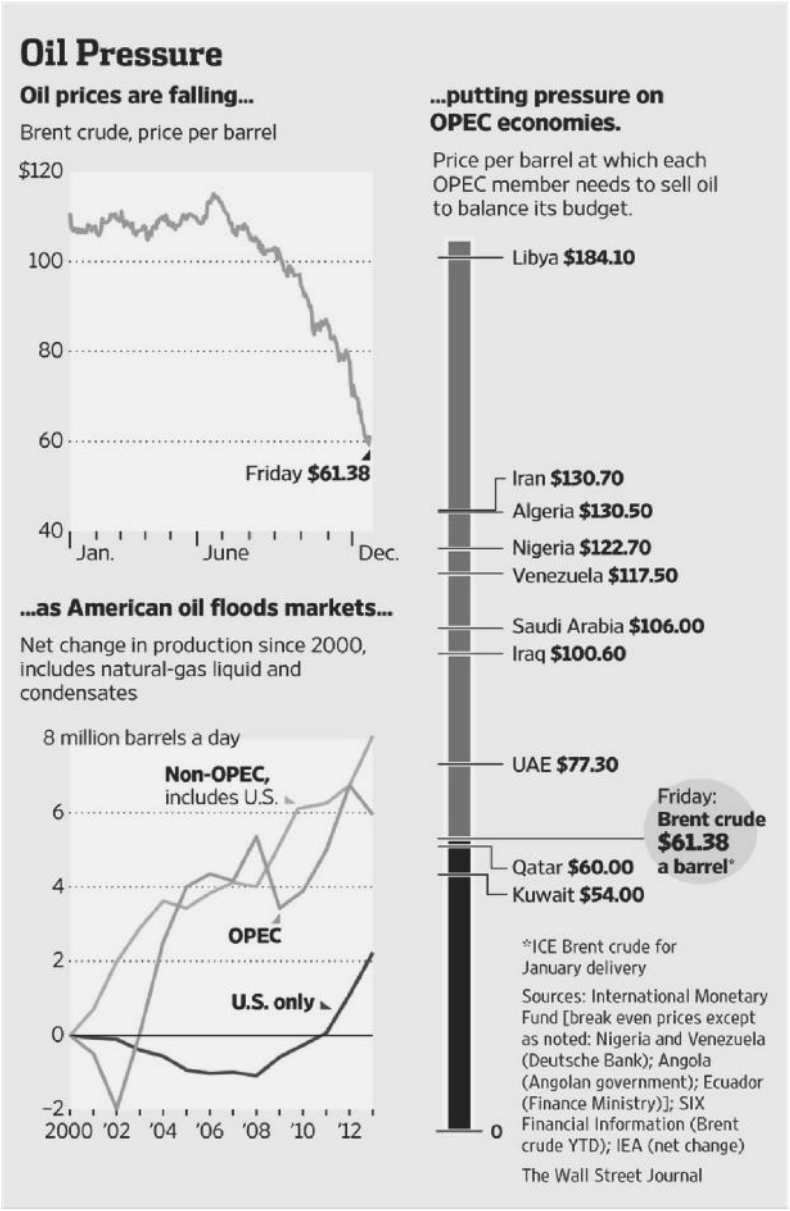
بفتح الأسواق وبالمنافسة الشاملة. وقد أصبح النفط يندرج تحت هذا الإطار التنافسي، بعد أن كان سلعة متوافرة بشكلٍ محدود يتركّز إنتاجها بين عدد قليل من الدول المصدّرة. وتحاول دول الأوبيك الحفاظ على أسواقها، لأنّ وفرة النفط تجعل من ذلك عملية غير سهلة. وهذا الأمر يفسّر تحفّظ السعودية على تخفيض إنتاجها. كما أنّ عودة العراق وليبيا إلى السوق في حال استقرار الأوضاع فيهما لابدّ من أن يزيد من إنتاج النفط.

د- إنتاج النفط الصخري الذي قلب المعادلات بشكلٍ أساسي، وبخاصّةٍ في الولايات المتحدة الأميركيّة التي تحوّلت من أحد كبار مستوردي النفط في العالم إلى الإكتفاء الذاتي وإلى التّصدير أيضًا، كما انتقلت حمّى إنتاج النفط والغاز الصخريين إلى الكثير من دول العالم.

هـ- سرقة النفظ وتهريبه من قبل داعش وسواها من المنظمات الإرهابية، بحيث أصبح يُباع بأقل من سعره بكثير.

و- اللجوء التدريجي إلى وسائل أخرى لإنتاج الطاقة، كالطاقة النووية والطاقات المتجدّدة.

ز- الدعوة المستمرّة للحفاظ على البيئة والشروع بالإقلاع عن مصادر الطاقة الملوّثة كالنفط الذي يهدّد الحياة البشرية من خلال زيادة نسبة الاحتباس الحراري والتلوّث.



Source: Wall Street Journal, **"Why Saudis did not prop up oil prices?"**, December 21, 2014.

٨- التّأثير على روسيا

يشكّل النفط العامود الفقري للاقتصاد الروسي، والركيزة الأساس لعودة روسيا إلى الاضطلاع بدورٍ كبير في السياسة الدولية بعد انهيار الإتحاد السوفياتي. فالعائدات النفطيّة هي المصدر الأبرز لتمويل برامج التسلّح الروسيّة، وكذلك أحد المصادر الرئيسة للموازنة العامّة. فروسيا تشكّل أحد أهم الدول المنتجة للنفط في العالم، إذ إن إنتاجها يتجاوز عشرة ملايين برميل من النفط يوميًّا، وهي تخسر ملياري دولار مقابل تراجع سعر البرميل دولارًا واحدًا. وعلى الرغم من ذلك، لم تقرّر تخفيض إنتاجها من النفط، خوفًا من أن تستولي دول أخرى على أسواقها عن طريق رفع الإنتاج.

وقد ترتب على تراجع أسعار برميل النفط، إنخفاض حاد في قيمة العملة الروسيّة واضطرار روسيا إلى صرف جزء من احتياطاتها من العملات الصعبة في محاولة لتثبيت سعر صرف عملتها من دون نتيجة. وفي السياق نفسه إرتفعت نسبة الفوائد بشكلٍ كبير تجاوز الـ١٧٪ كنتيجة لتراجع سعر صرف الروبل الروسي[٢٠].

وما يزيد الأمر سوءًا، تَعرُّض روسيا إلى عقوبات إقتصادية من قبل الولايات المتحدة الأميركيّة والاتحاد الأوروبي. ولكن على الرغم من قساوة نتائج تراجع أسعار النفط على الاقتصاد الروسي، فإن روسيا تتمتّع بإمكانات صناعيّة وإقتصادية كبيرة وبثروات هائلة من المواد الأوليّة كالغاز والذهب وغيرهما من المعادن. يبقى القول إن الكثير من القطاعات الاقتصادية تعرّضت إلى عددٍ من الأزمات وإلى إرتفاع كبير في الأسعار.

20- www.econonomicshelp.org, **"Impact of falling oil prices"**, February 3, 2015.

إذًا يشكّل النفط أهم عائدات الموازنة العامة في روسيا. وقد سمح ارتفاع أسعار النفط في السنوات الأخيرة، في الاستثمار في الصناعات الحربيّة والبنى التحتيّة، وفي تكوين احتياطات مهمّة من العملات الصعبة. وقد تمّ وضع موازنة العام ٢٠١٤ على أساس ٩٣ دولارًا للبرميل و٩٤ دولارًا في العام ٢٠١٥ [٢١].

وأمام تراجع أسعار النفط يتوقّع أن يتراجع الناتج المحلي في روسيا بنسبة مهمة في العام ٢٠١٥، فالنفط يشكّل ٧٠٪ من صادرات روسيا. وكذلك تمّ إنفاق أموال هائلة من أجل تثبيت سعر صرف الروبل الروسي. وقد نتج عن انهيار أسعار النفط إنكماش إقتصادي مهم حاولت روسيا الخروج منه عن طريق اللجوء إلى الإقتراض ورفع أسعار الفائدة[٢٢].

ولكن، هل إن انخفاض سعر النفط سيمنع روسيا من العودة إلى الساحة الدولية كلاعب أساس كما كانت الحال في زمن الإتحاد السوفياتي؟ بالتأكيد كلا فعلى الرغم من الكلفة العالية لانهيار أسعار النفط، تمتلك روسيا موارد ضخمة أخرى، وهي بلاد شاسعة المساحة، ولديها صناعات عسكرية متطوّرة.

إن انخفاض الإنفاق العام خصوصًا على المسائل الاجتماعية، قد يؤدّي إلى تراجع في شعبية الرئيس فلاديمير بوتين، من دون أن يكون لذلك، مفاعيل كبرى على مستقبله السياسي أو على السياسة الخارجية الروسية في أوكرانيا وسوريا.

21- Ibid.

22- www.elsa.gov/countries, **"Russia analysis"**, US Information Agency Administration, Consulted on January 27, 2015.

٩- تأثير إنخفاض النفط على فنزويلا (Venezuela)

تعتبر فنزويلا من أكبر الدول المنتجة للنفط في العالم، وتمتلك إحتياطات ضخمة من النفط والغاز ومن النفط الصخري.

وتتبع فنزويلا منذ أيّام الرئيس الفنزويلي السابق هوغو شافيز، سياسة تقديم مساعدات اجتماعيّة سخيّة، وكذلك سياسة دعم المشتقات النفطيّة وهي مكلفة جدًّا (١٥ مليار دولار في السنة)[٢٣].

وقد أعلن الرئيس الفنزويلي نيكولاس مادورو عن استمرار سياسة دعم المشتقات النفطية على الرغم من كلفتها العالية.

في الواقع، تطرح أسئلة عديدة حول قدرة فنزويلا على الاستمرار في سياسة الدعم للمحروقات، علمًا أن نسبة التضخّم وصلت إلى حوالى الـ٦٠٪. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ سنوات من سوء الإدارة أصبحت أكثر تأثيرًا في الوضع الاقتصادي[٢٤].

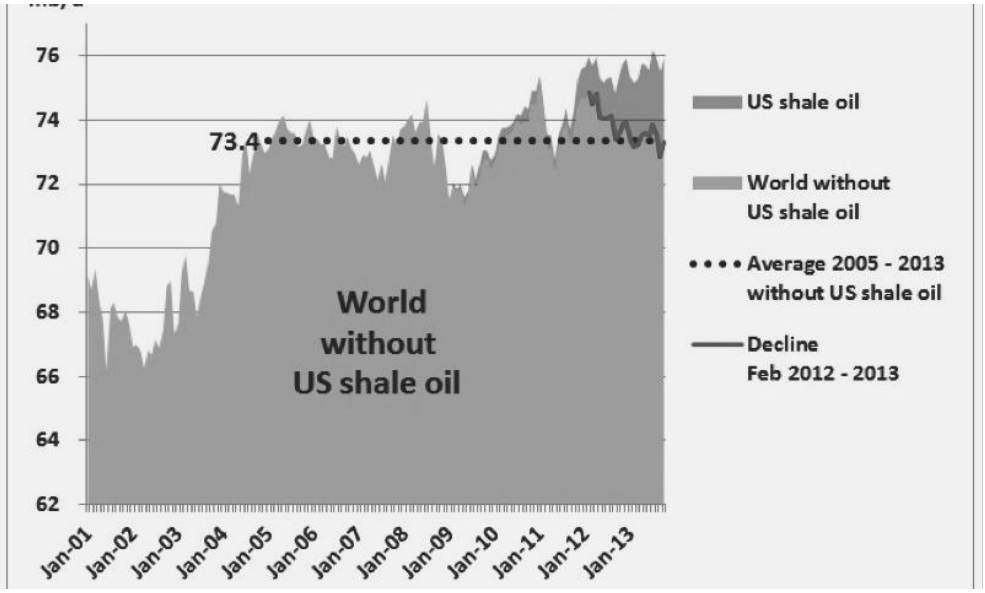
إذًا تعتبرُ فنزويلا من أكثر الدول تأثّرًا جرّاء انخفاض أسعار النفط لأنها تعتمد على عائداتها النفطية لاستيراد معظم حاجاتها الإستهلاكية. وإذا استمر تراجع أسعار النفط، فستخسر معظم احتياطاتها النقدية. وفي الواقع قُتِل العديد من الأشخاص في مظاهرات احتجاجيّة على ارتفاع أسعار المواد الاستهلاكية. لذلك فإن الاستقرار السياسي مُهدّد في فنزويلا بشكل مباشر في حال استمرار تراجع أسعار النفط. فهي البلد الأكثر تأثّرًا في هذا التراجع.

23- www.Ibtimes.com, **"The World cheapest Venezuela gas"**, Consulted on February 3, 2015.

24- Voir: www. Index munid.com, **"Venezuela Inflation rate"**, consulted on February 2, 2015.

١٠- الولايات المتحدة الأميركية: أي مستقبل للنفط الصخري؟

لقد عمدت الولايات المتحدة الأميركية إلى اللجوء إلى خطة بدأت بعد أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١، كانت تهدف إلى تأمين احتياجات الولايات المتحدة من مصادر آمنة من الطاقة، عن طريق اللجوء إلى استخراج النفط الصخري من مناطق مختلفة في الولايات المتحدة. ولكن بشكلٍ أساس من منطقتي تكساس وكولورادو. وقد إستثمرت مليارات الدولارات في هذه العملية التي بدأت تعطي ثمارها مع العام ٢٠١٤ عندما بلغ إنتاج النفط الصخري حوالى ٤,٥ مليون برميل يوميًا[٢٥].

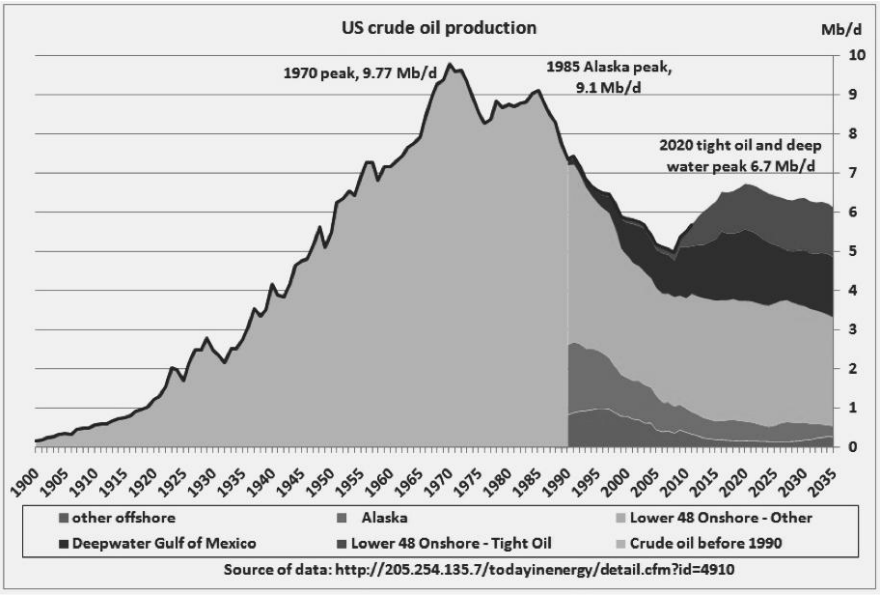


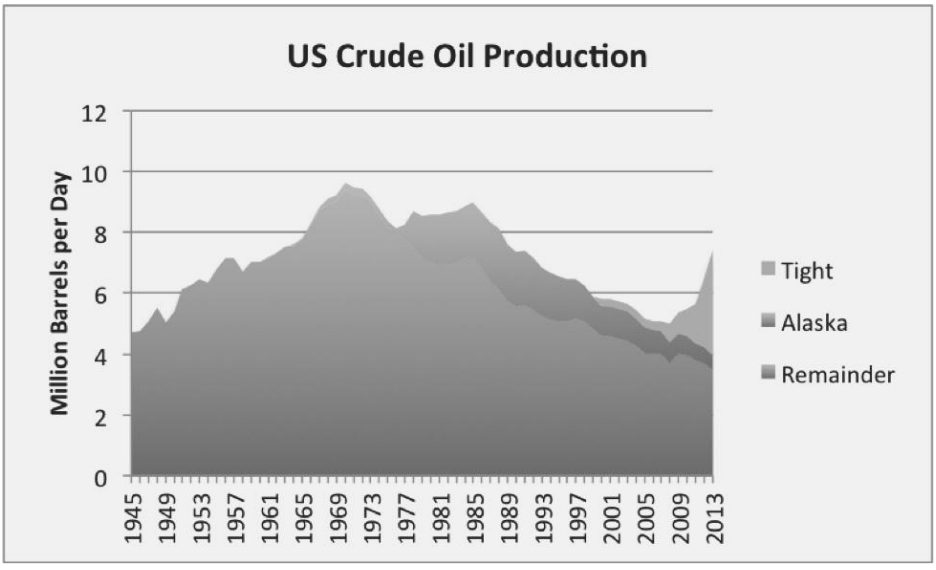
25- EIA, **"Energy World Outlook"**, 2014.

وقد مكّن هذا الأمر الولايات المتحدة من أن تصبح أول منتج للنفط في العالم بكميةٍ تُقدّر بـ١١ مليون برميل يوميًا[٢٦]، متخطّية بذلك السعودية وروسيا. بالإضافة إلى ذلك، عمدت الولايات المتحدة إلى مدّ خطوط شحن مكّنتها من توفير كميات هائلة من النفط بواسطة الأنابيب والقطارات والشاحنات الضخمة من النفط الصخري. إن هذا الفائض الكبير في إنتاج النفط، ساهم إلى حدّ كبير في تغيير قواعد اللعبة إذ تراجع دور دول الأوبيك ومن ضمنها دول الشرق الأوسط، ولم يعد يشكّل حاجة ماسّة لتأمين حاجات الولايات المتحدة من المشتقات النفطية. كما أن هذه الأخيرة تلجأ إلى الدول المجاورة لها لاستيراد النفط كفنزويلا وكندا، ما يخفّف من اعتمادها على الشرق الأوسط. بموازاة ذلك تمكّنت الولايات المتحدة من اكتشاف كميات ضخمة من الغاز الصخري والشّروع باستخراجها لتصبح من أكبر دول العالم امتلاكًا للغاز. ومن الممكن أن تزداد إحتياطاتها من الطاقة مع تقدّم السنوات، وهذا ما جعلها من دولة مستوردة للنفط إلى دولة مصدّرة له.

فضلًا عن ذلك فإن انخفاض سعر الطاقة سيسمح للولايات المتحدة بأن تتمتع بقدرة تنافسية ستستمر حتى العام ٢٠٣٥.

٢٦- Ibid.


US crude oil production
Mb/d
1970 peak, 9.77 Mb/d
1985 Alaska peak, 9.1 Mb/d
2020 tight oil and deep water peak 6.7 Mb/d
other offshore
Alaska
Lower 48 Onshore - Other
Deepwater Gulf of Mexico
Lower 48 Onshore - Tight Oil
Crude oil before 1990
Source of data: http://205.254.135.7/todayinenergy/detail.cfm?id=4910


US Crude Oil Production
Million Barrels per Day
Tight
Alaska
Remainder

هذا واستغلّت الولايات المتحدة هذه المصادر الوطنية والرخيصة للطاقة من أجل إطلاق ما اصطُلح تسميته الثورة الصناعية الثانية. وقد سجّل الإنتاج المحلي الأميركي نموًّا بلغ ٢,٢٪ العام ٢٠١٤ ويقدّر أن يبلغ ٣,٢٪ العام ٢٠١٥. بالمقابل، يسجّل الناتج المحلي في أوروبا ارتفاعًا لا يتجاوز واحدًا بالمئة في العام.

١١- احتياطات النفط الصخري

تتضارب التقديرات الفعليّة لكمية احتياطات النفط الصخري الموجودة في العالم. ولكن بحسب مكتب الطاقة الأميركي فهي تُقدّر بين ٢٨٠٠ و٣١٠٠ مليار برميل من النفط يوجد منها بين ١٠٠٠ و١٢٠٠ برميل من النفط في الولايات المتحدة الأميركية[٢٧].

توجد كميات كبيرة من النفط الصخري في فنزويلا والصين والمغرب والأردن وروسيا وألمانيا والجزائر ومصر وتركيا وغيرها من الدول. وفي الماضي، كان يستعمل النفط الصخري في إنتاج الكهرباء بخاصّةٍ في روسيا ورومانيا ولكن تمت الإستعاضة عن ذلك بالغاز أو بمواد أخرى بسبب الكلفة.

إن كميات النفط الصخري المتوافرة في العالم، تتخطّى كميّات النفط التقليدية المتوافرة والتي كانت تبلغ ١٣٤٢ مليار برميل في العام ٢٠٠٩ [٢٨].

وبحسب الأرقام المتوافرة حاليًّا فإن الولايات المتحدة الأميركية وروسيا وكندا وفنزويلا تمتلك معظم الكميات المكتشفة حتى اليوم. أما طريقة

27- United States Energy Information Administration, Washington D.C., 2014.
28- United States Energy Information Administration, 2009, p.34.

استثمار النفط الصخري فهي إما مكشوفة فوق الأرض أو تحت الأرض. وفي الواقع يجب استعمال معدّل خمسة براميل من المياه لاستخراج برميل واحد من النفط الصخري. وهذا الأمر في حدّ ذاته يزيد من التلوّث بشكلٍ كبير. وهذا ما يفسّر تردّد بعض دول الإتحاد الأوروبي ومن بينها فرنسا في السماح باستخراج النفط الصخري من أراضيها.

أما في فرنسا فتوجد رواسب من النفط الصخري قدّرها المعهد الوطني للنفط بين ٦٠ و١٠٠ مليار برميل نفط كافية لتغطية حاجات فرنسا لمدة ١٥٠ عامًا، وهي أيضًا سادس بلد في العالم من حيث الإحتياطات من الغاز الصخري.

١٢- التّأثير على الإتحاد الأوروبي

تعاني بلدان الإتحاد الأوروبي من أزمة إقتصادية حادّة – باستثناء ألمانيا– حيث ترتفع فيها نسبة البطالة وتنخفض فيها معدّلات النمو. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ دول الإتحاد الأوروبي هي من أكثر البلدان فقرًا في الطاقة وتستورد كميات كبيرة من النفط والغاز.

لذلك وبشكلٍ أوّلي، ستستفيد بلدان الإتحاد الأوروبي من هذا الإنخفاض في أسعار النفط، بحيث أن فاتورتها النفطية ستنخفض ما سيؤثّر إيجابًا على ميزان مدفوعاتها ويخفّف من نسبة التضخّم. وستستفيد بشكلٍ خاص من تخفيض أسعار النفط للصناعات التي تستَهلك كميّات كبيرة من الطاقة وكذلك شركات الطيران والشركات السياحية. إن انخفاض أسعار النفط يوازي من الناحية الاقتصادية مليارات الدولارات من السِلف والتخفيضات

الضريبية على الشركات. من جهة أخرى، فإنّ هذا الانخفاض سيسمح بزيادة الاستهلاك ويساهم برفع الناتج المحلي. وأخيرًا فإنه سيساهم في رفع أرباح الشركات وزيادة استثماراتها في القطاعات المنتجة.

وفي المقابل تطرح أسئلة حول إستدامة هذه النتائج، حيث أن السعر المنخفض للطاقة في أميركا يعطي الصناعة الأميركية تفوّقًا كبيرًا، يجعل من البضائع الأميركية أقل كلفةً من مثيلاتها الأوروبية لسنوات طويلة.

وفي الواقع، فإنّ دول الإتحاد الأوروبي حاولت استيراد مشتقات النفط الصخري من الولايات المتحدة الأميركية ولكن جوبهت برفضٍ أميركي للأمر. لذلك فإنّ استمرار اعتماد أوروبا على النفط والغاز المستوردين كمصادر أساسية للطاقة، سيزيد من ارتباط إقتصاديات هذه الدول بتقلّبات أسعار النفط في الأسواق العالمية.

وهنا نشير إلى أنّ انخفاض أسعار النفط سوف يكون له تقريبًا المفاعيل الإقتصادية نفسها على الصين والهند واليابان، وهي من أكثر البلدان استيرادًا للنفط.

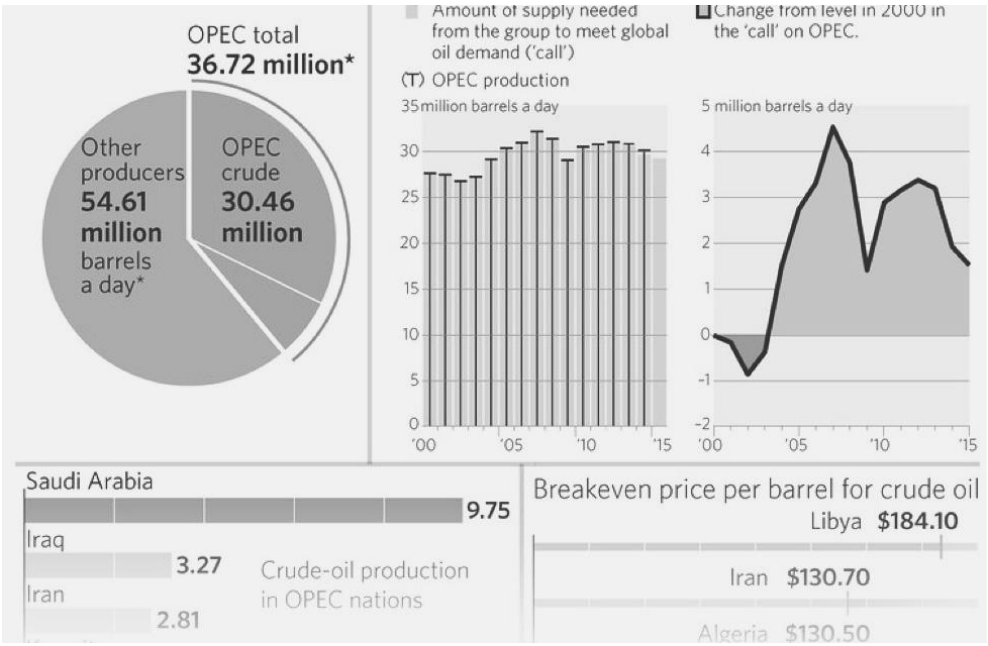
١٣- إنخفاض أسعار النفط بين السياسة والإقتصاد

إن السؤال الذي يطرح نفسه لتفسير انخفاض أسعار النفط هو التالي: هل إن انخفاض أسعار النفط ناتج عن العرض والطلب، أم أن له أهدافًا سياسية؟ بشكلٍ مبسّط: لا اقتصاد من دون سياسة ولا سياسة من دون اقتصاد. فهنالك ترابط عضوي بين السياسة والإقتصاد كما كان يردّد الجنرال ديغول: إن السياسة تعتمد على الإمكانات التي تمتلكها الدولة. والواقع، إن لانخفاض

سعر النفط شقّين: شقّ إقتصادي وشقّ سياسي. في الشقّ الأول، لابدّ من الإقرار أنّ الاكتشافات النفطية المتلاحقة في العالم، والتطوّر التكنولوجي والنفط الصخري ساهمت إلى حدٍّ بعيد في زيادة العرض على الطلب. ونتيجة لذلك، تراجعت نسبة حصّة بلدان الأوبيك من النفط العالمي.

أمّا من الناحية السياسية، فإن النتائج المترتبة على انخفاض الأسعار، كان لها ارتدادات على اقتصادات العديد من البلدان المنتجة للنفط، وأبرزها إيران وروسيا وفنزويلا والجزائر...وحتى على بلدان الخليج النفطية.

OPEC's Dilemma



Source: the Wall Street Journal, **"Why Saudi's did not prop up oil"**, Op.cit.

تفاوتت هذه التردّدات من حيث أهميّتها بين الدول المذكورة على الصعيدين الداخلي والخارجي. فعلى الصعيد الداخلي، يهدّد تراجع أسعار النفط الاستقرار السياسي لهذه البلدان في حال استمراره، لأنّه سيؤثر على التقديمات الإجتماعية التي هي ثمن الإستقرار السياسي في هذه الدول.

أما على الصعيد الخارجي، فهل سيؤثر انخفاض أسعار النفط على سياسات إيران وروسيا الخارجية؟ إن التأثير في المسائل الاستراتيجية، سيكون معدومًا، ولكنّ الآثار الجانبية الأخرى لسياسات هذه الدول، ستتأثر بشبح الموارد النفطية. أمّا بالنسبة إلى دول الخليج فهي بحاجة إلى اعتماد سياسات اقتصادية مختلفة، تقوم على تنويع مصادر الدخل الوطني، واعتماد مبادئ التنمية المستدامة في عملية التطوير الاقتصادي، وكذلك القيام بإصلاحات في مختلف القطاعات الإقتصادية وتخفيض حجم القطاع العام، والإلغاء التدريجي لسياسات الدعم المكلفة تحت طائلة مواجهة تردّدات إجتماعية كبيرة.

وأخيرًا فإن السعودية تعتبر لاعبًا مهمًّا في موضوع إنتاج النفط، وإن كان هذا الدور قد تغيّر وأصبح أكثر تأثيرًا في الأوضاع الجديدة لسوق النفط في العالم.

ولكنّ هل ستعود أسعار النفط إلى الإرتفاع لتتجاوز عتبة المئة دولار للبرميل؟

إنّ التوقعات الأكثر تفاؤلاً، لا تشير إلى عودة الأسعار إلى ما كانت عليه. في الواقع، إن تزايد العرض والتغيّرات في قطاع الطاقة تشير إلى أن متوسّط سعر النفط المتوقّع في السنوات القادمة سيتراوح بين الـ٦٠ والـ٧٠ دولارًا للبرميل الواحد. صحيح أن الأمر يبقى عرضة للتطوّرات الاقتصادية

والمناخية ونهاية الأزمة الاقتصادية العالمية واستقرار بلدان تعاني مشاكل أمنية كليبيا، وأمورًا أخرى تتصل بكامل قدرتها الإنتاجية. ولكن لا يتوقّع أن ترتفع الأسعار بشكلٍ كبير إلا في حال حدوث أزمة اقتصادية دولية كبيرة.

١٤- الجدوى الإقتصادية من إنتاج النفط الصخري

لايزال النفط الصخري في بداياته الإنتاجية ولاتزال الشكوك تدور حوله من الناحية البيئية أو من ناحية جدواه على المدى المستدام. كما أن عددًا من الجهات الأميركية والأوروبية المستقلّة تلمّح إلى أنّ الولايات المتحدة الأميركية متحمّسة بخصوص هذا النفط ولذلك أسباب عديدة، منها مبالغة الشركات الأميركية الكبيرة في تقديراتها من أجل الحصول على الدعم والتسهيلات اللازمة من الحكومة.

وأمّا في بولندا، فقد تمّ إلغاء المشاريع الخاصة بالغاز الصخري كلها وفي ألمانيا تبدو الحكومة غير مستعدّة للسماح بذلك إذ تواجه معارضة برلمانية قويّة لأسباب بيئية. وفي بعض الدول الأخرى، وجدت الحكومات أن حجم التكاليف يتفوّق على مستوى الإنتفاع من هذا النفط بالإضافة إلى أن التقنيات الخاصة بالإنتاج تبقى مكلفة، إلى أن تصل إلى المرحلة التي يمكن فيها لأي طرف يرغب في إنتاج النفط الصخري الحصول عليها بكلفة أقل. فصحيح أن هذا النوع من النفط يشكّل ثورة في عالم الطاقة، ولكن يصحُّ القول أيضًا أنه يظلّ ثورة تحتاج إلى المزيد من الوقت والنضج والإمكانات، لتصبح جزءًا لا يتجزّأ من قوة دفع الطاقة بشكلٍ عام.

وفي حين أنّ جدوى النفط الصخري مقبولة حاليًا بحكم الأسعار العالمية

للنفط التقليدي، فإنها لن تبقى كذلك عندما تنخفض الأسعار وذلك لأسباب عديدة متعلّقة بالمستقبل. فربما سيتراجع الطلب أو على العكس سيزيد العرض. وتعتبر أسعار النفط من أكثر أسعار السلع حساسيّةً. فمثلاً بمجرّد أن تم الإعلان عن اتفاق بين الحكومة الليبية والمتمردين الليبيين الذين يسيطرون على بعض المناطق النفطية، هبطت أسعار النفط في الأسواق العالمية بمعدّل ثلاثة دولارات تقريبًا في غضون يومين فقط. وكذلك فإن عودة ايران إلى التصدير بصورة أكبر من جهة وتحسّن أداء المصافي والحقول النفطية العراقية من جهة أخرى، جعلا الضغوط على الأسعار كبيرة.

وهنا تطرح الأسئلة حول مستقبل النفط الصخري. فالعديد من الجهات لا يتوقّع أن تهبط تكاليف إنتاج هذا النفط في مرحلةٍ قادمة، لأنّ التقنيات لاتزال في بدايتها، ولأن الكثير من الخطوات ينبغي أن تتخذ وهي تحتاج إلى المزيد من الوقت. ويرى الكثيرون أن هذا التطوّر الجديد في عالم الطاقة لا يمكن تجاهله ولكنهم يحذرون في الوقت نفسه من تبعات ما يعرف بالإفراط في التوقّعات.

١٥- النفط الصخري الأميركي بين المعجزة الإقتصادية والكارثة البيئية

يرى البعض في النفط الصخري معجزة إقتصادية وبينما يرى البعض الآخر فيه كارثة بيئية. فهل من الممكن تقريب وجهتي نظر هذين الطرفين حول طاقة النفط الصخري؟

لقد غيّرت طفرة النفط الصخري الأميركي توقّعات أسعار الطاقة في خلال

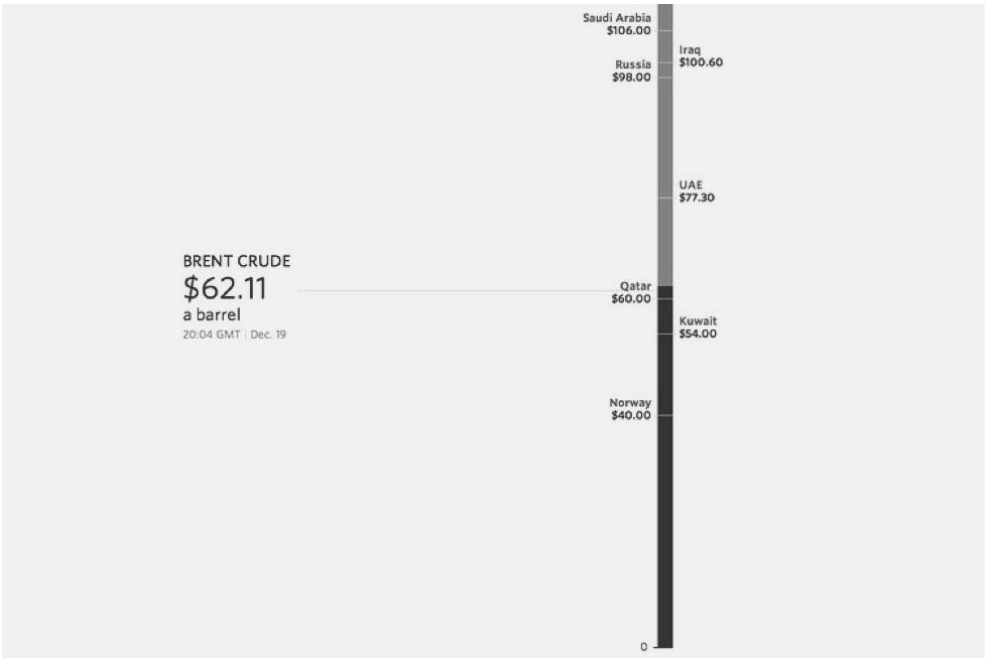
العقد الماضي، إذ أنهت تراجعًا في إنتاج النفط استمرّ عقودًا من الزمن في الولايات المتحدة وخفّضت أسعار الغاز الطبيعي بقيمة الثلثين من أعلى مستوياتها في العام ٢٠٠٨. وأدّى الدخل وفرص العمل وإيرادات الضرائب التي أوجدتها ثورة النفط الصخري إلى إنعاش المناطق الصناعية والزراعية المتحضّرة وإلى تشجيع الآمال في انتعاش طويل الأمد في مجال التصنيع في الولايات المتحدة على أساس الطاقة الرخيصة. وفي الوقت نفسه، تمّ التحوّل في توليد الطاقة عن طريق الفحم إلى توليدها عن طريق الغاز، ما أدّى إلى تخفيض انبعاثات الغازات السامة وغيرها من الملوّثات.

والجدير ذكره هو أنّ تلك الطفرة، غيّرت تصوّر الأميركيين لمكانهم في العالم. فلم تعد الولايات المتحدة مضطرّة أن تعتمد بشكل متزايد على واردات النفط والغاز من الشرق الأوسط وأفريقيا وأميركا اللاتينية، وأصبح بإمكانها أن تتكهّن بمستقبلٍ تعتمد فيه على ذاتها في مجال الطاقة. وعلى الرغم من أن ثورة النفط الصخري بدأت في الولايات المتحدة، فإنها تنتشر حاليًا حول العالم. وأخذت البلدان من الأرجنتين إلى الصين تطوّر احتياطياتها الخاصة بها.

وقد ولّد إنتاج النفط الصخري فوائد واضحة، إلّا أنّه لايزال يلقى معارضة شديدة من منظّمي الحملات البيئية. إذ كثرت المخاوف بشأن التلوّث المحتمل لإمدادات المياه من المواد الكيماوية المستخدمة في التّكسير، الأمر الذي أدّى إلى تعزيز الإنتقادات في بعض الأماكن، بما فيها فرنسا وبلغاريا وولاية نيويورك، وأثارت تلك المخاوف أيضًا إحتجاجات في أماكن أخرى ومن ضمنها بريطانيا.

الخلاصة

إن جيوبوليتيك النفط قد تغيّرت بشكلٍ كبير في السنوات الأخيرة من خلال الإكتشافات الجديدة واستخراج النفط الصخري وظهور بلدان جديدة منتجة للطاقة. وقد استفادت بعض الدول من هذه المتغيّرات وعلى رأسها الولايات المتحدة الأميركية التي تشكّل أكبر مستهلك للنفط في العالم. بالإضافة إلى ذلك تراوحت نسبة الإستفادة من تدهور أسعار النفط بحيث أنّ الدول المنتجة خسرت موارد هائلة وخصوصًا بلدان الأوبيك التي اتّبعت في الماضي سياسات إنفاق كبيرة ولاسيما في المجالات الإجتماعية وذلك بهدف كسب الأمن والاستقرار الداخليين. علمًا أن الإنخفاض الحاد في عائدات هذه الدول في وقتٍ تعصف بها أزمات سياسية حادّة يدقّ ناقوس الخطر. فشعوب هذه البلدان التي تتّبع نظام الدولة الحاضنة، لن تقبل أن تتخلّى عن سياسات دعم المحروقات والسلع الأساسية لأن ذلك سيهدّد مستوى معيشتها. ولكن من جهةٍ أخرى، لا يمكن لهذه الدول أن تستمرّ في سياساتها الإجتماعية السخية. من هنا لابدّ من حلّ هذه المعضلة التي تهدّد استقرار هذه الدول. من جهة أخرى، لا يمكن توقّع ارتفاع جديد وحادّ لأسعار النفط على المدى الطويل وهذا ما تحلم به بعض الدول المنتجة للنفط. لذلك فإنّ التعامل مع هذا الواقع الجديد يتطلّب تنويعًا إقتصاديًّا كبيرًا، وترشيد الإنفاق العام، ووضع حدّ للنفقات غير المجدية ومحاربة الفساد. ولكن كما أشرنا أن للأمر محاذير سياسية كبيرة، ففي حال الإستمرار في تمويل هذه السياسات الإجتماعية السخيّة من دون القيام بإصلاحات بنيوية للاقتصاد، فإن استقرار الكثير من البلدان التي تعتمد على إنتاج النفط سينهار على المدى المتوسّط.


Saudi Arabia
$106.00
Iraq
$100.60
Russia
$98.00
UAE
$77.30
BRENT CRUDE
$62.11
a barrel
20:04 GMT | Dec. 19
Qatar
$60.00
Kuwait
$54.00
Norway
$40.00
0

مسار الدولة اللبنانية في التطوير خلال عهود الرئاسة

المهندس عصام بكداش*

١- حول الدولة ومهمات التطوير والتنمية

لا يوجد احتمال لحصول التنمية من دون وجود دولة. إنّما هناك احتمال لوجود دولة من دون أن يحصل تطوير أو تنمية. يشير الاحتمال الأول إلى وجود دولة قادرة ومعبّرة عن حاجات شعبها وروحه وطموحاته، ويشير الاحتمال الثاني إلى تحوّل الدولة إلى سلطة قادرة على الحكم والتحكّم.

وعليه يكون من الواقعية والشرعية أن يتمّ إجراء دراسة مسيرة الدولة مع مسيرة أدائها في التطوير والتنمية، وتزداد هذه الدراسة شرعية "ودقّة" حين نعتمد مواصفات الحداثة في التطوير والديمقراطية في التنمية، بحيث يتمّ مثلاً تقويم الناتج المحلي وتطوّره على أساس انعكاسه على مختلف مناطق البلد وعلى حياة مختلف المواطنين.

* رئيس ومدير عام سابق لمرفأ بيروت

وفي ما يعود للشأن اللبناني، الذي نحن بصدده، يجري التسليم بأن للدولة اللبنانية، وهي دولة حديثة نسبيًا في نشأتها، جذورًا كيانيةً في جبل لبنان تعود إلى عدّة قرون سابقة، وأن هذه الجذور لاتزال تطبع ماضي لبنان القريب وحاضره، وتضع عليه بصماتها الطائفية والاجتماعية والسياسية ولواحقها من النفوذ الإقطاعي والدولي.

٢- عودة سريعة إلى الجذور الكيانية

كانت الصراعات الطائفية في جبل لبنان تطغى على الصراعات القبلية والعشائرية والتراتبية أو الطبقية الاجتماعية، لأن التصارع الإقليمي والدولي كان يفضّل تأمين مصالحه من خلال اعتماد السلاح الشامل المضمون، وهو السلاح التعبوي القائم على العصبية الطائفية.

بعد فتنة العام ١٨٤١، كان الحل الذي تمّ فرضه على جبل لبنان هو تقسيمه إلى قائمقاميتين: شمالية وجنوبية، أو بالأحرى مسيحية ودرزية، إنما لم يستقرّ الحال، إذ توالت تباعًا فتن متنقّلة حصلت في الأعوام ١٨٤٣ و١٨٤٥ و١٨٥٨ وصولاً إلى الفتنة الكبرى في العام ١٨٦٠. وهذا الأمر يشير إلى أن ثورة طانيوس شاهين الاجتماعية التي حصلت في العام ١٨٥٨ فشلت في توحيد السكّان حول مطالبها الإصلاحية الاجتماعية، بل أدّت بعد سنتين إلى فتنة ١٨٦٠ الكبرى، وذلك نتيجة التصارع الداخلي بين الأكثرية الطائفية في كل من القائمقاميتين وبين الأكثرية الطائفية والأقلية الطائفية في كل قائمقامية[١]، وكذلك نتيجة التصارع بين الباب العالي والدول الأوروبية الخمس (فرنسا وبريطانيا وروسيا والنمسا وبروسيا).

١- كمال الصليبي، **"تاريخ لبنان الحديث"**، منشورات النهار ١٩٩٦، ص ١٢٣.

ثم نشأ نظام المتصرّفية الذي كان خليطًا من الاستقلال الداخلي مع مجلس إدارة محلّي مُوزّع طائفيًا، والحكم العثماني والنفوذ الأوروبي، أما جغرافيًا فكان يغطّي جغرافية القائمقاميتين، أي إن البقاع ووادي التيم والساحل كانت خارج جبل لبنان. وقضى نظام المتصرّفية بتقسيم جبل لبنان إلى سبعة أقضية– وردت تسميتها في النص الفرنسي بالمديريات "directoires"، وهي: الكورة[٢] والبترون وكسروان والمتن والشوف وجزين وزحلة، وبقي هذا النظام قائمًا حتى بداية الحرب العالمية الأولى، إذ عمدت السلطنة العثمانية إلى حلّه وحكمت جبل لبنان بشكلٍ مباشر.

٣- نشوء لبنان بعد الحرب العالمية الأولى واستقلال الجمهورية اللبنانية

في أثناء دوران طاحونة الحرب العالمية الأولى، وبعدما تبيّن للفرنسيين والإنكليز حتمية انتصارهم على الأمبراطورية العثمانية وحلفائها، عمد هؤلاء إلى تقاسم مناطق النفوذ العثماني، وكانت معاهدة سايكس (عن الانكليز)– بيكو(عن الفرنسيين) في ١٩١٦/٥/١٦، حيث تمّ التحديد الضمني لحدود كيان لبنان الحالي تمهيدًا لوضعه تحت الانتداب الفرنسي. إن انتقال كيان لبنان من نظام المتصرّفية إلى دولة لبنان الكبير، إنتقل عمليًا إلى ضعف مساحته وإلى ضعف عدد سكّانه تقريبًا. ومن ناحية السكان يتبيّن أن نسبة المسيحيين إنتقلت من ٨٠٪ إلى ٥١٪ والدروز من ١١٪ إلى ٧٪ والسنة من ٤٪ إلى ٢٢٪ والشيعة من ٦٪ إلى ٢٠٪[٣]. ثم من

٢- د. زهير شكر، **"الوسيط في القانون الدستوري – الجزء الثاني- النظام السياسي والدستوري في لبنان"**، ص ٥٢.

٣- نسب مدورة على أساس الجدول في الصفحة ١٢٣ من كتاب د. شكر، المرجع السابق.

المفيد ذكر المراحل التاريخية الآتية[٤]:

– أعلن الجنرال غورو دولة لبنان الكبير في ١٩٢٠/٩/١.

– إنتداب فرنسا على لبنان من قبل عصبة الأمم بموجب الصك المؤرّخ في ١٩٢٣/٩/٢٩، وبالتالي حظي لبنان بالشرعية الدولية.

– إنتقل سكّان لبنان من الجنسية العثمانية إلى الجنسية اللبنانية في ١٩٢٥/١/١٩ بموجب قرار صادر عن المفوّض السامي الفرنسي وذلك عطفًا على معاهدة لوزان ١٩٢٣ التي بموجبها تنازلت تركيا، وريثة الأمبراطورية العثمانية، عن سيادتها على البلاد العربية التي كانت جزءًا منها.

– صدور الدستور اللبناني في ١٩٢٦/٥/٢٣ وإعلان الجمهورية اللبنانية بدل تسمية لبنان الكبير.

– توافق اللبنانيين على ميثاقهم في العام ١٩٤٣ من أجل نيل الاستقلال. هذا الميثاق الذي صاغه الرئيس بشارة الخوري في العبارة التالية: "وما الميثاق الوطني سوى إتفاق العنصرين اللذين يتألف منهما الوطن اللبناني على انصهار نزاعاتهما في عقيدة واحدة: إستقلال لبنان التام الناجز دون الالتجاء إلى حماية من الغرب ولا إلى وحدة أو اتحاد مع الشرق"[٥].

– تعديل الدستور في ١٩٤٣/١١/٩ بإلغاء المواد الانتدابية واعتماد تاريخ ١٩٤٣/١١/٢٢عيدًا لاستقلال الجمهورية اللبنانية.

٤- تواريخ مأخوذة من الوسيط في القانون الدستوري ، د. شكر، المرجع السابق.

٥- **"حقائق لبنانية"**، الجزء الثاني، ص ٢١.

– جلاء القوات الفرنسية في العام ١٩٤٦.

٤- مسار الدولة في التطوير والتنمية في عهد الرئيس بشارة الخوري ١٩٤٣-١٩٥٢

إنتخب بشارة الخوري في العام ١٩٤٣ رئيسًا للجمهورية اللبنانية، وقاد مع رفيق دربه رياض الصلح وغيره من الشخصيات السياسية معركة استقلال لبنان. ثم عمد إلى تجديد ولايته ابتداءً من العام ١٩٤٩ استنادًا إلى المجلس النيابي الذي جرى انتخابه في ١٩٤٧/٥/٢٥ الذي أمّن الأكثرية لتعديل الدستور لصالح تجديد ولاية الرئيس. إنما اشتهرت هذه الانتخابات بالفساد والتزوير.

أما أهم الاحداث السياسية التي جرت في عهده فهي:

– الانتخابات النيابية الاستفزازية التي جرت في ١٩٤٧/٥/٢٥.

– ثورة القوميين السوريين الاجتماعيين وإعدام زعيمهم أنطون سعاده في العام ١٩٤٩ وإعدام ستة من أعضاء حزبه تم اختيارهم من بين الطوائف الرئيسة.

– إغتيال رفيق دربه الرئيس رياض الصلح.

– إنشاء الكيان الإسرائيلي ١٩٤٨ ولجوء حوالى ١٥٠٠٠٠ لاجئ فلسطيني إلى لبنان، أي حوالى عشر سكانه في حينه.

– مشاركة لبنان في الحرب العربية الإسرائيلية الأولى، التي نتج عنها توقيعه اتفاق الهدنة في رودس في ١٩٤٩/٣/١٣.

– توقيع لبنان على معاهدة الدفاع العربي المشترك في العام ١٩٥٠ ورفض الانضمام إلى سياسة الدفاع المشترك مع الغرب التي كانت تقوده بريطانيا.

أما على صعيد السياسة الداخلية، فبالإضافة إلى الانتخابات النيابية الاستفزازية التي جرت في ٢٥ أيار ١٩٤٧، لم يبد عهد الرئيس بشارة الخوري الاهتمام المجدي في بناء مقوّمات دولة الاستقلال، بل كان كثير الضعف خصوصًا في الميدان الإداري. ويرى الدكتور كمال صليبي أن "وليس هذا بمستغرب في بلادٍ سيطرت فيها المصالح العائلية والطائفية. ثم إن الفساد في الإدارة اللبنانية لم يكن جديدًا، إنما كان موروثًا عن عهود سابقة، إلا أن وطأة هذا الفساد ازدادت في عهد بشارة الخوري ازديادًا واضحًا. فعمّت المتاجرة في النفوذ، وكثرت الفضائح. ومما ساعد على انتشار الفساد صِلات الصداقة والقربى التي جمعت بين رئيس الجمهورية وكبار رجال الأعمال الذين استفادوا من وجوده في الحكم لخدمة مصالحهم" (٦).

هذا ولم يكن الرئيس بشارة الخوري يواجه خصومه السياسيين الداخليين بشكل مباشر وعنيف، بل كان يعمد إلى سياسة الإكثار من تغيير الحكومات لعلّه يكسب الودّ السياسي المطلوب. ففي عهده، وهو تسع سنوات، عرف لبنان ١٤ حكومة أي كان معدّل عمر الحكومة حوالى سبعة أشهر(٧). وبالتالي غابت عن عهده الأعمال الإصلاحية والتنموية وما يلزم لبناء

٦- د. كمال صليبي، **"تاريخ لبنان الحديث"**، النهار ٦٩، ص ٢٤٠.
٧- **"الوسيط في القانون الدستوري"**، ص ٢٧٦ ، مرجع سابق.

دولة الاستقلال. أما نهاية عهد الرئيس بشارة الخوري فكانت قبل انتهاء ولايته المجدّدة، إذ قدّم استقالته في ١٩٥٢/٩/١٨. وكانت المعارضة حينئذ مجسّدة في الجبهة الوطنية الاشتراكية (كمال جنبلاط، وكميل شمعون، وغسان تويني، وبيار إده، وأنور الخطيب، وجوزيف شادر)[٨]، وكان لهذه الجبهة برنامج إصلاح إداري وإجتماعي وإقتصادي وتربوي.

أما في كيفية تطبيق هذا البرنامج، فكان ثمة اختلاف في الحقيقة بصدده بين كل من كميل شمعون وكمال جنبلاط، فالأول يرى أن التطبيق يكون من خلال النظام السياسي القائم إنما على يد أشخاص أكفاء ونزيهين، والثاني لا يرى هذا الأمر كافيًا بل يرى ضرورة إجراء تعديل في النظام السياسي[٩].

٥- مسار الدولة في التطوير والتنمية في عهد الرئيس كميل شمعون ١٩٥٢/٩/٢٢ - ١٩٥٨/٩/٢٢

بعد تنحي الرئيس بشارة الخوري عن الاستمرار في ولايته المجدّدة، تم انتخاب كميل شمعون رئيسًا للجمهورية اللبنانية بإجماع مسيحي إسلامي. وقد كان عهد الرئيس شمعون داخليًا على قدر كبير من العنف بالتعاطي مع خصومه السياسيين. إذ كان يعمد على إقصائهم بدل العمل على موالاتهم، بعكس محاولات الرئيس السابق بشارة الخوري. في البداية، لم يتعامل الرئيس شمعون مع زملائه في الجبهة الوطنية الاشتراكية، فألّف أول حكومة في عهده من خارج البرلمان مؤلّفة من

٨- **"الوسيط في القانون الدستوري"**، ص ٢٨٦، مرجع سابق.

٩- مراجعة البرنامج الإصلاحي: أنور الخطيب **"المجموعة الدستورية"** القسم الثاني، الجزء الثاني، دستور لبنان، مطابع قدموس، الطبعة الأولى، ١٩٧٠ ص ٥٤٥، ٥٥٢.

أربعة موظفين، وهم: السفراء خالد شهاب كرئيس للحكومة وموسى مبارك وسليم حيدر وجورج حكيم[١٠]، وحصل لها على سلطات إستثنائية من المجلس النيابي مكّنتها من إصدار قوانين بمراسيم اشتراعية في حقول الإدارة والانتخاب. أما لجهة موضوع الانتخاب، فكان المرسوم الاشتراعي رقم ٦ تاريخ ١٩٥٢/١١/٤ الذي عدّل قانون الانتخاب اللبناني الصادر في ١٩٥٠/٨/١٠، حيث خفّض عدد النواب من ٧٧ إلى ٤٤ نائبًا واعتمد الدائرة الفردية، والذي على أساسه جرت الانتخابات النيابية لعام ١٩٥٣ التي أعطت أكثرية نيابية مدينة لرئيس الجمهورية بانتخابها. ثم جرت الانتخابات التالية في العام ١٩٥٧ التي أسفرت عن فوز مؤيّدي الرئيس شمعون وسقوط بعض أقطاب المعارضة، التي انتظمت لاحقًا تحت إسم الجبهة الوطنية[١١]. أما من ناحية الحكومات، فقد ألّف الرئيس شمعون في عهده ١٢ حكومة، أي أن معدّل عمر الوزارة كان ستة أشهر.

ومن أهم الأحداث الخارجية والداخلية التي حصلت في عهده:

– العدوان الثلاثي على مصر في العام ١٩٥٦ ورفض الرئيس شمعون قطع العلاقات الدبلوماسية مع بريطانيا وفرنسا واستقالة حكومة الرئيس عبدالله اليافي.

– قبول الحكومة الجديدة برئاسة الرئيس سامي الصلح، وفي عضوية الدكتور شارل مالك كوزيرٍ للخارجية، لمشروع أيزنهاور القائم

١٠- **"الوسيط في القانون الدستوري"**، د. شكر، ص ٢٨٥، مرجع سابق.

١١- ضمّت الجبهة الوطنية كل من: حميد فرنجية، فيليب تقلا، الياس الخوري، فؤاد غصن، صائب سلام، عبد الله اليافي، حسين العويني، عبد الله المشنوق، صبري حمادة، وأحمد الأسعد (ص ٢٩٠، د. شكر، مرجع سابق).

على مبدأ ملء الفراغ، حيث صدر بيان مشترك لبناني – أميركي في ١٩٥٧/٣/١٦ يعلن انضمام لبنان إلى المشروع الأميركي.

– قيام الوحدة المصرية – السورية بقيادة الرئيس جمال عبد الناصر في شباط ١٩٥٨.

– قيام الجبهة الوطنية المعارضة التي نشأت بعد انتخابات العام ١٩٥٧ بالتمرّد السياسي والشعبي المسلّح في بداية صيف ١٩٥٨.

– حصول انقلاب في بغداد أطاح بالملكية وبرئيس الوزراء نوري السعيد وسقوط حلف بغداد في ١٩٥٨/٧/١٤.

–عملية إنزال الجيش الأميركي على ساحل بيروت في ١٩٥٨/٧/١٥ أي بعد يوم واحد من حصول انقلاب بغداد.

– وصول مبعوث الرئيس الأميركي، وكيل وزارة الخارجية الأميركية روبرت مورفي إلى بيروت في ١٩٥٨/٧/١٦، للقيام بكل جهد ممكن لإعادة السلام والهدوء إلى الحكم. ونتيجة لقاءاته مع الحكم والمعارضة وكذلك المفاوضات مع الجمهورية العربية المتحدة، تم انتخاب اللواء فؤاد شهاب قائد الجيش رئيسًا للجمهورية من قبل المجلس النيابي في ١٩٥٨/٧/٣١، بينما استمر الرئيس كميل شمعون في سدّة الرئاسة حتى نهاية ولايته الدستورية في ١٩٥٨/٩/٢٢.

يتبيّن مما تقدّم أن عهد الرئيس كميل شمعون كان عهدًا تداخلت فيه السياسة الداخلية مع السياسة الخارجية بشكلٍ كبير، خصوصًا ابتداءً من العام ١٩٥٤، أي بعد الانتخابات النيابية في العام ١٩٥٣، إنما عرف عهده

ازدهارًا ماليًا واقتصاديًا غير معتاد في عهد الرئيس السابق، يعود قسم منه إلى فورة الثروة النفطية في المنطقة بخاصةٍ في إمارة الكويت، ثم إلى قوة النشاط المصرفي في لبنان والتجارة المثلثة. وقد بدأت تظهر في الوقت ذاته عمليات النزوح من الداخل إلى ضواحي المدن وبدأ يتكوّن ما سمّي لاحقًا بحزام البؤس حول بيروت. أما على صعيد إدارة المشاريع وإنشائها فتمّت بعض الأعمال بهذا الخصوص، إنما من دون أن تنتظم في خطة إصلاحية تنموية شاملة. ومن هذه الاعمال:

– إنشاء وزارة التصميم ومجلس التصميم.

– إجراء بروتوكول في العام ١٩٥٤ بين الدولة وأصحاب امتياز كهرباء بيروت من أجل استرداد الامتياز. وكان هذا البروتوكول هو الخطوة الاولى التي أدّت في العام ١٩٦٤ إلى إنشاء مصلحة كهرباء لبنان.

– بناء المدينة الرياضية في بئر حسن والتي تحمل إسمه، (دمّرت في اجتياح العدو الاسرائيلي في العام ١٩٨٢)، وأنشئ مكانها البناء الحالي.

– البدء مع النقطة الرابعة الأميركية في أجزاء من مشاريع الأوتوستترادات وبعض مشاريع المياه.

– إنشاء مصلحة الليطاني في العام ١٩٥٤ والحصول على قرض من البنك الدولي في العام ١٩٥٦ لبناء سد القرعون، إذ إن هذا الأمر يشكّل اعترافًا من السلطات الدولية على أن مياه نهر الليطاني هي حقّ كامل للبنان، باعتبار أن إسرائيل كانت لحينه تدخل مياه الليطاني ضمن دراساتها لمصادرها

المائية[١٢]. إلا أن لبنان لم يزل حتى الآن لا يستفيد من مياه بحيرة القرعون إلا فقط لإنتاج الكهرباء دون الري والزراعة[١٣].

٦- مسار الدولة في التطوير والتنمية في عهد الرئيس فؤاد شهاب ١٩٥٨/٩/٢٢ - ١٩٦٤/٩/٢٢

من المفارقة أن المجلس النيابي المنتخب في العام ١٩٥٧ والموالي بأكثريته للرئيس كميل شمعون تمهيداً لاستمرار سياسته وربما لتجديد ولايته، هو نفسه الذي انتخب قائد الجيش اللواء فؤاد شهاب رئيسًا للجمهورية في ١٩٥٨/٩/٢٢ وهو ذو التوجهات المختلفة تمامًا عن الرئيس شمعون سواء في السياسة الخارجية أم في السياسة الداخلية، وهذا الأمر يشير أولاً إلى الخلل الكبير في ممارسة الأسلوب الديمقراطي الانتخابي، وثانيًا إلى احتمال حصول تغيير مفاجئ في المواقف النيابية تأثرًا بالأوضاع الإقليمية والدولية وذلك تحت شعار ضرورة التعاطي مع مقتضيات الواقع. إنما هذا الأمر ليس مريحًا أو مطمئنًا، بحيث يصعب احتساب توقعاته. وقد عبّر الرئيس فؤاد شهاب عن هذا الوضع بجملة سياسية أسرّ بها إلى جورج نقاش حين تنحّيه في ١٩٦٠/٧/٢٠ وهي "ليس أنا من انتخب اللبنانيون. أنا لا أمثل سوى استحالة اتفاقهم على انتخاب آخر"[١٤].

استلم الرئيس شهاب مسؤولية الحكم وهو مصمم كل التصميم على بناء

١٢- من كراسات جمعية أصدقاء عبد العال، حيث توجد معلومات موسعة عن أطماع إسرائيل في مياه الليطاني، حتى قبل إنشائها في العام ١٩٤٨، وذلك عن طريق الوكالة اليهودية ودورها مع بريطانيا والولايات المتحدة الأميركية.

١٣- يقول المهندس إبراهيم عبد العال: "... وعلى العكس من ذلك فإذا بوشر العمل في هذا المشروع (مشروع الليطاني) بشكل متجزّئ وعلى غير برنامج شامل وتصميم عام، يصعب، بل يستحيل عندئذ تحقيقه والإفادة منه على الشكل الأكمل من جراء ارتهان تحقيقه إلى أجل غير مسمى" (من كراسات جمعية أصدقاء عبد العال).

١٤- محاضرة جورج نقاش في الندوة اللبنانية: عهد الندوة اللبنانية، ص ٣٩٦.

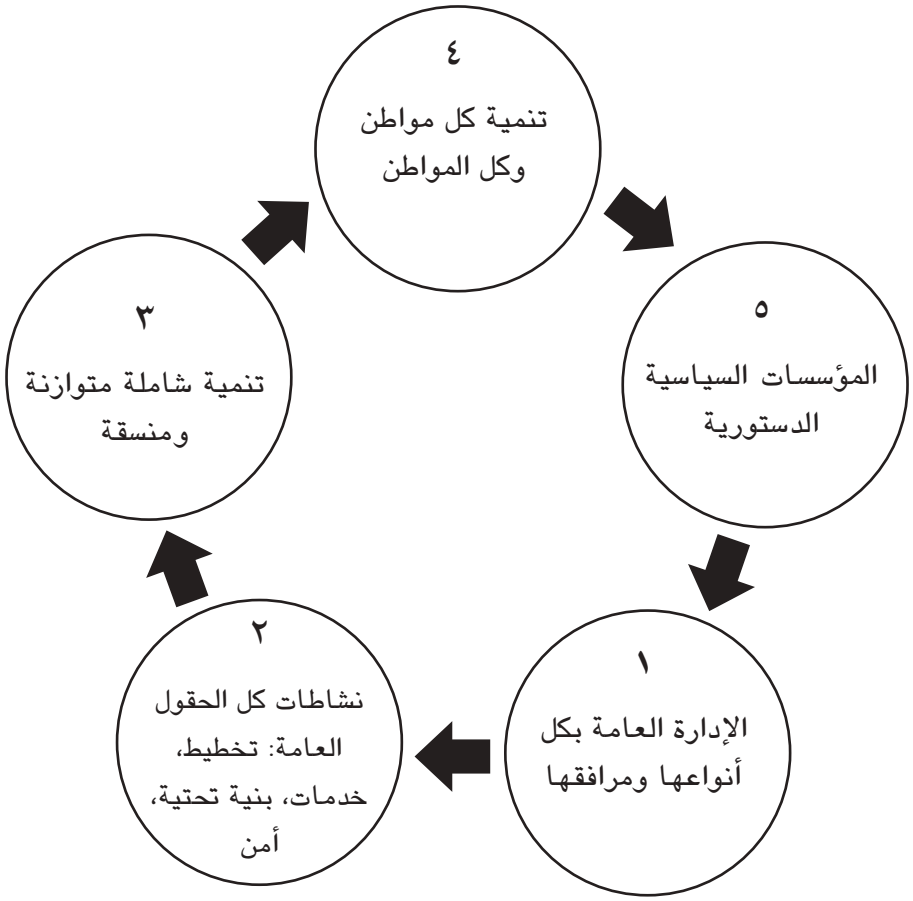
دولة الاستقلال ككيان وكوطن. لأن رأيه كان في تمام الوضوح وهو أن "لبنان لم يتمكّن بعد من أن يشكّل دولة بالمعنى الصحيح، كما أنه لا يشكّل أمة بمعنى الوطن" (١٥).

وعليه رأى الرئيس فؤاد شهاب "أن قيام دولة ينظر إليها اللبنانيون على أنها دولتهم تعطيهم حقوقًا وترعاهم، الأمر الذي يؤدي إلى تنمية روح المواطنة فيهم"، و"أن التنمية التي تربط أبناء الشعب بحياة مشتركة هي إحدى الوسائل الفعالة في السعي الصادق الهادف إلى صهر الشعب وتوعيته على وحدته". وأن "في الإمكان عبر الدولة تحقيق وطن ومواطنية عوض أن نبدأ عكس ذلك الذي هو أصعب بالنسبة إلينا في لبنان في هذا الوقت"(١٦). أي أن الرئيس فؤاد شهاب كان يعرف أن الإصلاح في الأساس يجب أن يبدأ من الإصلاح السياسي، إنما لصعوبة اعتماد هذا المنهج في لبنان، اعتمد منهجًا آخر لا يبدأ من الإصلاح السياسي إنما يبدأ من الإصلاح الإداري ثم الإصلاح الاجتماعي مع التنمية والعدالة الاجتماعية وصولاً إلى تحقيق المواطنية لإعادة بناء شخصية المواطن ماديًا ومعنويًا، الذي بدوره سَيُحْسِن اختيار مسؤوليه السياسيين وفق النظام البرلماني في دورات انتخابية متتابعة تسمح لهذا المواطن المتعلّق بوطنه في إجراء التقويم والمحاسبة.

١٥- ذكرها الوزير فؤاد بطرس نقلاً عن الرئيس فؤاد شهاب، راجع مقدّمة الوزير فؤاد بطرس لكتاب نقولا ناصيف، **"جمهورية فؤاد شهاب"**

١٦- مقابلة خاصة مع الوزير فؤاد بطرس، الكتاب المذكور في المرجع ١٥، ص ٣٦٩ و٤١٢.

دورة المنهج الشهابي في الإصلاح والتنمية من أجل بناء دولة الاستقلال والأمة



– أنواع الإدارة: الإدارة المركزية + اللاحصرية + الإدارة المحلية (البلديات).

– مرافق الإدارة: الإدارة الإدارية + الإدارة المتخصصة + الإدارة الاستثمارية.

جاهد الرئيس فؤاد شهاب على جميع الصعد لكي يفسح في المجال لتحقيق منهجه، فعمد إلى اعتماد سياسة خارجية تساعد على الاستقرار الداخلي واعتماد سياسة داخلية متوازنة بين الأطراف اللبنانيين تدعم التفاهم والهدوء الداخليين.

فلجهة السياسة الخارجية، رفض الرئيس فؤاد شهاب الأحلاف العسكرية مع الغرب وسحب لبنان من مشروع أيزنهاور وأمّن خروج القوات الأميركية من لبنان في ١٩٥٨/١١/٢٧ وأعاد العلاقات الدبلوماسية مع الجمهورية العربية المتحدة، وعقد اجتماع قمة مع الرئيس جمال عبد الناصر في خيمة على الحدود اللبنانية – السورية، وجعل لبنان يشارك في مؤتمر الدول غير المنحازة في بلغراد العام ١٩٦١ (١٧).

أما لجهة السياسة الداخلية، فبدأ بعد أحداث العام ١٩٥٨ بتحقيق المصالحة الوطنية، وألّف حكومته الفاعلة من الرئيس رشيد كرامي ممثلاً الثورة والشيخ بيار الجميل ممثلاً الثورة المضادة مع الحاج حسين عويني والعميد ريمون إده تحت شعار "لا غالب ولا مغلوب".

أمّن الرئيس فؤاد شهاب لحكومته هذه تفويضًا من المجلس النيابي لاستصدار مراسيم اشتراعية تكون المدماك القانوني والتنظيمي والتنفيذي لتحقيق إصلاحاته.

وذلك على الوجه الآتي:

١٧- ص ٢٩٢ من المرجع السابق، د. زهير شكر.

أولاً: التعاقد في العام ١٩٥٩ مع مؤسسة I.R.F.E.D[١٨] من أجل إعداد دراسة عن حاجات التنمية وإمكاناتها في لبنان:

وكانت هذه المؤسسة برئاسة الأب لوبرية (Le P. Lebret). وقد قدمت هذه المؤسسة دراساتها في سبعة أجزاء في العام ١٩٦١، بيّنت فيها حاجات اللبنانيين في جميع مناطقهم والإمكانات المتوافرة لدى لبنان واللبنانيين من أجل النهوض بلبنان وشعبه وتأمين التنمية الشاملة والمتوازنة والمنسقة. وبالتالي تنمية المواطن المواطن كله.

ومن المفيد القول أن هذه الدراسة حثت في النهاية على الإسراع بوضع خطط تنموية، تبدأ بخطة خمسية تتناول ما يلي[١٩]:

- إنشاء هيئات متخصصة لإجراء التنسيق اللازم.
- إعطاء أفضلية لإنجاز شبكات البنية التحتية.
- رفع مستوى الإنتاج الزراعي إلى مستويات متقدّمة.
- إنماء القطاع الصناعي والنشاطات الحرفية.
- تنظيم السياحة وتشجيعها.
- تسهيل التسليفات الاستثمارية.
- العمل على زيادة واردات الدولة.

ملاحظة: جاء في كتاب وزير التصميم في حينه الذي قدم به دراسات البعثة،

١٨- Institut de Recherches et de Formation en vue de dévéloppement)

١٩- I.R.F.E.D, Présentation condensée, Indtroduction Générale.

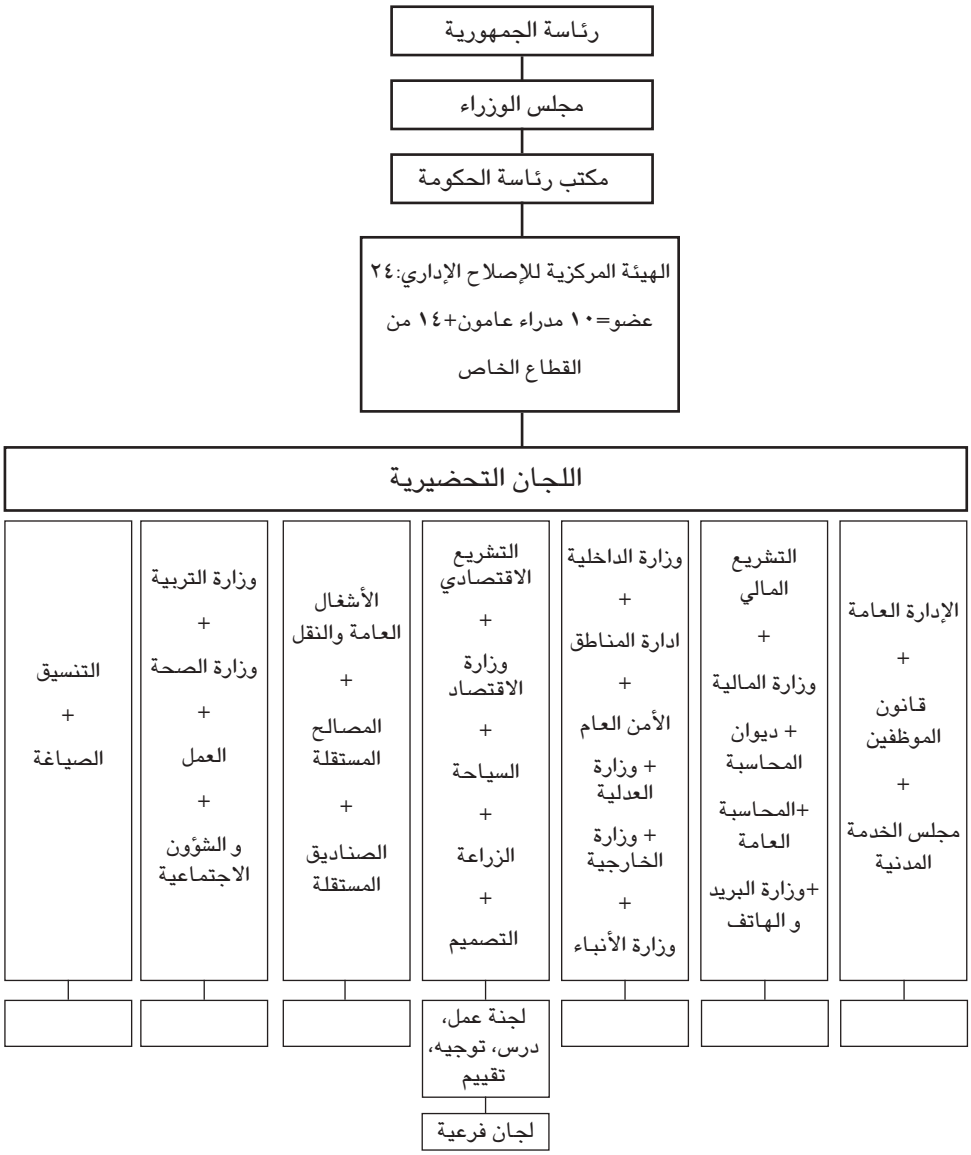
أنه سيتم على أساس هذه الدراسات إعداد الخطة الخمسية الإنمائية الأولى المراد تنفيذها بين ١٩٦٤ و١٩٦٨. إنما هذه الخطة لم ترَ النور.

ثانيًا: الإصلاح الإداري والاجتماعي

بناءً على الصلاحيات الاستثنائية التي أجاز بها البرلمان للحكومة، عمد الرئيس فؤاد شهاب مع حكومته ومجموعة من الخبراء والمختصين والإداريين إلى وضع خطة العمل للإصلاح الإداري والاجتماعي. وتميّزت هذه الخطة بالمنهجية العلمية الدقيقة، وفق ما يلي:

– بقيادة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تم إنشاء مكتب خاص لدى رئاسة الحكومة كصلة وصل بين القيادة السياسية والعاملين في الإصلاح الإداري. وعلى رأس العاملين: هيئة تم تسميتها بالهيئة المركزية للإصلاح الإداري تتألف من ٢٤ عضوًا، تضم عشرة مدراء عامين وأربعة عشر عضوًا من خارج الإدارة يعملون في الجامعات وفي القطاع الخاص. ثم تمّ تأليف سبع لجان أساسية، سميت باللجان التحضيرية، تعمل تحت قيادة الهيئة المركزية للإصلاح الإداري وإشرافها، وتم تكليف كل لجنة من اللجان الست الأولى من اللجان السبع المذكورة بمهمة إعادة درس وتنظيم عدد معيّن من الإدارات والمؤسسات التي تتشابك وتتشارك في ما بينها: مثلاً اللجنة الأولى اهتمت بالإدارة العامة وقانون الموظفين ومجلس الخدمة المدنية، وهكذا، أما اللجنة السابعة فكانت مهمتها التنسيق والصياغة. كما أنه في الوقت ذاته، عمدت كل لجنة من هذه اللجان إلى اعتماد لجان عمل فرعية وفق الحاجة ومقتضى الحال.

مصور لموجز منهجية ورشة الإصلاح الإداري في العام ١٩٥٩ وحجم عملها



*استوحى الكتاب المصوّر من دراسة للدكتور عدنان اسكندر ضمن كتاب الموجز للإدارة العامة. أ.حسن الحلبي.

أصدرت الحكومة في آخر يوم من صلاحيتها الدستورية عددًا من المراسيم الاشتراعية أي في ١٩٥٩/٦/١٢ وهذه المراسيم كان عددها ١٦٢ مرسومًا اشتراعيًا، وكان أبرز ما انطوت عليه سلّة هذه المراسيم ما يلي:

الموضوع	الرقم
تنظيم الإدارات العامة	١١١
نظام الموظفين	١١٢
نظام التقاعد والصرف من الخدمة	١١٣
إنشاء مجلس الخدمة المدنية	١١٤
إنشاء هيئة التفتيش المركزي	١١٥
التنظيم الإداري	١١٦
الموازنة والرقابة الإدارية	١١٧
إعادة تنظيم ديوان المحاسبة	١١٨
نظام مجلس شورى الدولة	١١٩
نظام الأوسمة	١٢٢
تنظيم المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي	١٣٨
تنظيم مديرية الأمن العام	١٣٩
قانون السير	١٤٠
نظام مكتب الحبوب والشمندر السكري	١٤٣

قانون ضريبة الدخل	١٤٤
فرض رسم انتقال على الأموال المنقولة وغير المنقولة	١٤٦
إدارة أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة وبيعها	١٤٩
النظام العام للمؤسسات العامة	١٥٠
(استبدل لاحقاً بالمرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣).	
تنظيم رقابة الدولة على إدارة حصر التبغ والتنباك	١٥١
النظام الداخلي لبورصة بيروت	١٥٢
إنشاء مصرف للتسليم الزراعي والصناعي والعقاري	١٥٣
إنشاء مصلحة الإنعاش الاجتماعي	١٥٥
جهاز الدفاع المدني	١٥٩
تنظيم جهاز رئاسة الجمهورية	١٦٠
جوازات السفر	١٦١

ثم صدرت في عهد الرئيس فؤاد شهاب قوانين وتنظيمات أخرى خارج الفترة الزمنية المذكورة أعلاه ومنها:

الموضوع	التاريخ
نظام المناقصات	١٩٥٩/١٢/١٦
المعهد الموسيقي الوطني	١٩٥٩/١٢/١٦

استعادة امتياز شركة مرفأ بيروت وحصره بالإدارة والاستثمار	١٩٥٩/٥/٣١
تأمين التعليم في القرى النائية	١٩٦١/٢/١٠
مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية	١٩٦١/٦/١٥
إنشاء معهد الدروس القضائية	١٩٦١/١٠/١٦
تنظيم المدارس الرسمية للتعليم المهني	١٩٦٢/٥/٤
المجلس الوطني للبحوث العلمية	١٩٦٢/٩/١٤
ضريبة الأملاك المبنية	١٩٦٢/٩/١٧
التنظيم المدني	١٩٦٢/٩/٢٤
مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت	١٩٦٣/٢/٤
تنظيم مقاطعة إسرائيل	١٩٦٣/٤/١٩
قانون البلديات	١٩٦٣/٥/٢٧
مكتب المشروع الأخضر	١٩٦٣/٩/٩
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	١٩٦٣/٩/٢٦
قانون النقد والتسليف	١٩٦٣/٨/١
تعاونية الموظفين	١٩٦٣/١٠/٢٩
قانون المحاسبة العمومية	١٩٦٣/١٢/٣٠
تنظيم مديرية التعليم المهني والتقني	١٩٦٤/٣/١١

تنظيم معهد المعلمين العالي ١٩٦٤/٥/٢٩

إنشاء مصرف لبنان نيسان ١٩٦٤

إضافة (١): تمّ في عهد الرئيس فؤاد شهاب استحداث ٣٨٠ بلدية جديدة.

إضافة (٢): كان عمر الحكومات في عهد الرئيس فؤاد شهاب طويلاً نسبيًا، فكان معدّل عمر الحكومة ستة عشر شهرًا، في ما كان هذا المعدل في عهد الرئيس كميل شمعون ستة أشهر وفي عهد بشارة الخوري سبعة أشهر.

ثالثًا: تاريخ ١٩٦٠/٧/٢٠: إستقالة الرئيس فؤاد شهاب

قرّر الرئيس فؤاد شهاب بعد إنجازاته في الإصلاح الإداري عن طريق المراسيم الاشتراعية، وبعد اطلاعه على تقدّم الدراسات التي تجريها بعثة إيرفد المتعاقد معها، أن يسرّع الخطى الإصلاحية أو بالأحرى أن يخفّف العقبات السياسية من أمامه، وذلك من خلال محاولة المجيء بمجلس نيابي فيه عناصر جديدة تدعمه في مسيرته الإصلاحية التنموية. فاستصدر في العام ١٩٦٠ من المجلس النيابي قانونًا جديدًا للانتخابات النيابية مع إعادة النظر بالدوائر الانتخابية، وحل المجلس النيابي (وهو المجلس الذي انتخب الرئيس شهاب) قبل أوانه وذلك في أيار ١٩٦٠. وقد سعى المكتب الثاني في حينه إلى المجيء ببعض العناصر النيابية الجديدة الملائمة عن طريق حمل الزعامات والقيادات المتواجدة في الساحة السياسية اللبنانية على تبنيها. إنما كانت نتيجة الانتخابات وفق القانون الجديد، بالنسبة للرئيس فؤاد شهاب مخيّبة لآماله، فقد بقي الفعل الفاعل النيابي بيد الزعامات التي حاول التخفيف من وهجها. فقرّر التنحي في

١٩٦٠/٧/٢٠، ثم عاد عن استقالته نتيجة مطالبة نيابية وشعبية بذلك. إنما الرئيس فؤاد شهاب لم يكن مقتنعًا بداخل نفسه بأن غالبية المطالبين كانوا مقتنعين بنهجه السياسي. إذ يورد جورج نقاش أنه في حينه قد استنتج أن الرئيس فؤاد شهاب كان يرى أن الإجماع لعودته لا يعدو كونه إجماعًا سلبيًا، فإذا كانت فكرة مغادرته الحكم أدّت إلى مثل هذا الذعر، فلأنه ظهر للأمة كآخر سور لمواجهة الفوضى، وللسياسيين إياهم آخر خط دفاع عن نظام يستطيعون من خلاله متابعة ألاعيبهم وتعزيز طموحاتهم[٢٠].

ملاحظة: إن الإصلاح الإداري والاجتماعي تمهيداً للدورة الإصلاحية السياسية، هو في نظر الرئيس فؤاد شهاب عبارة عن سياسة جديدة في لبنان، وهي بالتالي تحتاج إلى فكر وثقافة وطنية جديدين، وكما أشارت بعثة إيرفد إلى أن الخطط التنموية تحتاج إلى واردات جديدة تدخل إلى خزينة الدولة اللبنانية. وبالتالي يمكن الاستنتاج أن الأمر في الحقيقة يتطلّب أيضًا استحداث ضرائب جديدة والعمل على توزيعها بشكل عادل وكذلك الانضباط في جبايتها. وكان هذا الأمر أيضًا صعبًا وتواجهه ممانعات.

ويشير المصوّر المرفق على صفحة لاحقة أن معدّل نسبة قيمة الموازنة العامة إلى معدّل الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الخمس من ١٩٦٥ إلى ١٩٦٩ هو ١٦،٥٪، وهذا المعدل هو في الحقيقة ضعيف حتى بالنسبة إلى بلد يعتمد النظام الليبرالي، وعليه كان لا مفر من ضرورة رفع نسبة قيمة الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى حدود ٢٥٪، لكي تجد الخطط

٢٠- محاضرة جورج نقاش في الندوة اللبنانية، مجموعة عهد الندوة اللبنانية.

التنموية طرق التنفيذ، هذا بالإضافة طبعًا إلى توافر القيادة السياسية المصمّمة على ذلك والإدارة الملائمة التي هي اليد التنفيذية للقيادة السياسية.

كما نرفق ربطًا على صفحتين لاحقتين مصورين إثنين: الأول يبيّن وجود استقرار مميز في الأسعار لبعض المواد الأساسية التي تدخل في كلفة إنشاء البنى التحتية وتجهيزها، والجدول الثاني يبيّن أيضًا استقرارًا مميزًا في كلفة اليد العاملة.

إن ما تقدّم يشير إلى أن الظروف الاقتصادية كانت أيضًا ملائمة للخطة التنموية، إنما لا الخطة وُضعت ولا الاستقرار الخارجي نفع، ولا التوازن الداخلي أفاد، فبقيت الإصلاحات الإدارية والاجتماعية وحيدة تحاول حمل الثقل كله، والنتيجة بالتالي هي ناقصة لا تكفي.

رابعًا: لم يحقق المشروع الشهابي غايته

من المعروف أن الرئيس فؤاد شهاب رفض عند نهاية ولايته في العام ١٩٦٤ إجراء التعديل الدستوري لتجديد ولايته. إنما في العام ١٩٧٠، كان ممكنًا انتخابه رئيسًا دون تعديل دستوري وكانت الأكثرية النيابية متوافرة لهذا الانتخاب، وعلى الرغم من ذلك رفض الرئيس فؤاد شهاب الترشّح، وقد أذاع في حينه، وبالتحديد في ١٩٧٠/٨/٥ بيان العزوف، ونقتطف من هذا البيان الأسطر الآتية:

"... إن المؤسسات السياسية اللبنانية والأصول التقليدية المتبعة في العمل السياسي لم تعد في اعتقادي تشكّل أداة صالحة للنهوض بلبنان...".

"إن مؤسساتنا التي تجاوزتها الأنظمة الحديثة في كثير من النواحي سعيًا وراء فعالية الحكم، وقوانيننا الانتخابية التي فرضتها أحداث عابرة ومؤقّتة، ونظامنا الاقتصادي الذي يسهّل سوء تطبيقه قيام الاحتكارات، كذلك لا يفسح في المجال للقيام بعمل جدّي على الصعيد الوطني.

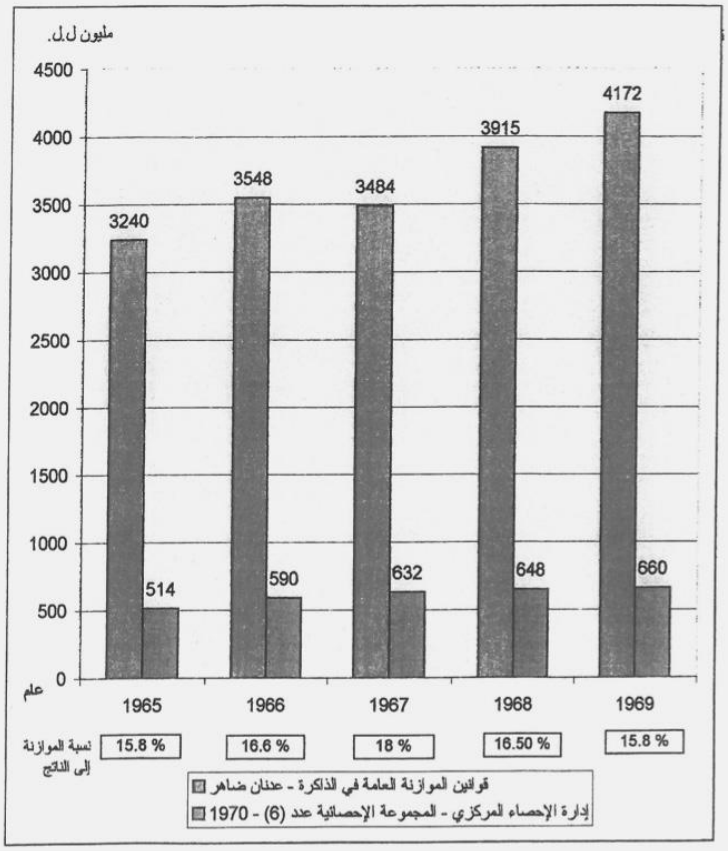
إن الغاية من هذا العمل الجدي هي الوصول إلى تركيز ديمقراطية برلمانية أصلية صحيحة ومستقرّة، وإلى إلغاء الاحتكارات ليتوافر العيش الكريم والحياة الفضلى للبنانيين في إطار نظام اقتصادي حر سليم يتيح سبل العمل وتكافؤ الفرص للمواطنين، بحيث تتأمّن للجميع الإفادة من عطاءات الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية الحقة".

وبعد الانتهاء من بيان العزوف هذا، وبتاريخ ٢٠ نيسان ١٩٧٣، أمر الرئيس فؤاد شهاب مرافقه بحرق ثلاثة صناديق كبيرة تحتوي أوراقًا ومستندات تعود لتجربته في الدولة اللبنانية، ولما رفض مرافقه تنفيذ هذا الأمر، أقدم الرئيس شخصيًا وبيده على حرق هذه الصناديق وكان منفعلاً وحزينًا. وبعد خمسة أيام رحل الرئيس عن لبنان بسبب أزمة قلبية[٢١].

٢١- نقولا ناصيف، **"جمهورة فؤاد شهاب"**، ص ٢٦

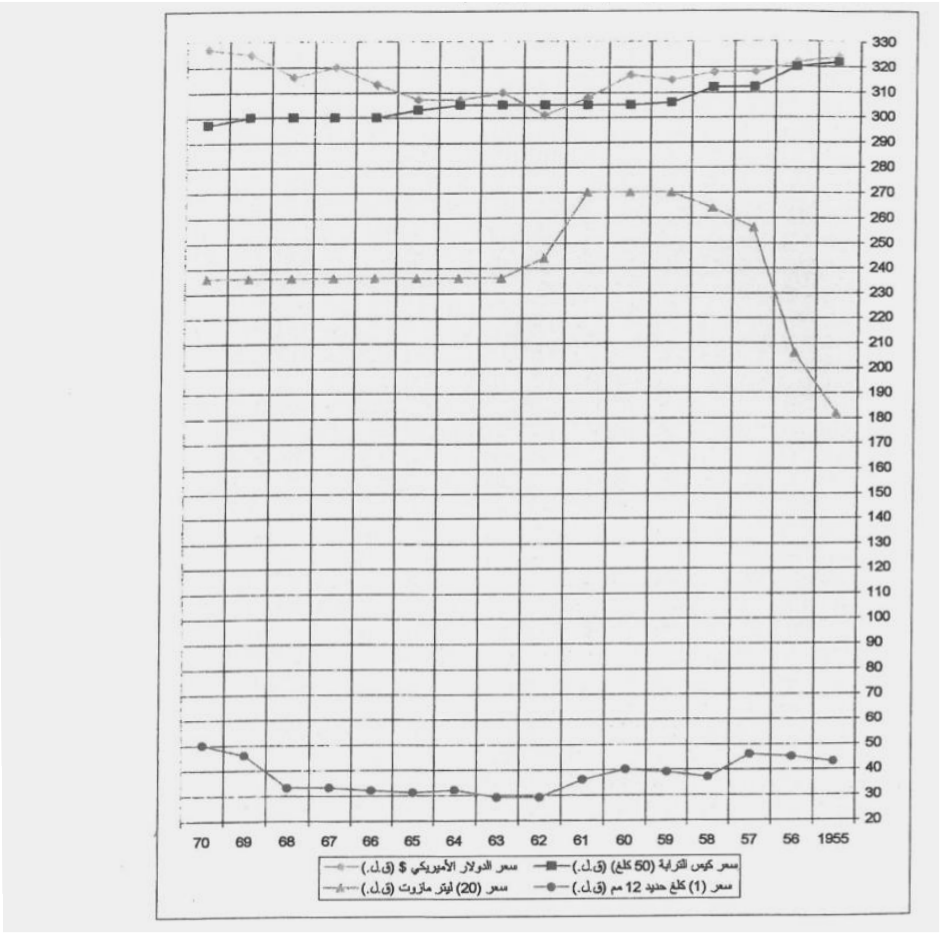
تطوّر الناتج المحلي القائم

تطور الناتج المحلي القائم
تطور الموازنة العامة
1965 - 1969



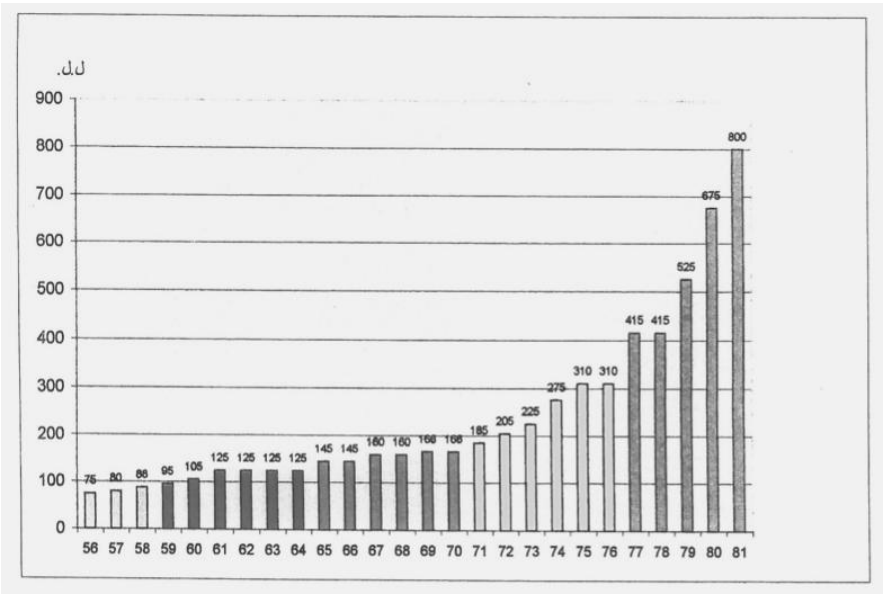
تطور أسعار الدولار ومواد البناء

تطور أسعار الدولار الأميريكي والترابة و المازوت والحديد*
من العام ١٩٥٥ إلى العام ١٩٧٠



معلومات من المجموعة الإحصائية - العدد رقم ٦- ١٩٧٠ إدارة الإحصاء المركزي

تطوّر الحد الأدنى للأجور



*المعلومات من مراسيم غلاء المعيشة

٧- مسار الدولة في التطوير والتنمية في عهد الرئيس شارل الحلو ١٩٦٤ – ١٩٧٠، بدء انهيار الحكم

من المعلوم أن الرئيس فؤاد شهاب هو الذي اختار شارل حلو ليكون رئيسًا خلفًا له، فأيّدته الأكثرية النيابية التي كانت ترغب بتعديل الدستور وتجديد انتخاب الرئيس شهاب. ولو أن الرئيس حلو احتفظ بمعظم الموظفين والمستشارين الذين كان الرئيس فؤاد شهاب قد اختارهم لمساعدته، كما اعتمد على المكتب الثاني لمساعدته في تنفيذ سياسته التي أكّد أكثر من مرة أنها استمرار للمنهج الشهابي، إلا أن

تعاقب الأحداث والأزمات الخطيرة داخليًا وإقليميًا، جعلته ينتهج تباعًا سياسة خاصة به محاولاً التكيّف مع الواقع الأليم، وكانت النتيجة أن الدولة بدأت تصاب بالضعف وعلامات التراخي، وبالتالي حتى أن قوّة الدفع في مسيرة الإصلاح تراجعت بل تلاشت. كما أن الخطوة الإصلاحية في الشأن الإداري التي أقدم عليها الرئيس حلو في العام ١٩٦٥ والتي سمّيت بعملية التطهير الإداري، لم تكن موفّقة على صعيد الحكم الرشيد، إذ إن هذه العملية اعتمدت على نص قانوني حرمت من نالهم التطهير حق الدفاع، حيث كانت قرارات الحكومة بالصرف غير خاضعة لأي طريق من طرق المراجعة القضائية. ومن الأحداث المهمة التي عطّلت عهد الرئيس حلو هي:

– أزمة بنك إنترا ١٩٦٦ وانعكاساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

– حرب الأيام الستة في ٥ حزيران ١٩٦٧، تلك الحرب التي كانت نتائجها الفجائية والمأساوية محركًا لردّات فعل متناقضة وبالتالي حصول اضطرابات وعدم استقرار.

– الاعتداء الإسرائيلي على مطار بيروت ١٩٦٨.

– انتشار المقاومة الفلسطينية وأزمة الحكم في ١٩٦٩ واتفاق القاهرة.

– تفاقم الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وتزايد حزام البؤس حول العاصمة.

٨- مسار الدولة في عهد الرئيس سليمان فرنجية ١٩٧٠ – ١٩٧٦ أو الإنفجار

حاول العهد في بدايته مع رئيس حكومته الرئيس صائب سلام التصدّي لتفاقم الأزمات الاقتصادية والاجتماعية تجنّبًا لاضطرابات أو ثورة اجتماعية، فتمّ تأليف حكومة من طرازٍ جديد، سمّاها الرئيس صائب سلام "حكومة الشباب" ثم "حكومة الثورة من فوق"، إنما في الحقيقة، لم يكن باستطاعة حكومة كهذه مواجهة الأزمات الخطيرة المتوالدة في الساحة اللبنانية، بالإضافة إلى أن القيادة السياسية لهذه الحكومة لا تستطيع أن تعطي نفسًا جديدًا للأوضاع المتفجّرة. وقد حصل تنافر بين بعض الوزراء في هذه الحكومة وبين القيادة السياسية، فاستقال أحدهم وأقيل آخر، ثم تألّفت حكومة أخرى كلّها من رجال السياسة التقليديين. وتتابعت الأحداث كما يلي:

– انتقال عناصر من المقاومة الفلسطينية من الأردن إلى لبنان بعد تصفيتها في الأردن في أيلول ١٩٧٠.

– وفاة الرئيس جمال عبد الناصر في ١٩٧٠/٩/٢٨ والذي كان مرجعًا للأزمات العربية.

– إنزال إسرائيلي في بيروت في ١٠ نيسان ١٩٧٣ واغتيال ثلاثة من قادة المقاومة الفلسطينية في منازلهم.

– حرب ٦ تشرين الأول ١٩٧٣ بين البلدين العربيين مصر وسوريا في مواجهة إسرائيل.

– انفجار الحرب في لبنان في ١٣ نيسان ١٩٧٥.

– انتخاب الياس سركيس في ظروف مأساوية رئيسًا للجمهورية. هذا الشهابي الذي لم تتح له أبدًا لحظة واحدة للعمل وفق منهج أستاذه فؤاد شهاب، فهو في الحقيقة، لم يحكم، إنما اقتصر دوره آنذاك على إدارة أزمات البلد.

٩- مسار الحرب المدمّرة من العام ١٩٧٥ إلى العام ١٩٩٠

هذه الحرب دامت خمسة عشر عامًا، وهي لفظاعتها وشراستها وطول فترتها دمّرت لبنان وفكّكت مؤسّساته وطحنت شعبه وأدمته وبعثرته، وأخذت الأوضاع الاقتصادية والمعيشية والنقدية إلى الحضيض، وإن كانت الأموال الهائلة تفد إليه، إنما كانت تفد لاستمرار الحرب لا لإطفائها. أما في أمر من يتحمّل مسؤوليتها، فقد اختلف اللبنانيون، إذ كان بعضهم يقول إنها حرب الآخرين على أرض لبنان، والبعض الآخر كان يراها حرب اللبنانيين في ما بينهم استفاد منها الآخرون.

ومما لاشكّ فيه أن اللبنانيين، ولا نقول كل اللبنانيين، حملوا السلاح ضدّ بعضهم البعض، ومارسوا، مع الحزن والألم والحسرة، أعمال القصف العشوائي والقتل والقنص والتهجير، كما أنهم قبلاً لم يحسنوا تجنّب الحرب بالتي هي أحسن. وقد كانت ذروة الانفصام والهذيان في شخصية اللبنانيين، وأعيد وأكرّر ليس كل اللبنانيين، حيث عمدوا إلى فصل المواطن عن وطنه، وفصل اليوم عن الغد، والأخلاق عن الذكاء، والوسيلة عن نبل الغاية، وفصلوا السهل عن الجبل، فصارا مقبرة للرجال

لا منبتًا للرجال، وفصلوا السيف عن القلم، فراح القلم يهذي والسيف يعربد.

١٠- وثيقة الوفاق الوطني في الطائف - تعديلات دستورية

دعت اللجنة العربية، مع وجود توافق دولي، النواب اللبنانيين إلى مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية، فاجتمعوا فيها في ١٩٨٩/٩/٣٠ وانتهت الاجتماعات إلى الاتفاق على وثيقة الوفاق الوطني، ثم تم التصديق عليها في اجتماع المجلس النيابي في القليعات بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥، وقد تضمّنت هذه الوثيقة أربعة عناوين:

١- المبادئ العامة والإصلاحات.

٢- بسط سيادة الدولة اللبنانية على كامل الأراضي اللبنانية.

٣- تحرير لبنان من الاحتلال الإسرائيلي.

٤- العلاقات اللبنانية السورية.

ثم أقر المجلس النيابي التعديلات الدستورية اللازمة في ١٩٩٠/٨/٢٠، وأصدرها رئيس الجمهورية في ١٩٩٠/٩/٢١.

١١- مسار الدولة في مشروع إعادة البناء والتنمية من العام ١٩٩٠ إلى نهاية عهد الرئيس ميشال سليمان في أيار ٢٠١٤

ولد لبنان من جديد بعد حروبه الذاتية بعملية قيصرية جرت مراحلها الأخيرة في غرفة العمليات العربية – الدولية في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية. إنما هذا المولود الجديد كان مليئًا بالهواجس ومحطمًا

بالتدمير المادي والاجتماعي والروحي. أما من جهة هذه الهواجس، فخير دليل على وجودها وتعدّد عناصرها هو العبارات التي تمّ إيرادها في مقدّمة الدستور بهدف التطمين وإلغاء الشكوك وللعلاج أيضًا، حيث نجد ما يلي:

– لبنان وطن نهائي لجميع أبنائه...

– لبنان عربي الهوية والانتماء...

– الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيًا واجتماعيًا ركن أساس من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

– أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين، فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها... ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين.

– لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

أما من جهة أخطر أو أهم الأحداث الأمنية والسياسية في الفترة التي نحن بصددها فيمكن إيراد ما يلي:

– تحرير لبنان من العدو الإسرائيلي إلا أجزاءً لم تزل محتلة، وذلك في العام ٢٠٠٠، ومن دون أي شرط أو قيد من إسرائيل على لبنان.

– اغتيال الرئيس رفيق الحريري وخروج القوات السورية من لبنان في العام ٢٠٠٥.

– الحرب الإسرائيلية على لبنان في تموز ٢٠٠٦، وفشل عدوانها بفضل المقاومة والجيش وتعاضد الشعب اللبناني.

– انتصار لبنان بفضل جيشه وعظيم تضحياته على فتنة مخيّم نهر البارد في صيف ٢٠٠٧.

– انعكاسات الأوضاع المتفجرة في المنطقة وخصوصًا سوريا

في الحقيقة واستناداً إلى ما تقدّم، يصحّ اعتبار الفترة الممتدّة من العام ١٩٩٠ وصولاً إلى الوقت الحاضر فترة تاريخية واحدة صالحة للدرس والتقويم والاستنتاج في مسار الدولة بجميع أوضاعها، بما فيها الأوضاع الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وبالتالي التنموية.

تطبع هذه الفترة بصمات أليمة منها:

١– احتدام الصراعات الطائفية والمذهبية.

٢– انتشار الفساد وغياب المحاسبة في الحياة العامة وتبادل المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة، وقوّة خضوع الإدارات لمصالح السياسيين.

٣– ضعف الإدارات العامة وعجزها مع فساد مستمر ومتصاعد لدى بعض عناصرها كأنه لا توجد محاسبة فعالة من قبل أجهزة المراقبة والتفتيش.

٤– عجز متصاعد في تقديمات الخدمات: الصحية (صندوق الضمان الاجتماعي بما فيه فرع الضمان الاختياري)، وفي الطاقة الكهربائية وفي المياه، وضعف في ميدان التعليم وتراجع وهبوط في بعض كليات الجامعة اللبنانية.

٥– استقرار نقدي بنسبة الليرة اللبنانية إلى الدولار الأميركي، إنما مع

ارتفاع مستمر وتصاعد في أسعار المواد الاستهلاكية والخدمات بشكل لا يتناسب مع الأجور.

٦- وفي السنوات الست الأخيرة، حصول قفزات صعودًا في أسعار الأراضي والعقارات بشكل يجعلها مستحيلة الاقتناء من قبل اللبنانيين المقيمين الذين يعيشون من الدورة الاقتصادية الداخلية، كما يجعل أثمان الأراضي أغلى من أن ينشأ عليها زراعة أو صناعة.

٧- العجز المستمر في موازنات هذه الفترة يصل أحياناً إلى ٤٥٪ حيث تحصل الاستدانة دوريًا وتتراكم الديون (من الورقة الإصلاحية لباريس ٣، تقدير الواردات لعام ٢٠٠٦ ٥٥٪ من الموازنة).

٨- وصول الدين العام إلى ٥٣ مليار دولار في العام ٢٠١٠، من دون احتساب المتأخّرات المتوجّبة على الدولة بالنسبة إلى: الموظفين والمتقاعدين (المفعول الرجعي لتصحيح الرواتب والمعاشات التقاعدية من العام ١٩٩٦ إلى العام ١٩٩٨)، والمقاولين والمستشفيات وصندوق الضمان الاجتماعي، والاستملاكات. ويشكّل الدين المعلن (٥٣ مليار دولار) في العام ٢٠١٠ نسبة ١٦٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي. بينما الورقة الإصلاحية التي قُدمت إلى مؤتمر باريس ٣ كانت تتوقّع أن يكون الدين العام في ٢٠١٠ في حدود ٤٤ مليار دولار ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي ١٥٠٪.

٩- ضعف واردات الدولة، على الرغم من وارداتها من الضريبة على القيمة المضافة وخدمات الهواتف الخلوية والمحروقات، بحيث أنها لا تشكّل إلا حوالى ٥٥٪ من الموازنات. علمًا أن الورقة الإصلاحية المقدّمة إلى باريس ٣ تذكر أن الضريبة على القيمة المضافة ستكون في العام ٢٠٠٨ بمقدار

١٢٪ وابتداءً من العام ٢٠١٠ بمقدار ١٥٪، كما تذكر هذه الورقة أن نسبة الضريبة على الفوائد المصرفية ستكون ابتداءً من العام ٢٠٠٨ بمقدار ٧٪ بدل ٥٪ علمًا أن واردات الدولة المشار إليها لا تكفي تقريبًا إلا لما يلي:

– ٢٠٪ منها (حسب العام ٢٠٠٦) رواتب وأجور.

– ٢٠٪ منها لمحروقات مصلحة كهرباء لبنان.

– ٦٠٪ منها فوائد من دون إعادة أصول الدين.

١٠– عدم وجود موازنات لعشر سنوات ابتداءً من العام ٢٠٠٥

١١– علمًا أن الموازنة هي أساس برنامج الدولة في الإنفاق في قطاع الخدمات وفي قطاعات البنية التحتية والاستثمار والتطوير والتحديث. ويكفينا أن نذكر أن الدستور اللبناني يعطي الموازنة الأهمية الأولى في عمل المجلس النيابي ويجعلها نقطة مفصلية في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك كما يلي:

أ– تقول المادة ٣٢ من الدستور، إن على المجلس النيابي أن يخصّص جلساته في العقد العادي الثاني من كل عام للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل أي عمل آخر.

ب– تقول المادة ٦٥ من الدستور، إن من صلاحيات مجلس الوزراء أن يحلّ مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية، في حالات معيّنة تتعلّق بموقف المجلس السلبي من الموازنة، على اعتبار أن الموازنة هي بمنزلة اليد التي تعمل الحكومة من خلالها، وأن الموقف السلبي منها يؤدّي إلى شلّ هذه اليد.

١٢- لم يتم خلال الفترة التي نحن بصددها إجراء الدراسات الإحصائية والميدانية التي تتطلّبها خطة الصعود والتنمية والتحديث وسد الثغرات والنواقص في البنية البشرية والاجتماعية والصحية والتعليمية والمناطقية والبنية التحتية للخدمات.

١٣- لم يتم خلال الفترة ذاتها إجراء المحاسبة الوطنية مثلاً لجهة الناتج الوطني وتوزيعه وتطوّره، ومقدار القيمة المضافة وتطوّرها، وتركيب التثميرات القائمة.

١٢- مقارنة بين أوضاع فترة ١٩٩٠ – ٢٠١٤ (عند نهاية عهد الرئيس ميشال سليمان) وأوضاع فترة عهد الرئيس فؤاد شهاب خصوصًا الأولى والثانية منها:

سبق وعرضنا بالتفصيل آنفًا فترة عهد الرئيس فؤاد شهاب وبخاصةٍ الأولى والثانية منها أي عند إقدامه على التنحي عن الاستمرار في ولايته، وكذلك استعرضنا أسباب تنحيه كما عرضنا بيان العزوف عن الترشح في ٥ آب ١٩٧٠، حيث يتبيّن عدم نجاح النهج الشهابي في تحقيق أهدافه، حتى أن الرئيس شهاب أقدم بنفسه على حرق أوراقه ومستنداته الخاصة التي تكتنز خبرته في الدولة اللبنانية.

لذلك نرى أن إجراء المقارنة بين هاتين الفترتين تعود علينا بدقة المعرفة أين نحن الآن، ويمكن أن تدلّنا على أبواب جديدة لإعادة بناء الدولة بالمعنى الصحيح وإعادة بناء الشعب كأمة، كما كان يقول الرئيس شهاب.

نوع الأوضاع	فترة الرئيس فؤاد شهاب خصوصًا الأولى والثانية منها	الفترة بين ١٩٩٠ — ٢٠١٤	تعليق
١– استقرار عربي — غربي نتيجة توازن سياسي معين مرحلي	إيجابي	سلبي	
٢–استقرار سياسي مع الحكم في الدولة العربية المجاورة: سوريا	إيجابي	إيجابي في الفترة الأولى وسلبي جداً في الفترة الثانية	
٣–استقرار الوضع الفلسطيني وعلى الجبهة مع إسرائيل	إيجابي	سلبي جدًا	
٤–قيادة سياسية متفرغة لنهج مؤسساتي إنمائي من أجل تعزيز الدولة والوحدة الوطنية	إيجابي جدًا	سلبي	

٥–حكومة متوافقة في ما بينها ومع رئيس الجمهورية	إيجابي	سلبي	نجحت حكومة الرئيس فؤاد شهاب الرباعية الجامعة لثورة ١٩٥٨ وللثورة المضادة في تحقيق معظم جدول أعمال المنهج الشهابي، بينما حاليًا حكومة الوفاق الوطني لا تسير (التعيينات مثلاً...) في أعمالها كما يرام.
٦–موازنة متوازنة بين الواردات والنفقات	إيجابي	سلبي جداً	عجز يصل إلى نسبة ٤٥٪ في مشروع الموازنة
٧–لكل سنة موازنة	إيجابي	سلبي	السنوات العشر الأخيرة هي بدون موازنة
٨–سليم من ناحية الاستدانة	إيجابي	سلبي	نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي تصل إلى ١٦٥٪.
٩–تعزيز الإدارة لجهة التنظيم وتعزيز نوعية الموظفين وحماية القطاع العام	إيجابي	سلبي جداً	في الستينيات كان راتب العاملين في القطاع العام يوازي تقريبًا أجور العاملين في القطاع الخاص وبأن راتب الموظف من الفئة الثالثة يعادل ٣،٥٠ مرات (موظف مدني) أو ٤ مرات (موظف مهندس) الحد الأدنى للأجور. أما الآن فإن النسب هي بين ١،٨٥ و١،٩٠.

١٠–أسعار المواد والخدمات شبه ثابتة.	إيجابي	سلبي جداً	
١١–أسعار السكن والعقارات شبه ثابتة.	إيجابي	سلبي جداً	سيكون لقفزات الأسعار الحالية انعكاسات جد خطرة على الصعيد الاجتماعي والديموغرافي والأمن الاجتماعي والهجرة.
١٢–القوة الشرائية للحد الأدنى للأجور.	وسط وأقل	سلبي جداً	كان الحد الأدنى للأجور في الستينيات يعادل حوالى ثمن ٦٠ تنكة مازوت، أما الآن فإنه يعادل حوالى ثمن ٢٠ تنكة.
١٣–قيمة نفقات الموازنة صالحة للتنمية وتأمين الخدمات وإنشاء البنية التحتية وتنمية المواطن.	سلبي	سلبي جداً	في عهد الرئيس شهاب كانت قيمة الموازنة حوالى ١٦،٥٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي وهو غير كاف لتمويل مقتضيات التنمية، إذ يجب أن تصل إلى حدود نسبة ٢٥٪، أما الآن فإن نسبة مشروع الموازنة، وهي عاجزة بنسبة ٤٥٪، تصل إلى ٣٦٪ من الناتج المحلي العام، إنما يبقى منها بعد تسديد الفوائد من دون الأصول، أقل مما كانت عليه في عهد الرئيس شهاب. أما القول باعتماد الخصخصة لإطفاء الدين العام أو الشراكة مع القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات، فهي خطوات جزئية بالنسبة للأمراض الخطيرة.

١٤–نوعية العلاقات بين الطوائف والمذاهب.	أكثر من وسط	أقل من الوسط	
١٥–محاربة الفساد.	وسط	سلبي جداً	
١٦–تأثير القوى النافذة ماليًا وإقطاعيًا وطائفيًا.	أقل من وسط	سلبي جداً	
١٧–استقلال القضاء	وسط	سلبي	

الخلاصة

وعطفًا على ما تقدّم يتبيّن أن التصنيف الذي يناله الوضع الممتد من العام ١٩٩٠ إلى الوقت الحاضر هو أدنى بكثير من تصنيف الوضع الذي كان عليه عهد الرئيس فؤاد شهاب. فإذا لم يستطع عهده أن ينجح في تحقيق أهداف منهجه لجهة بدء السير في جعل الدولة دولة بالمعنى الصحيح والشعب كأمة، فإنه من باب أولى أن نرى بأن مسيرتنا الممتدة من اتفاق الطائف إلى حينه لا يمكن أن تنجح في تحقيق المطلوب، بل لنقلها بصراحة إنها فشلت وتستمر بالفشل.

وهنا، نجد أنه من المستحسن أن نذكّر بما أوردنا في فقرات سابقة، بأن النهج الشهابي اعتمد في خطته أن يبدأ بالإصلاح الإداري ويتبعه بالإصلاح الاجتماعي وصولاً إلى تنمية البلاد والمواطن ضمن مفهوم التنمية الشاملة والمتوازنة والمنسقة، بحيث يصبح هذا المواطن متعلقًا بوطنه ومستقلاً في حياته، فيحسن حينئذٍ اختيار نوابه والطبقة السياسية المناسبة، وقد اعتمد الرئيس فؤاد شهاب هذه الخطة، لكي يتجنّب الانطلاق من الإصلاح السياسي نظرًا للصعوبات والسلبيات الكامنة فيه.

أما الآن، فإننا نرى أن كل الأبواب السهلة نسبيًا لا تؤدّي إلى الحل المنشود، بل لابدّ من الولوج من الباب الوحيد المتبقي للأمل، وهو باب الإصلاح السياسي مهما بلغت صعوباته ومهما طال الزمن، وهذا الأمر يتطلّب عمليات إبداعية في استحداث فكر جديد وثقافة جديدة، مع تنامي جيل جديد متسلّحًا بإبداعاته الجديدة هذه مخترقًا الحياة السياسية الخشبية القائمة، ضاغطًا لفتح تعديلات في قانون الانتخاب خصوصًا لجهة

النسبية، وأن يتم اعتماد نهج إيجابي في الحياة، هو أن نأخذ أقل مما نعطي، وأن نستهلك أقل مما ننتج، وأن نضيف عملاً إضافيًا على كل ما نعمله، كل ذلك من أجل زيادة التراكمات الإيجابية وإنقاص السلبيات التي سبق وتراكمت. هل هذا التوصيف هو خيالي ومثالي ومناف للواقعية؟

ربما نعم. إنما برأيي لا توصيف آخر من أجل النهوض. في الحقيقة، إن ما أراه من توصيف لأمل النهوض وفق ما تقدّم، على الرغم من صعوباتها ومغامراتها الزمنية، هو الواقعية الممكنة، وعليه فإن هذه المعلومة تزوّدنا، أيضًا وفق ما أراه:

المعلومة الأولى: هي أنه إذا ما تم توصيف آخر معاكس ومتناقض لأعلاه، فإنه في الحقيقة مضر ويستحسن في هذه الحال عدم الأخذ به.

أما المعلومة الثانية: فهي أنه إذا ما تم توصيف آخر من خارج السياق المذكور أعلاه، (مثلاً قانون من أين لك هذا، تحديد نفقات العمليات الانتخابية وطرق إعلامها، تحديد معايير التعيينات الإدارية إلخ...) فإنه لا ينفع ولا يضر، فلا يجوز حينئذ هدر الوقت والطاقات بشأنه.

عسى أن يذهب الإصلاحيون الواقعيون من الجيل الحاضر والجيل الجديد مباشرةً إلى الهدف المنشود (أي الإصلاح السياسي والإبداع في تجديد الفكر والثقافة والممارسة) دون زيادة هدرٍ في الوقت والجهد.

شرف. تضحية. وفاء

ملخصـــات

تسـهيلًا لاسـتفادة المهتمين من الأبحاث المنشـورة، تعمل "الدفاع الوطني اللبناني" على نشر خلاصات باللغة العربية للأبحـاث المحـرّرة بالفرنسـية والإنكليزيـة، وخلاصات بهاتين اللغتين للأبحاث المنشورة بالعربية.

الاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية: تقويم قانوني ومؤسساتي وسياسي

الدكتور داني غصوب ١٠٩

الزراعة في لبنان: ضرورة الانتقال نحو زراعة مستدامة

د. بلال شحيطة - منال ابراهيم ١١١

الاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية : تقويم قانوني ومؤسساتي وسياسي

جامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي منظمتان إقليميتان تتشاركان أهدافًا متشابهة. إلا أنهما شهدا طريقة مختلفة تمامًا من النموّ. وأدّى الالتزام السياسي وإطار العمل القانوني والمؤسساتي دورًا مهمًا في صياغة نموّ هاتين المنظّمتين.

المنظّمتان ذات الأهداف المتشابهة لم يكن نجاحهما متساويًا بالقدر نفسه وفيما يمكن اعتبار الاتحاد الأوروبي حاليًا أحد اللاعبين الأساسيين على الساحة الدولية فيما يبقى دور جامعة الدول العربية هامشيًا في أقلّ تقدير. سنستكشف في هذا البحث الأسباب القانونية والمؤسساتية والسياسية التي حدّدت نجاح المنظّمة الأولى وفشل الثانية.

تنامت حالات العصيان خلال السنوات الأخيرة في شوارع العالم العربي وبدت الجامعة العربية عاجزة عن اتخاذ الخطوات المناسبة في هذا المجال. وقاد الربيع العربي في العديد من الدول الأعضاء في الجامعة العربية شعوب هذه الدول إلى تغيير الأنظمة. عجز جامعة الدول العربية عن التعامل مع مثل هذه الأوضاع ناجم عن غياب الأدوات القانونية والمؤسساتية والسياسية للتوصّل إلى تسوية الخلافات الناتجة عن حالات الإحباط لدى الشعوب. وقد أعطت جامعة الدول العربية الانطباع بأنها منظمة قديمة.

ما من اندماج إقليمي يمكن أن يكون مثاليًا ويمكن ملاحظة وجود نقاط ضعف هنا وهناك ولكن حين تصبح نقاط الضعف أكبر حجمًا من نقاط القوة يمكننا أن نفترض بأن المنظّمة تتجه نحو التناقض والانحلال.

أسباب نجاح أي منظمة إقليمية ترتبط مباشرةً بمستوى التزام الأعضاء فيها والقوانين نفسها تنطبق على أي منظّمة أخرى.

الزراعة في لبنان: ضرورة الانتقال نحو زراعة مستدامة

خيارات بديلة عديدة طرحت، تتضمّن خصائص استدامة وذلك في مواجهة مخاطر الزراعة التقليدية وجوانبها السلبية. إنها حالة الزراعة التقليدية التي تصبّ مباشرةً في إطار مسيرة تنمية مستدامة وهي تعد غالبًا مثالًا للزراعة المستدامة.

لبنان بلد متوسطي استطاع وبفضل مقاييسه الجغرافية، جودة إنتاجاته الزراعية وعاداته الغذائية أن يستفيد بأكبر قدر من تطوير منتجات الزراعة العضوية في السوق المحلّي، على الرغم من مشاكله التي تشلّ نجاحه. الطلب في تزايد مستمرّ، ويتجلّى ذلك من خلال إبداء حسّ أكبر حيال الصّحة والمسائل البيئية.

شرف. تضحية. وفاء

شرف. تضحية. وفاء

Ingénieur Issam Bekdash

Le parcours de l'État Libanais en matière de développement durant les mandats des présidents

Pour jouir d'un développement, il faut avoir un Etat. Cependant, il est possible d'avoir un Etat sans jamais constater un certain développement ou du progrès. La première possibilité met l'accent sur l'existence d'un Etat apte à exprimer et à représenter les besoins et les aspirations de son peuple, or la deuxième possibilité porte sur la transformation de l'Etat en autorité capable de gouverner et de contrôler.

D'ici, il devint nécessaire et légitime de mener une étude sur l'itinéraire de l'État lui- même, avec son parcours suivi quant au développement et au progrès. En effet, cette étude devient encore plus légitime et «précise» lorsqu'on adopte les critères de modernité au niveau du développement et la démocratie au niveau du progrès, de sorte que le PIB soit développé et contrôlé selon son effet sur les diverses régions du pays et sur la vie des citoyens.

Or, concernant la question libanaise sur laquelle nous nous intéressons à ce niveau, il est unanime que l'Etat Libanais, considéré comme Etat plus ou moins moderne quant à son émergence, est enraciné dans le Mont Liban depuis des siècles; des racines qui interprètent jusqu'à présent le passé- proche du Liban et son présent, à travers des empreintes confessionnelles, sociales et politiques, en addition de l'influence du pouvoir des féodalités et du pouvoir international.

Les répercussions économiques et politiques de la chute des prix du pétrole

Les prix du pétrole ont bien diminué durant les mois passés, et ce de 100$ à un niveau minimal de 40$ par baril. Les préextes donnés à une telle chute sont diverses, parmi lesquelles: le développement des techniques d'exploration du pétrole, le recours à la production de l'huile de schiste, les découvertes continues de nouveaux champs de pétrole et l'excès de l'offre sur la demande. La chute des prix du pétrole a posé diverses problématiques par rapport aux pays qui dépendent principalement des revenus pétroliers tels les pays du Golf, l'Iran, la Russie, Venezuela, tout comme sur les pays importateurs de pétrole, à savoir les Etats-Unis qui se sont transformés de pays importateurs en pays exportateurs de pétrole. Cependant, cette chute des prix, est-elle durable ou temporaire? En effet, la géopolitique du pétrole dans le monde a varié, il en est de même pour les règles d'échange, de sorte que les marchés contrôlent aujourd'hui les prix et non pas les pays. À noter que la production de l'huile de schiste est la raison principale de la diminution des prix pétroliers.

Dr. Rayanne Assaf

La décentralisation administrative au Liban: d'un titre commun à une loi commune? La mise en valeur du projet de loi sur la décentralisation administrative

Dans le pacte de l'accord national, et comme dispose l'article 3 «les autres réformes», le titre de la décentralisation administrative a été mentionné, et depuis, son adoption fut un titre et une demande nationale unanime. Cependant, malgré les différentes déclarations ministérielles, issues depuis l'année 2005 et qui ont mis l'accent sur la nécessité d'adopter la décentralisation administrative appliquant ainsi les dispositions de la Constitution, cette réforme n'est toujours pas entrée en vigueur. Le 7/11/2012, et pour la première fois après environ 25 années de l'accord de Taef, une décision fut prise par le Premier Ministre, en concertations avec le Président de la République, de former un comité ayant la mission de mettre un avant- projet de loi concernant la décentralisation administrative. Cet article met l'accent sur ce projet au niveau de l'adoption de la décentralisation administrative d'un titre commun à une loi commune.

Résumés

Pour faciliter la tâche de ceux qui désirent bénéficier des recherches publiées, le magazine «Défense Nationale Libanaise» publie des résumés traduits du français et de l'anglais vers l'arabe et des résumés des recherches publiées en arabe et traduits vers le français et l'anglais.

• *Dr. Rayanne Assaf*

La décentralisation administrative au Liban: d'un titre commun à une loi commune? La mise en valeur du projet de loi sur la décentralisation administrative

..... 107

• *Dr. Georges Labaky*

Les répercussions économiques et politiques de la chute des prix du pétrole 109

• *Ingénieur Issam Bekdash*

Le parcours de l'État Libanais en matière de développement durant les mandats des présidents 111

Engineer Issam Bekdash

The course of the Lebanese State in development during presidency times

There is no possibility in development without the existence of a state. However, there is possibility for the existence of a state without development and progress. The first possibility indicates the existence of a capable State expressing its people's needs, spirit and ambitions. As for the second possibility, it indicates the transformation of the State into an authority capable of reign and control.

Therefore, it is only realistic and legitimate to conduct a study concerning the State's course and performance in development and progress. This study gains further legitimacy and "precision" when we follow modern standards in development and progress democracy in a way that the Growth Domestic Product and its development for instance are evaluated based on its impact on different regions in the country and on the lives of different citizens.

In the Lebanese case that we are discussing, it is taken for granted that the Lebanese State, which is a relatively new country, has deep roots in Mount Lebanon and that go back to several centuries. These roots still impact Lebanon's near past and present and affect it with sectarianism, social and political aspects and other related aspects of sectarian and international authority.

Dr. Georges Labaky

The economic and political repercussions of the decline of Oil prices

The Oil prices have massively declined during the past months from 100 Dollars to a minimum of 40 Dollars per gallon. This decline witnessed various explanations, the most important one being: the evolution of Oil retrieving techniques, the resort to Shale Oil production, constant explorations of new Oil fields and the excess of supply over demand. As a result, the decline in Oil prices posed several problematic for the countries that mainly count of Oil revenues such as the Gulf countries, Iran, Russia and Venezuela as well as for Oil importing countries such as the United States of America that turned from importing Oil to exporting it. However, is this acute decline in prices permanent or temporary? In fact, the geopolitics in the world changed and so did the rules of exchange, as the prices are now controlled by the markets instead of the countries. It is also worth mentioning that Shale Oil production is the main reason behind the decline in Oil prices.

Dr. Rayanne Assaf

Administrative decentralization in Lebanon: from a common title to a common law? Shedding the light on the draft law of administrative decentralization

In the Document of National Accord, the title "Administrative Decentralization" is mentioned under clause 3 "Other reforms". Since that time, this title has become a national common demand. Even though since 2005 the ministerial statements of several governments have included the necessity to adopt the concept of administrative decentralization in conformity with the Constitution, this reform wasn't implemented up until this day. On 7/11/2012 and for the first time after 25 years since the Taef agreement, the Lebanese Prime Minister, in agreement with the President of the Republic took the decision of forming a committee charged with putting forward a draft law of administrative decentralization. This article sheds light on this project as to the possibility of shifting in the near future from a common title to a common law at the level of adopting administrative decentralization.

Abstracts

In order to facilitate the task of those interested in benefiting from the published researches, the «Lebanese National Defense» magazine is publishing summaries in Arabic of the researches written in French and English, and summaries in these two languages for the researshes published in Arabic.

• *Dr. Rayanne Assaf*

Administrative decentralization in Lebanon: from a common title to a common law? Shedding the light on the draft law of administrative decentralization

..... 99

• *Dr. Georges Labaky*

The economic and political repercussions of the decline of Oil prices..... 101

• *Engineer Issam Bekdash*

The course of the Lebanese State in development during presidency times..... 103

article/penser-global-agir-local (page consultée le 5 octobre 2013).

- Feret S., Douguet J.M. «**Agriculture durable et agriculture raisonnée, quels principes et quelles pratiques pour la soutenabilité du développement en agriculture?**», Natures Sciences Sociétés 2001, Paris, vol. 9, nº1, 58-64.

- Ghosn M., «**BIO, Timide percée de l'agriculture biologique au Liban**», courrier international, l'Orient le jour, [En ligne]. http://www.courrierinternational.com/article/2006/12/07/timide-percee-de-l-agriculture-biologique-au-liban (page consultée le 15 novembre 2013).

- Hamdan S., «**Le bio pourrait-il sauver le secteur agricole libanais?**», publié par L'Orient-Le Jour, le 24 décembre 2011.

- «**Hajj Hassan au secours de l'agriculture, grand corps malade de l'économie»,** MPL Belgique, publié par jeunempl, le 5 août, 2011.

- Kassis D., «**Le bio a le vent en poupe**», L'Espace Libre de Sami Chaiban , [En ligne]. http://samichaiban.wordpress.com/2011/05/29/le-bio-a-le-vent-en-poupe/ (page consultée le 29 septembre 2013).

- Nassif-Debs M., «**La destruction de l'agriculture libanaise**», [En ligne]. http://www.alterinter.org/article307.html?lang=fr (page consultée le 22 novembre 2013).

- P.S., «**Une ordonnance désormais obligatoire pour l'achat de pesticides**», CDL, publié par le Commerce du Levant le 11 février 2012.

- Rozelier M., «**L'envolée du bio (pain, fruits et légumes, fromages, vin, la filière se développe)**», Le Commerce du Levant, 2011, Nº5614.

- Sbeih N., «**L'économie libanaise de A à Z**», Le Commerce du Levant, 2009, Nº5590.

- Tardif Alain, «**Histoire de l'agriculture biologique**», [En ligne]. http://www.biovert.com/journal/articles/historique.htm (page consultée le 28 novembre 2013).

- Zaccai e., «**Développement durable et disciplines scientifiques**», Université Libre de Bruxelles. Natures Sciences Sociétés, Volume 15, Numéro 4, Octobre-Décembre 2007 - 1972 Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain (Stockholm) », université de Genève, [En ligne]. http://cms.unige.ch/isdd/spip.php?article47 (page consultée le 5 octobre 2013).

Bibliographie

Ouvrages

- Arnaud E, Berger A, Christian P, «**Le développement durable** », Nathan, Paris, 2008.

- C. de Perthuis, «**La génération future a-t-elle un avenir?**», Belin, 2003.

- Guet G., «**Agriculture Biologique Méditerranéenne**», participation du G.R.A.B., Graphot, Paris, 1993.

- Guet G., «**Mémento d'agriculture biologique: guide pratique à usage professionnel**», Agridécisions, Groupe France agricole, Paris, 2003.

- Hebert J., Juneau P., «**La protection de la diversité biologique: un enjeu majeur dans la réalisation de projets hydroélectriques**», Liaison Énergie-Francophonie, Numéro spatial/septembre 2008.

- Perkins D., Radelet S., Lindauer D., «**Économie du développement», De boeck, 3ème édition, Bruxelles 2008.**

- Le Petit Larousse 2010, Dictionnaire multimédia.

- Nahal I., «**Principes d'agricultures durables**», Estem, 1998, Paris.

- Sgrò A., Naerstad A., «**De la bonne ou de la mauvaise aide à l'agriculture et au développement rural** », Campagne More and Better, Rome, 2009.

مركز الشرق الأوسط للتكنولوجيا الملائمة (MECTAT) **"دليل العمل للمزارعين و المستهلكين"** تطبيقات عملية، المنشورات التقنية، الطبعة الثانية ، بيروت ٢٠٠٧ **"كلفة المنتجات الزراعية النباتية في لبنان"** دراسة وتحليل، جمعية مستوردي وتجار مستلزمات الإنتاج الزراعي في لبنان، ٢٠٠٦.

Articles

- Astih P., Rizk R., «**Des résidus de pesticides cancérigènes sont détectés dans les végétaux: un scandale qui révèle la négligence de l'Etat**», El Nashra, publié par jeunempl le novembre 3, 2009.

- Bachelier B., «**Sécurité alimentaire: Un enjeu global**», Directeur de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM), publiée dans le cadre de la série «**Croissance économique**», novembre 2010.

- Bigot L., Houlley R., «**Avantages, Désavantages et Enjeux des OGM**», [En ligne]. http://www.lyc-hautil-jouy.ac-versailles.fr/spip.php?article209 (page consultée le 6 novembre 2013).

- Dib G. «**Service d'exportation agroalimentaire, Profil du secteur agroalimentaire**», Beyrouth, Liban, 2010.

- Dubos R., «**Penser global, agir local**», Plate-forme 21 pour le développement durable [En ligne].http://www.plate-forme21.fr/le-developpement-durable/

• Le gouvernement doit subventionner cette agriculture et déclarer le Liban «pays bio», au lieu de laisser le secteur agricole dépérir.

• Meilleure disponibilité des semences non-traitées et des semences biologiques certifiées.

• Il est souhaitable de réussir à fixer des prix entre 25 et 35 %[57] plus chers pour que le marché puisse prospérer.

• Sensibilisation accrue des consommateurs: Les acteurs doivent parier sur l'éducation et la sensibilisation, notamment auprès du jeune public, dans les écoles et les universités. Il est également indispensable que les enfants prennent conscience très tôt de l'importance de préserver l'environnement pour qu'ils puissent ensuite éduquer leurs parents.

• Plus de coordination et de partage des connaissances entre les acteurs clés organiques.

57- Idem

Conclusion

L'agriculture est un enjeu majeur du développement durable, car elle représente une problématique écologique considérable, des préoccupations sociales complexes et un levier économique important. Elle est une source irremplaçable de notre alimentation, la base de notre santé, élément clé de souveraineté alimentaire et ainsi porteuse de nombreux bénéfices économiques, sociaux et environnementaux.

En réponse à des défis contemporains résultant de l'agriculture conventionnelle comme les dysfonctionnements au niveau social (baisse de la main-d'œuvre, etc.), économique (accroissement des inégalités, etc.) et écologique (érosion des sols, pollution de l'eau, etc.), le nouveau concept d'agriculture durable se développe pour faire face à cette situation où de nouveaux systèmes agricoles durables offrent des rendements économiques compétitifs et apportent des éléments essentiels pour la survie des écosystèmes, le maintien de la vie, la création d'emplois et des moyens de subsistance, une augmentation de la résistance au changement climatique et enfin une amélioration de la sécurité alimentaire.

Dans le cas libanais, il est nécessaire de souligner que, malgré le bon début, l'agriculture durable au Liban nécessite encore des mesures sérieuses pour un développement ultérieur du marché de sorte qu'il peut être une excellente alternative pour les agriculteurs.

Enfin, il est nécessaire de souligner que l'agriculture biologique au Liban nécessite des mesures sérieuses pour un développement ultérieur du marché de sorte qu'il peut être une excellente alternative pour les agriculteurs :

• Adoption et application d'une loi-cadre pour réglementer le secteur biologique.

le coton bio, les jeans, les chaussures, les jouets, la bière, la vodka, les meubles, les produits de beauté, etc. qui sont en train d'émerger comme des alternatives écologiques et confortables.

3.2.4 - Projet de loi

Pour organiser l'agriculture bio au Liban, le MINAGRI (ou MOA) a préparé un projet de loi (brouillon) sur la production organique en se référant au plan UTF – LEB - 018. Ce projet a été discuté et agréé par les divers acteurs et ministères concernés. Le MINAGRI a envoyé ce projet au cabinet du ministre qui à son tour l'a envoyé au conseil de la fonction publique. Cette loi doit être agréée par le Parlement et signée par le Président de la République et les ministres concernés puis publiée par le journal officiel. En attendant, le ministère de l'Agriculture, en se basant sur le texte législatif qui se trouve dans la loi de l'installation du MINAGRI, a publié le 21 novembre 2011 un décret ministériel qui contient le même texte du projet de loi. Ce décret régule le secteur biologique en définissant clairement les obligations des producteurs, distributeurs et organismes de certification et permettra au MINAGRI et à ses services techniques de commencer à organiser le secteur de la production organique et quand la loi sera approuvée par le Parlement, le ministère adoptera ses fonctions, et commencera à travailler selon les règles citées par la loi, lesquelles ne diffèrent pas trop des règles du décret mentionné[56].

56- Entrevue avec Mr. George Chemaly - membre du comité technique sur l'agriculture biologique au sein du ministère de l'Agriculture - Projet vert - région du Mont Liban - Tel: 03 887 501 – email: g.chemely@hotmail.com (le 16janvier 2014).

En effet, compte tenu de l'évolution de la demande locale et internationale en faveur de la santé du consommateur et de l'environnement, la production biologique représente des occasions d'affaires lucratives pour les agriculteurs et les intervenants dans le domaine de l'agriculture.

Principalement, les produits biologiques libanais sont exportés à Dubaï en tant qu'aliments traditionnels «prêt-à-manger». Ainsi, l'exportation de fruits et légumes frais a été très récemment ré-initiée à Dubaï et Bahreïn. Ils sont surtout vendus dans des magasins organiques et dans certains restaurants. Notons que les producteurs bio au Liban sont confrontés à des défis d'exporter leurs récoltes sur le marché mondial en raison du manque de fermes et de capacité de commercialisation.

Néanmoins, un grand nombre de produits ciblant ce segment ne sont pas disponibles au Liban et peuvent difficilement être produits localement (par exemple les graines qui sont considérées comme intrants, les aliments biologiques pour les bébés, les aliments pour les animaux, viande, blé,…) et doivent être importés.

Pourtant, les entreprises italiennes spécialisées dans la production des intrants seraient intéressées à exporter ces produits avec les céréales, les thés et le jus au Liban. De même, ce dernier importe les grains biologiques, les aliments pour bébé, bonbons et friandises des Pays-Bas et la farine, compote, miel, poivre de Belgique, les céréales biologiques pour le petit déjeuner de France et d'Allemagne, les semences biologiques du Portugal. Il importe du Brésil le sucre bio et du Maroc l'huile d'olive, etc.

En somme, la consommation de produits biologiques est en croissance rapide dans le monde entier. Ces produits ne sont plus limités à la nourriture, mais s'étendent pour atteindre

méditerranéens, plus avancés comme la Turquie, qui est le pays le plus ancien à la "tradition bio". Il a commencé à s'y intéresser à partir des années 1980 mais son agriculture bio ne représentait en 2010 que 0,8% du total de ses surfaces agricoles utilisées(55).

3.2.3-Exportation et importation des produits biologiques

Ce graphe illustre l'activité d'exportation et d'importation des produits biologiques entre le Liban et certains pays. La société libanaise est devenue récemment une partie de ce marché international (même à une très petite échelle), parce qu'elle est plus consciente des possibilités qui découlent de l'agriculture biologique.

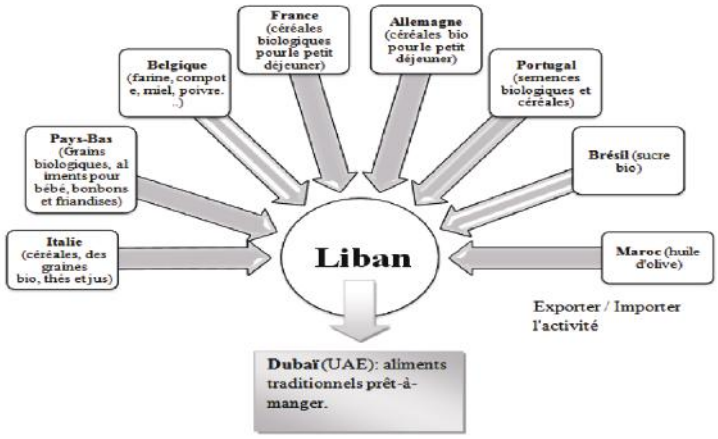


Figure 3: L'activité d'exportation et d'importation des produits biologiques entre le Liban et certains pays.

55- Rozelier M., «**L'envolée du bio (pain, fruits et légumes, fromages, vin, la filière se développe)**», le Commerce du Levant, 2011, N°5614, pp. 50-51.

Le graphe suivant nous permet d'avoir une idée claire de l'évolution du nombre d'agriculteurs "bio" au Liban:

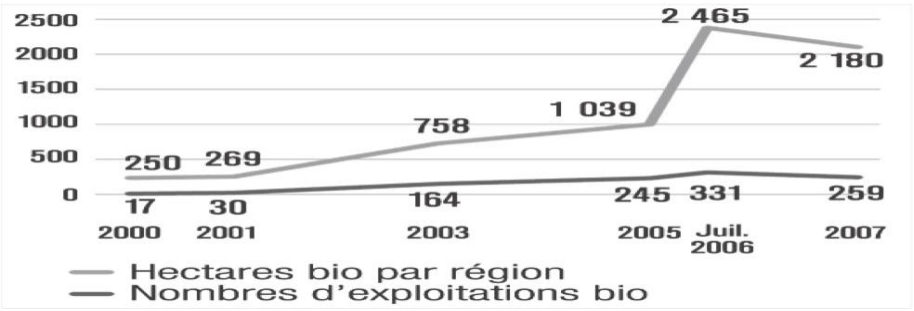


Figure 2: Evolution du nombre d'agriculteurs bio au Liban.

Ce graphe démontre que l'agriculture biologique commence à prendre de l'ampleur, même si sa part dans le secteur agricole reste modeste. Selon les données de FiBL, en 2001, environ 200 hectares étaient dédiés à l'agriculture biologique soit une trentaine d'exploitations agricoles. Puis, le marché double tous les ans et la production en termes de superficie a augmenté de 310%, passant de 185 hectares en 2002 à 758 hectares en 2004(54).

Ajoutons qu'en 2008 (derniers chiffres connus), la surface agricole bio est passée à 2180 hectares, et le nombre des acteurs de la filière bio grimpent à 300 soit une croissance en termes de surfaces agricoles de plus de 1 000%. Par conséquent, l'agriculture biologique reste encore un épiphénomène (le bio répond à une demande réelle du marché intérieur et exporte très peu) car les surfaces dédiées représentent 0,87% du total des terres agricoles utilisées.

Mais c'est un très bon début par rapport aux voisins

54- Ghosn M., **«BIO • Timide percée de l'agriculture biologique au Liban»**, courrier international, l'Orient le jour, [En ligne]. http://www.courrierinternational.com/article/2006/12/07/timide-percee-de-l-agriculture-biologique-au-liban (page consultée le 15 novembre 2013).

examinés au cours des deux dernières années, plus de cent ne correspondaient pas aux normes.

Également, le ministre de l'Agriculture à l'époque Hussein Hajj Hassan avait reçu plusieurs plaintes de la part d'agriculteurs concernant des produits utilisés dans leur plantation. Pour cela, une mesure est prise pour la lutte contre l'utilisation anarchique des produits chimiques qui rend obligatoire la présentation d'une ordonnance pour l'achat de tout engrais ou pesticide destiné à l'agriculture. Le ministre a accordé au commerce de ces produits un délai jusqu'au 28 février 2012 pour se munir d'une licence de vente(52).

3.2.2 - L'évolution du nombre d'agriculteurs "bio"

Actuellement, l'organisation de la filière de l'agriculture biologique (AB) se développe à la suite de l'émergence d'acteurs sérieux à vocation agro-industrielle (les coopératives) comme Biocoop Loubnan fondée en 2001 et qui regroupe quelques 200 agriculteurs ou des grossistes, Biomass en 2007 qui assure le lien entre fermiers et consommateurs. De plus, l'apparition en 2010 de deux nouveaux magasins spécialisés à Beyrouth: «New Earth» et «al-Marej», et autres magasins qui sont ouverts dans toutes les régions libanaises: à Jounié, Rabiyé, Tripoli, etc. (53)

52- P.S., «**Une ordonnance désormais obligatoire pour l'achat de pesticides**», CDL, publié par le Commerce du Levant le 11 février 2012.

53- Rozelier M., «**L'envolée du bio (pain, fruits et légumes, fromages, vin, la filière se développe)**», le commerce du levant, 2011, N°5614, pp. 50.

petite niche en termes de volume de produits consommés(50).

En revanche, depuis "le scandale des pesticides de 2009", le bio envole au Liban et éveille les consommateurs de ne plus faire confier dans la production agricole libanaise conventionnelle face à la qualité des aliments et des dangers potentiels pour la santé résultante de l'usage arbitraire des pesticides agricoles qui causent des maladies cancérigènes.

Cependant, le ministre de l'Environnement à l'époque Antoine Karam annonce que l'étude expérimentale qui a porté sur plusieurs genres de fruits et de végétaux, cultivés dans différentes régions libanaises a détecté des résidus de pesticides dans la majorité des cultures, à des doses dépassant les normes internationales. 40% en moyenne des cultures contiennent des résidus de pesticides, mais qui varient selon les régions: 39% des cultures à Akkar sont contaminés, 17% au Chouf, 26% à Iklim-al-Kharroub, 50% dans les zones proches de Beyrouth, et 58% au Liban Sud.

De plus, le taux de contamination varie également d'une culture à l'autre: 40% des fraises renferment des résidus de pesticides, 32% des oranges, 30% des tomates, 49% des concombres, 14% des citrons, 33% des prunes, et 100% des courgettes(51).

Il est nécessaire de souligner que le dossier des pesticides est l'un des plus sensibles au niveau national car il représente un danger pour l'environnement et pour la santé humaine. En conséquence, sur environ 2.000 échantillons de fruits

50- Adossides A., **«Stratégie et Politique Agricole, Filière de l'Agriculture Biologique»**, République Libanaise, Ministère de l'Agriculture, Direction des Etudes et de la Coordination, [En ligne]. http://www.loadleb.org/files/agricultural-foodChain/filiere-vegetale/rapport-detaile/Agriculture%20Biologogique.pdf (page consultée le 14 septembre 2013).

51- Astih P., Rizk R., **«Des résidus de pesticides cancérigènes sont détectés dans les végétaux: un scandale qui révèle la négligence de l'Etat»**, El Nashra, publié par jeunempl le 3 novembre 2009.

De même, la politique du laisser-aller, l'absence d'une stratégie agricole et le peu d'intérêt accordé au secteur agricole, ont généré des grands déséquilibres de la balance écologique qui se traduisent par la dégradation du sol, des forêts et des pâturages, la pollution de l'eau, la perte et l'appauvrissement de la biodiversité, etc, et ceci en raison des mauvaises techniques de cultures conventionnelles(49).

En outre, depuis 1990 et pour faire face à cette situation, plusieurs ONG internationales promouvant le développement durable ont essayé de trouver une alternative comme solution. Ils ont décidé de produire biologiquement en aidant quelques agriculteurs à produire sous certification bio, et ce en les subventionnant. En plus, durant les dernières années, des efforts disparates et isolés ont été fournis pour démarrer une filière biologique dans le pays et quelques magasins d'aliments et produits naturels ont été établis au Liban, mais la plupart de ces produits sont importés et ceci à la suite de l'absence d'un marché national organisé de réglementation, de normes et de suivi qui a constitué un frein pour amplifier ce mouvement.

En dépit de tout ça, certains producteurs commencent à produire des produits qualifiés de biologiques, sans utiliser les produits chimiques et qui sont classés dans la catégorie des produits traditionnels pour satisfaire la demande orientée vers l'intérêt de l'alimentation saine où cette agriculture est gagnée en notoriété face à la défiance de certains produits de l'agriculture conventionnelle, mais elle ne représente récemment qu'une toute

49- Adossides A., **«Stratégie et Politique agricole, Filière de L'Agriculture Biologique»**, Raépublique Libanaise, Ministère de l'Agriculture, Direction des Etudes et de la Coordination, [En ligne]. http://www.loadleb.org/files/agricultural-foodChain/filiere-vegetale/rapport-detaile/Agriculture%20Biologogique.pdf (page consultée le 14 septembre 2013).

• Elle aboutit à un équilibre entre l'accroissement de la productivité et la protection de l'environnement.

• Elle cherche une lutte intégrale (l'utilisation des moyens de lutte chimiques et physiques).

Donc, l'application du concept de développement durable et du concept d'agriculture durable qui ont vu le jour ces dernières années et qui exigent la gestion rationnelle et durable de nos ressources, peut nous guider sur le chemin de l'avenir pour assurer un développement économique, social et culturel harmonieux et épanouissant des sociétés humaines présentes et futures(47).

3.2 - La transition vers l'agriculture durable au Liban

L'agriculture durable est à son stade initial au Liban. Elle a débuté il y a 15 ans(48). Depuis, elle ne cesse de progresser. Dans cette section, nous traiterons la diffusion de cette agriculture au Liban ainsi que ses pratiques culturales durables.

3.2.1 - L'agriculture durable au Liban

Auparavant, l'agriculture était traditionnelle (proche de l'agriculture biologique) dans la production végétale et animale, le fumier et les résidus organiques sont utilisés comme fertilisant et le traitement phytosanitaire était manuel et mécanique. Elle représentait la source principale des revenus pour la majorité des familles rurales. Pourtant, pendant les dernières décades, la production végétale a beaucoup augmenté en quantité, mais la qualité se détériorait progressivement à la suite d'une utilisation excessive de produits chimiques qui sont devenus une règle générale dans l'agriculture.

47- Nahal I., **«Principes d'agricultures durables»**, Estem, 1998, Paris, pp.2.

48- Kassis D., **«Le bio a le vent en poupe»**, L'Espace Libre de Sami Chaiban , [En ligne]. http://samichaiban.wordpress.com/2011/05/29/le-bio-a-le-vent-en-poupe/(page consultée le 29 septembre 2013).

processus naturels et régénérateurs, comme les cycles nutritifs, la fixation biologique de l'azote, la reconstitution des sols et les ennemis naturels des ravageurs.

• Elle doit constituer un espace citoyen de rencontre entre paysans, consommateurs, écologistes.

• Elle limite la contribution du secteur à l'effet de serre.

• Elle sert également à réduire la production de déchets non réutilisés en créant des interdépendances avec d'autres activités économiques, dans un objectif de plus grande efficacité globale, et favorise l'utilisation des sous-produits de l'activité agricole ou d'une toute autre activité (utilisation de déchets humains: sécurisés/compostés ou méthanisés).

• Elle adopte des techniques plus durables (comme par exemple l'utilisation des filets pour diminuer l'introduction des insectes dans les serres, l'utilisation des piégeages pour lutter contre les insectes, les phéromones, la récupération des eaux de pluies et la diminution de la consommation de l'énergie) et des pratiques limitant l'érosion et la dégradation des sols, réduit l'usage d'intrants pour protéger les ressources en eau.

• L'agriculture durable tend à diminuer l'usage des produits chimiques qui peuvent nuire à la santé des agriculteurs et des consommateurs, elle vise à protéger la biodiversité et ne porte pas atteinte à l'intégrité des personnes et des êtres vivants.

• Elle soutient les groupes dans leurs actions et leurs projets en facilitant l'échange de résultats et d'expériences entre les agriculteurs(46).

46- Feret S., Douguet J.M. «**Agriculture durable et agriculture raisonnée, quels principes et quelles pratiques pour la soutenabilité du développement en agriculture?**», Natures Sciences Sociétés 2001, Paris, vol. 9, n°1, 58-64, [En ligne]. http://www.arehn.asso.fr/colloque2007/actes/Agriculture_durable_et_raisonnee.pdf (Page consultée le 19 octobre 2013).

de la planète. Elle est ouverte sur la société, multifonctionnelle, productrice d'une alimentation de qualité et de services, partenaire de la nature donc non polluante, actrice de la gestion globale du territoire, créatrice de richesses pérennes, génératrice d'emploi et moteur des dynamiques locales(45). C'est donc l'application à l'agriculture des principes du développement durable qui doit fournir des aliments et d'autres produits et services tout en étant:

- économiquement viable: répondant efficacement et de façon innovatrice aux demandes courantes et futures et fournissant des aliments et des matières premières adéquats, sains et sécuritaires

- respectueuse de l'environnement: conservant les ressources naturelles qui sont à la base de l'agriculture pour satisfaire les besoins actuels et les besoins potentiels des générations futures tout en gardant et en améliorant les autres écosystèmes qui peuvent être influencés par les activités agricoles

- socialement acceptable: répondant aux valeurs de la société notamment le support des communautés rurales et les enjeux culturels et éthiques comme le bien-être des animaux.

Les principes de l'agriculture durable sont basés sur le fait de reconnaître que les ressources naturelles ne sont pas infinies et qu'elles doivent être judicieusement utilisées pour garantir durablement la rentabilité économique, le bien-être social, et le respect de l'équilibre écologique (les trois piliers du développement durable). Cependant, elle poursuivit les objectifs suivants:

• L'agriculture durable s'engage à l'usage des ressources naturelles locales (utilisation des biens et services fournis par la nature comme intrants fonctionnels). Pour cela, elle utilise les

45- «**Département agriculture durable**», La Bergerie Nationale, [En ligne]. http://www.bergerie-nationale.educagri.fr/agri-durable.htm (Page consultée le 10 octobre 2013).

Section 3 - L'agriculture durable au Liban

Comme activité productive et économique, l'agriculture peut avoir une incidence tant sur la dégradation que sur la conservation des ressources naturelles et de l'environnement. Ces derniers (sols, eau, etc.) constituent des facteurs de production indispensables pour l'agriculture, et par contre leur dégradation peut devenir un problème économique grave qui peut menacer le potentiel productif futur. Des systèmes alternatifs de production agricole sont en train d'émerger, généralement appelés agriculture durable.

3.1 - La notion de l'agriculture durable et ses objectifs fondamentaux

L'agriculture durable dérivée du concept du développement durable à partir de l'année 1987, est généralement définie comme «une agriculture qui répondrait aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs»(43). Elle « est une agriculture rentable et permet la transmission de l'exploitation, grâce à une moindre accumulation de capitaux, des systèmes plus économes et autonomes, une meilleure qualité de vie et de travail, une prise en compte des équilibres naturels dans les pratiques agricoles, un respect des ressources naturelles et une meilleure occupation de l'espace»(44).

Elle est économiquement viable et éthiquement soutenable pour notre génération comme pour celles à venir et pour l'ensemble

43- Miatekela J., **«L'agriculture et le développement durable à la Martinique »,** [En ligne].http://lyceeagri.martinique.pagesperso-orange.fr/info/miat02.htm (Page consultée le 8 août 2013).

44- Feret S., Douguet J.M. **«Agriculture durable et agriculture raisonnée, quels principes et quelles pratiques pour la soutenabilité du développement en agriculture?»,** Natures Sciences Sociétés 2001, Paris, vol. 9, n°1, 58-64.

- Ajoutant les dégâts catastrophiques provoqués par l'agression israélienne (12 juillet – 14 août 2006) qui ont touché le secteur agricole libanais durant plusieurs occasions (surtout que cette période était une période de production maximale sur le plan agricole) et qui ont engendré la destruction des canaux d'irrigation, des autoroutes agricoles, des chambres frigorifiques, des pompes à eau, des puits artésiens, des milliers de tracteurs et de camions et des ponts et des surfaces agricoles et qui avaient des effets non désirables sur l'écoulement des produits agricoles au marché.

Selon le comité des ingénieurs du Parti Communiste Libanais (PCL), les dégâts sont évalués à quelques 451 millions de dollars(41).

- Le coût élevé de production qui réduit la compétitivité, l'absence d'infrastructures comme les routes, les installations de stockage, un approvisionnement fiable en électricité, l'eau d'irrigation, etc. Le manque de services sociaux- les soins de santé adéquats, l'éducation et la communication- a occasionné une pression supplémentaire sur les populations rurales, les obligeant à déménager vers les villes(42).

Tous ces problèmes réunis affaiblissent l'agriculteur et l'incitent à se tourner vers d'autres secteurs plus rentables de l'économie libanaise, à moins qu'une transition se fasse vers un autre genre d'agriculture, à savoir, l'agriculture durable.

41- Nassif-Debs M., **«La destruction de l'agriculture libanaise»**, [En ligne]. http://www.alterinter.org/article307.html?lang=fr (page consultée le 22 novembre 2013).

42- Sgrò A., Naerstad A., **«De la bonne ou de la mauvaise aide à l'agriculture et au développement rural?»,** Campagne More and Better, Rome, 2009, pp.108.

Produits	Volume-M$US	Deux plus importants fournisseurs
1.Bovins vivants	200	Brésil-Uruguay
2.Fromage	117	Syrie-Maroc
3.Viande (espèce bovine/désossée)	113	Brésil-Paraguay
4.Blé (dur)	109	Russie-Ukraine
5.Sucre	83	Thaïlande-Émirats arabes unis
6.Maïs	75	États-Unis–Ukraine
7.Préparations alimentaires	62	États-Unis–Royaume-Uni
8. Lait en poudre	46	Pays-Bas–Danemark
9. Ovins vivants	46	Australie-Turquie
10. Café	43	Brésil

Tableau 4: La liste des dix principaux produits agroalimentaires importés par le Liban en 2009.
Source: service des douanes du Liban [http://www.customs.gov.lb/] et ministère de l'Économie et du Commerce du Liban [http://www.economy.gov.lb/].

- Concurrence déloyale de producteurs issue des produits à un prix inférieur provenant des pays voisins, subventionnés par leur État ce qui se répercute sur le prix des produits agricoles nationaux.

- Les banques commerciales n'ont pas la confiance d'accorder des crédits agricoles puisqu'elles représentent un domaine d'investissement risqué (non remboursement des intérêts et du capital initial) au vu des catastrophes naturelles et la non protection de la production de ce secteur de la concurrence étrangère.

internationales pour l'utilisation saine des pesticides et des engrais. La méconnaissance de ces normes par des agriculteurs insuffisamment formés et informés aggrave cette situation.

-La balance commerciale est dans une situation déficitaire. Les importations agricoles et alimentaires sont fortes; les exportations agricoles et de produits des industries agroalimentaires représentent 20%(38) des exportations totales du pays, mais le bilan est négatif et l'accent doit être mis sur la sécurité alimentaire, d'autant que des concurrents redoutables se profilent dans le futur (Egypte, Turquie) ou dans l'immédiat (Jordanie, Syrie).

Cependant, la taille de l'économie libanaise, la diversité et le volume des importations de produits alimentaires sont impressionnants. Ce petit pays importe aussi bien des aliments de base (selon la FAO, il importe environ 90%(39) de ses besoins en céréales), que des vins, des spiritueux et des aliments fins. En 2009, les importations totales de produits alimentaires étaient évaluées à 2,216 milliards de dollars américains, soit 13% des importations totales du Liban (16,242 milliards de dollars américains)(40).

Voilà la liste des dix principaux produits agroalimentaires importés par le Liban en 2009:

38- «**Stratégie de développement agricole du Liban**», Projet Assistance au Recensement, FAO, Agricole République Libanaise, Ministères de l'Agriculture, Direction des Etudes et de la Coordination, 2004, [En ligne].http://www.loadleb.org/files/strategy/strategy/1_STRATEGIE%20AGRICOLE%20FINAL_Fr.pdf (page consultée le 27 septembre 2013).

39- «**Le Liban plonge dans une grave crise alimentaire**», [En ligne]. http://www.categorynet.com/communiques-de-presse/cause-humanitaire/le-liban-plonge-dans-une-grave-crise-alimentaire-2006072525292(Page consultée le 22 octobre 2013).

40- Dib G. «**Service d'exportation agroalimentaire, Profil du secteur agroalimentaire**», Beyrouth, Liban, 2010.

Année	2000	2010	2020
Population (millions)	4	4,6	5.4
Revenu/personne (US $)	4400	5900	8000
Consommation alimentaire (kcal)	3250	3300	3400

Tableau 3: Tableau récapitulatif de l'évolution prévisible des principales grandeurs de la demande.
Source: Min. Fin, Min Intérieur, FAO, nos calculs
http://www.loadleb.org/files/strategy/strategy/1_STRATEGIE%20AGRICOLE%20FINAL_Fr.pdf

-Un sol mal entretenu, appauvri par une exploitation agricole très ancienne et un savoir-faire technique peu développé. Par exemple, les oliviers qui occupent l'espèce d'arbre le plus fréquent au Liban, souffrent d'un déficit technique important, ce qui fait que nous avons une bonne saison sur deux, aux mieux, et que nous avons du mal à écouler le stock d'huile.

-L'absence de politique et de planification agricoles ainsi que de contrôle de la qualité de la part du gouvernement et de règlementation en matière de commercialisation. Aucune politique agricole, au sens d'une action publique cohérente et orientée de façon à développer durablement le secteur agricole, n'a jamais été élaborée.

-La qualité de la production n'est pas prise en compte d'une façon systématique au niveau du marché où le faible niveau technique des agriculteurs libanais les rend dépendants des vendeurs d'intrants agricoles (engrais, pesticides, insecticides, etc.). Ceci engendre de fréquents usages abusifs d'intrants qui rendent parfois la production invendable sur les marchés internationaux en raison de son coût élevé et de sa non-conformité aux législations

de terre, le prix des intrants agricoles, la main d'œuvre libanaise) ce qui encourage les producteurs agricoles à chercher une main d'œuvre étrangère moins coûteuse que les ménages nationaux.

-La pauvreté touche toujours le milieu rural sans que la mise en œuvre d'un volet agricole adéquat appuyant un programme de développement rural cohérent vienne contribuer à l'amélioration de la situation de tous, y compris celle des plus démunis.

- Normes peu conformes aux exigences des marchés d'exploitation.

- Les surface des exploitations sont trop petites et en régression constante en raison de l'extension urbaine, d'une absence de protection règlementaire et de la désaffection à l'égard du secteur. De même, la SAU est grignotée devant la pression pour la construction immobilière.

- Une demande interne en hausse (quantitative et qualitative): l'aspect quantitatif de la croissance de la demande alimentaire interne ne doit pas être occulté par le souci légitime de l'amélioration qualitative; la demande en céréales pour la consommation humaine pourrait croître de 10% au moins, alors que celle de la viande peut doubler sur 20 ans, la population augmentant de quelque 30% dans la même période(37).

Voici un tableau représentant l'évolution prévisible des principales grandeurs de la demande:

37- «**Stratégie de développement agricole du Liban»,** Projet Assistance au Recensement, FAO, Agricole République Libanaise, Ministères de l'Agriculture, Direction des Etudes et de la Coordination, 2004, [En ligne]. http://www.loadleb.org/files/strategy/strategy/1_STRATEGIE%20AGRICOLE%20FINAL_Fr.pdf (page consultée le 27 septembre 2013).

grâce aux diverses caractéristiques, lesquelles sont une chance de développement, mais ce secteur est sous-développé, mal organisé, mal géré et peu rentable. Il fait face à plusieurs problèmes paralysant sa croissance et son succès.

-Une main d'œuvre vieillie, précaire et peu formée: la main-d'œuvre rurale et le nombre d'exploitants auraient tendance à baisser. L'utilisation de la main-d'œuvre étrangère devient la norme et les jeunes quittent la terre, les savoirs anciens sont perdus et les nouveaux ne sont pas intégrés(34). La majorité des exploitants agricoles sont du troisième âge (22.5 % ont 65 ans et plus)(35) et seulement 1,6 % ont moins que 25 ans. Cela révèle le problème de succession à long terme avec un délaissement du rôle de la femme dans le processus où la majorité des agriculteurs sont des hommes (92% du total des agriculteurs)(36).

De plus, ces exploitants n'ont pas accès à un système public de couverture santé (sécurité sociale), ni à un régime de retraite de vieillesse. Il n'existe également aucun système d'assurance qui protège les agriculteurs contre les accidents climatiques ni contre les catastrophes naturelles, ce qui oblige l'agriculteur à supporter les coûts générés.

-Coûts relativement élevés du financement des investissements nécessaires pour l'acquisition des techniques, des moyens de transport de conditionnement et de réfrigération. De plus, un financement et des crédits insuffisants et mal répartis.

-un déficit dans la balance des paiements courants car la main-d'œuvre étrangère rapatrie ses revenus dans son pays d'origine puisque l'accès aux facteurs de production est coûteux (location

34- «**Stratégie de développement agricole du Liban**», Projet Assistance au Recensement, FAO, Agricole République Libanaise, Ministère de l'Agriculture, Direction des Etudes et de la Coordination, 2004, [En ligne]. http://www.loadleb.org/files/strategy/strategy/1_STRATEGIE%20AGRICOLE%20FINAL_Fr.pdf(page consultée le 27 septembre 2013).

35- «**Population**», Lebanon Opportunities, [En ligne], http://www.opportunities.com.lb/Lebanon/bhb/initdoc.asp?catId=13(page consultée le 7mai2013).

36- Idem

car en pratique ces derniers ne sont pas toujours conformes aux normes communautaires à la suite de l'utilisation excessive de pesticides. De plus, nos variétés ne sont pas trop demandées par les consommateurs européens.

-Le marché: une augmentation de la production agricole permet une amélioration de la vie économique des agriculteurs. En 2009, la population active agricole comptait 200 000 agriculteurs au Liban(31).

-Les facteurs de production: la production agricole fournit les divers facteurs dont les autres secteurs ont besoin. 30%(32) de la population vit à travers les emplois et activités connexes qu'elle génère (les betteraves, le tabac).

L'accroissement de la population implique l'augmentation en besoins alimentaires, ceci illustre l'importance de la production agricole et la nécessité de la survie de ce secteur. En 2009, la surface des terres arables est estimée à 350 000 hectares (34% de la surface totale) dont la moitié est cultivée en permanence et seulement 100000 hectares de terres suffisamment irriguées(33) et la plupart de ces terres utilisent toujours des méthodes d'irrigation traditionnelles (et l'exécution de la surface cultivée se fait par des tracteurs).

Tous ces facteurs réunis (terres, climat, agriculteurs, eau, mécanisation) représentent une clé de succès pour un développement agricole durable et efficace pour les Libanais.

2.2 - Principales contraintes au développement d'une agriculture libanaise

Au Liban, le secteur agricole peut être l'un des secteurs les plus productifs de la région et constitue un sujet de débat

31- Voir Tableau 1: chiffres approximatifs du secteur agricole libanais.

32- «**Perspectives pays, Liban**», introduction .paragr. 4.Anima, Investment Network, [En ligne]. http://www.animaweb.org/pays_liban.php(page consulté le 6 juillet 2013).

33- Sbeih N., «**L'économie libanaise de A à Z** », Le Commerce du Levant, 2009, Nº5590, pp. 12.

de fruits pourrait augmenter de 53% d'ici 2020, tandis que la consommation de légumes pourrait croître de 60%[24].

•Selon l'économiste Kuznets[25] l'agriculture permet le développement de l'économie selon quatre voies, citons[26]:

-Les produits: le secteur agricole fournit la nourriture permettant d'alimenter les travailleurs des autres secteurs (secteur agroalimentaire,…) et sa production générait un effet sur la croissance du PIB [27]. Le ministre Hussein Hajj Hassan espère aboutir à l'augmentation de la part du PIB de 5 à 8% en cinq ans, ainsi qu'à la réduction du déficit de la balance commerciale agroalimentaire et la création de 10 à 15 000 emplois annuellement dans le secteur agricole[28].

-Les devises: l'exportation des produits agricoles permet d'enrichir l'économie libanaise en devises. Pour l'année 2009, les exportations agricoles sont estimées à quelque 130-140 millions[29] de dollars, dont la majeure partie est acheminée par voie terrestre vers l'hinterland arabe. Peu de vente, en revanche, en Europe, au moment où le marché européen grâce à l'accord de libre-échange[30], est théoriquement ouvert à nos produits

24- «**Stratégie et politique agricole**», rapports de synthèse, Filières de la Production Végétale et Animale, République Libanaise, Ministère de l'Agriculture, Direction des Etudes et de la Coordination, [En ligne]. http://www.loadleb.org/files/agricultural-foodChain/1_Resume_francais.pdf (page consultée le 2 octobre 2013).

25- Simon Smith Kuznets (avril 30, 1901 – juillet 8, 1985): un économiste américain qui a gagné en 1971 le prix Nobel en sciences économiques pour son interprétation empirique de la croissance économique qui a conduit à de nouvelles connaissances de la structure économique et son processus de développement.

26- Arnaud E, Berger A, Christian P, «**Le développement durable**», Nathan, Paris, 2008, p.7.

27- La valeur totale de la production interne de biens et services dans un pays donné au cours d'une année donnée par les agents résidant à l'intérieur du territoire national.

28- «**Hajj Hassan au secours de l'agriculture, grand corps malade de l'économie**», MPL Belgique, Publié par jeunempl, le 5 août 2011.

29- Sbeih N., «**L'économie libanaise de A à Z**», Le Commerce du Levant, 2009, N°5590, pp. 88.

30- Le Liban a mis en œuvre le principe du libre-échange en signant des accords de libre-échange avec un grand nombre de pays: l'Union européenne (Accord d'association), d'autres pays européens (AELE), le monde arabe (Accord de libre-échange arabe, Accords avec la Syrie, et le Conseil de coopération du Golfe), États-Unis. Cependant, pour ce dernier pays, un programme de «commerce préférentiel» est proposé au Liban, entre autres pays, selon certaines conditions (par exemple, le respect par le Liban des droits intellectuels des sociétés américaines), offrant une possibilité d'exportation sans droits de douane. Le Commerce du Levant-Dictionnaire économique, 2009, pp. 63.

subvention «Export Plus»[22] pour aider les exportateurs de produits agricoles quant à leurs récoltes (légumes, fruits, fleurs et œufs).

•Le Liban se caractérise par une forte production de fruits et légumes. Ce secteur des fruis a eu ses moments de gloire car les fruits libanais étaient très appréciés au Golfe en particulier et ailleurs. L'histoire économique indique même que le Liban des années 60 était l'un des dix premiers[23] exportateurs de pommes au monde. Cependant, le tableau suivant représente les productions les plus lourdes qui étaient en 2009, par ordre d'importance:

Fruits	Production moyenne
Orange	220
Pomme	142
Raisin	120
Citron	105
Pastèque	86
Banane	81

Tableau 2 - Production moyenne annuelle des principaux fruits sucrés (en milliers de nnes)
*Source: Sbeih N., **«L'économie libanaise de A à Z »**, Le Commerce du Levant, 2009, Nº5590, p. 16.*

La plus grande partie de la production est bien sûr destinée au marché intérieur, l'essentiel étant consommé en frais, puis une partie est en effet exportée essentiellement dans les pays de la région. Ainsi, il s'agit de produire plus et mieux, car la demande de fruits et légumes va augmenter, eu égard à l'accroissement de la population. Selon une prospective de la FAO, la demande

22- L'État a fixé dès le 14 août 2001, un programme de soutien des exportations agricoles nommé **Export Plus** sous la direction de l'institution IDAL (société spécialisée du contrôle de la qualité du produit, créée en 1990, visant à encourager, à protéger et à accroitre les investissements dans le pays), ce projet soutient les coûts d'exportation des produits agricoles.

23- Sbeih N., **«L'économie libanaise de A à Z»**, Le Commerce du Levant, 2009, Nº5590, p. 16.

Cependant, les caractéristiques de l'agriculture libanaise sont les suivantes:

Production moyenne totale dont légumes et tubercules	2.8 millions de tonnes 1 200 000 tonnes
Fruits (des arbres)	960 000 tonnes
Céréales	394 000 tonnes
Olives (les olives connaissent une bonne saison sur deux, et la production équivaut alternativement à 80 et 180 000 tonnes par an.)	130 000 tonnes

Tableau 1: Chiffres approximatifs du secteur agricole libanais
*Source: Sbeih N., **«L'économie libanaise de A à Z »**, Le Commerce du Levant, 2009, N°5590, p. 12.*

•Le Liban est considéré comme un eldorado agricole dans une région somme toute défavorisée puisqu'il possède toutes les composantes nécessaires à une production agricole variée (pommier, olivier, vigne, culture, légumiers, céréales, tabac, etc.) et l'élevage d'animaux.

•Le recul important de la céréaliculture a été compensé par une forte croissance des cultures pérennes et notamment de l'oléiculture qui occupe quelque 57 000 hectares (soit 20% des terres cultivées) où la production de l'huile se fait à partir de 130 000 tonnes d'olives (en moyenne), dont 70% sont transformés en huile, ce qui en fait l'espèce d'arbre le plus fréquent au Liban[21].

•Le gouvernement a élargi un programme de subvention des taux d'intérêt qui vise à réduire le coût des emprunts pour les petites et moyennes entreprises. Ce programme s'adresse précisément aux secteurs de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme. Le gouvernement a également mis sur pied le programme de

21- Sbeih N., **«L'économie libanaise de A à Z»**, Le Commerce du Levant, 2009, N°5590, p. 16.

d'eau douce, près de 8600 millions[19] mm3 par an et la plupart de ces terres utilisent toujours des méthodes d'irrigation traditionnelles, tous ces facteurs, réunis, exploités par 30% de la population active[20] du pays contribuent à la production d'une variété de produits agricoles sur diverses attitudes et offrent une véritable chance au secteur agricole pour devenir l'un des secteurs les plus productifs du pays.

En conséquence, les principales cultures que nous trouvons sont les légumes (tomates, pommes de terre), les fruits (agrumes, bananes, raisins, pommes), les olives, le tabac et les céréales (essentiellement le blé). Les grands sous-secteurs agricoles sont ceux du vin, de l'huile d'olive et des olives de table, des produits laitiers, des produits en conserve, en particulier des légumineuses (pois chiches et haricots) et du bétail.

Le tableau, ci-dessous donne des chiffres approximatifs du secteur agricole libanais:

Valeur de la production dont la production végétale	1.6 milliard de dollars70%
Part du PIB	8%
Population active	200 000
Part de la population active	9%
Part dans les exportations	8%
Surface cultivée moyenne	270 000 ha

19- «**Lebanon opportunities, agriculture, water»,** [En ligne]. http://www.opportunities.com.lb/Lebanon/bhb/initdoc.asp?catId=13 (page consultée le 7 mai 2013).

20- «**Liban, la filière fruits et légumes au Liban, opportunités et perspectives, production**».Medfel, [En ligne]. http://www.medfel.com/docs/Le%20Liban.pdf (page consultée le 7 mai 2013).

pertes ont été estimées à 600 millions de dollars en 1982 et en 1983, et la surface cultivée s'est vue réduite à 215.000 hectares en 1984, ce qui a entraîné une réduction énorme des exportations et augmenté de 60% les importations de denrées alimentaires en 1977, à 80% en 1984.

Depuis 1985, l'agriculture ne représente même plus 8% du PNB. La production alimentaire du Liban est loin de répondre aux besoins actuels(15). I1 n'y a aucun doute que les investissements dans le domaine agricole vont aller en diminuant en raison de la guerre civile et de la réduction continue de sa surface cultivée où cette situation critique a attiré les capitaux vers d'autres secteurs plus rémunérant de l'économie libanaise (commerce, services ...) au détriment du secteur agricole.

Selon le Centre de recherche et d'études agricoles libanais (Creal), la production agricole au Liban aurait reculé de 12% entre 1970 et 2008(16) (contre une hausse respective de 436% et 562% aux États-Unis et dans l'Union européenne(17)), marque le besoin pressant de voler au secours d'un secteur devenu par excellence le parent pauvre de l'économie nationale.

Ainsi, le Liban est un pays à vocation agricole qui implique une grande diversité de climats (généralement méditerranéen) et de cultures: subtropical, tempéré, semi-continental et semi-aride, accompagné de fortes pluies le rend le meilleur des pays arabes ajoutant l'importance des surfaces de terres arables estimée à 350 000 hectares (34% de la surface totale) dont la moitié est cultivée en permanence et seulement 100 000 hectares de terres suffisamment irriguées(18), ainsi, la présence abondante

15- Hamze M. **«L'impact des biotechnologies sur l'agriculture au Liban»**, Faculté d'Agronomie de l'Université Libanaise, [En ligne]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a14/92605124.pdf(Page consultée le 5 octobre 2013).

16- **«Hajj Hassan au secours de l'agriculture, grand corps malade de l'économie»**, MPL Belgique, Publié par jeunempl, le 5 août 2011.

17- El-Khoury B., **«L'agriculture, un secteur en mal de financement... »**, [En ligne]. http://www.centre-catholique.com/newsdetails.asp?newid=40702 (page consultée le 15 novembre 2013).

18- Sbeih N., **«L'économie libanaise de A à Z »**, le commerce du levant, 2009, N°5590, pp. 12.

8% du PNB[11]. L'un des points les plus critiques est l'insuffisance du financement de l'agriculture où le secteur agricole reçoit moins de 1% du budget national[12]. Le financement du secteur privé et les prêts bancaires au secteur agricole sont limités[13].

En l'absence d'un plan national en faveur de la relance du secteur agricole, et pour que ce secteur puisse être vivant et compétitif, il faut introduire de toute urgence de nouvelles techniques agricoles.

En outre, l'agriculture est le seul secteur à produire de l'alimentation. Pour survivre, l'humanité peut se passer d'acier, de charbon ou d'électricité, mais non pas de «nourriture». Il n'existe pas des produits de substitution à l'alimentation. Un pays doit assurer lui-même sa production alimentaire ou bien l'importer[14].

2.1 -Vue d'ensemble et caractéristiques de l'agriculture libanaise

Tout d'abord, la relance du secteur agricole, selon la situation qui prévaut au Liban, semble être un enjeu primordial pour la reprise de cette économie qui se trouve bien affaiblie. Jusqu'en 1975, la surface cultivée était de 360.000 hectares (35% de la surface totale) dont 25% étaient des terres irriguées. La population active agricole était d'environ 20%, sa contribution au Produit National Brut étant de 33%.

Pendant la période critique de 1975 jusqu'en 1990, le secteur agricole s'est trouvé confronter à de nombreux problèmes. Les

11- Hamze M. «**L'impact des biotechnologies sur l'agriculture au Liban**», Faculté d'Agronomie de l'Université libanaise, [En ligne].http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a14/92605124.pdf (Page consultée le 5 octobre 2013).

12- Dib G. «**Service d'exportation agroalimentaire, Profil du secteur agroalimentaire** », Beyrouth, Liban, 2010.

13- Voir annexe 1: Répartition du prêt selon les secteurs économiques.

14- H Perkins D., Radelet S., L Lindauer D., «**Économie du développement**», De Boeck, 3ème édition, Bruxelles 2008, pp.701.

formule des recommandations dans des domaines variés: la pauvreté, la santé, le logement, l'environnement, l'agriculture, la gestion des déchets, etc.

- Le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques ainsi que des connaissances scientifiques et techniques nécessaires à la conservation et à l'exploitation de ces ressources(9).

- Convention cadre sur le changement climatique.

- Convention sur la biodiversité et sur la lutte contre la désertification.

- Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

En matière de changement climatique, la convention de Rio a été suivie par la signature du protocole de Kyoto en 1997, lequel est le principal texte d'application. Ce protocole, entré en vigueur en février 2005, fixe de nouvelles règles internationales contraignantes jusqu'en 2012(10).

• Le Sommet mondial de Johannesburg, en 2002: c'est l'emphase sur l'élément écologique qui a caractérisé Johannesburg. Le sommet a lancé ce qui suit:

- Accord sur la protection des ressources halieutiques mondiales.
- La promotion du partenariat public/privé.
- Programmes sur l'eau et l'assainissement.

Section 2 - L'agriculture au Liban

L'agriculture qui a constitué pendant longtemps une des principales richesses du Liban (33% du Produit National Brut), a cessé progressivement de l'être et ne représente aujourd'hui que

9- Hebert J., Juneau P., **«La protection de la diversité biologique: un enjeu majeur dans la réalisation de projets hydroélectriques»**, Liaison Énergie-Francophonie, numéro spatial/septembre 2008, pp. 109-112.

10- C. de Perthuis, **«La génération future a-t-elle un avenir?»**, Belin, 2003.

des ressources naturelles liées à la croissance économique et démographique, le Club de Rome, association privée internationale créée en 1968 lance un vrai pavé dans la marre en publiant «Halte à la croissance» où le développement économique est présenté comme incompatible avec la protection de la planète à long terme. C'est dans ce climat de confrontation et non de conciliation entre l'écologie et l'économie que se tient la première conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, à Stockholm, en 1972[6]. Cette conférence a introduit trois innovations dans la vie internationale:

-La création du PNUE (programme de l'ONU pour l'environnement) et du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement).

-Une déclaration en 26 principes et 109 recommandations, laquelle constitue aujourd'hui le texte fondateur en matière de droit international de l'environnement[7].

-Effet catalyseur sur les politiques nationales de l'environnement.

• La Conférence de Rio de Janeiro, en 1992 ou Sommet de la Terre est la deuxième conférence mondiale sur le climat. Depuis ce Sommet, les pays du monde entier adoptent le concept de développement durable et s'engagent à prendre en compte la notion de la durabilité dans la conception et la conduite des programmes de développement. Elle a fourni les principes fondamentaux suivants:

- Le programme d'action (agenda 21) qui est un plan d'action adopté par 173 chefs d'État[8] lors du Sommet de la Terre. Il

6- Ministère de l'Environnement, du Développement durable, des Transports et du Logement, [En ligne]. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Comment-est-née-la-notion-du.html (Page consultée le 13 octobre 2013).

7- Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain (Stockholm), 1972, Université de Genève, [En ligne]. http://cms.unige.ch/isdd/spip.php?article47 (page consultée le 5 octobre 2013).

8- Dubos R., **«Penser global, agir local»**, Plate-forme 21 pour le développement durable [En ligne]. http://www.plate-forme21.fr/le-developpement-durable/article/penser-global-agir-local (page consultée le 5 octobre 2013).

développement durable met le décideur face à de nouveaux dilemmes du fait des concurrences qui apparaissent entre objectifs de croissance économique et de protection de l'environnement qui est composé de toutes les ressources naturelles dont hérite une génération et d'équité sociale que nous pouvons assimiler à la capacité intégratrice de la collectivité et qui dépend notamment de l'accès aux richesses et de leur mode de répartition. La stratégie de développement durable vise à élargir cette zone d'intersection(5).

L'objectif ultime de ce développement consiste à supprimer les inégalités à travers trois axes principaux: la sauvegarde et la valorisation de l'environnement, la promotion et la mise en place d'une économie plus performante, et enfin l'avènement d'une société plus équitable. L'approche doit comporter deux composantes:

– Dans le temps: nous avons le droit d'utiliser les ressources de la terre mais le devoir d'en assurer la pérennité pour les générations futures.

– Dans l'espace: chaque être humain a le même droit aux ressources de la terre: c'est le principe de destination universelle des biens.

En revanche, tous les secteurs d'activité sont concernés par le développement durable: l'agriculture, l'industrie, l'habitation, l'organisation familiale, mais aussi les services (finance, tourisme,...).

1.2 - La promotion du développement durable au sein de l'ONU

Les Nations Unies jouent un rôle de catalyseur en matière de développement durable. Ceci apparaît lors des grands sommets qui ponctuent la vie internationale:

• Conférence de Stockholm: en 1971, face à la surexploitation

5- Arnaud E, Berger A, Christian P, «**Le développement durable**», Nathan, Paris, 2008, p.7.

rapport Brundtland(3) qui part d'une vision intergénérationnelle, en définissant le développement durable comme «la capacité à répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre celle des générations futures à satisfaire les leurs»(4). Voici un schéma simple présentant les différentes composantes du développement durable et leurs interactions. Seule la corrélation des trois peut être appelée durable:

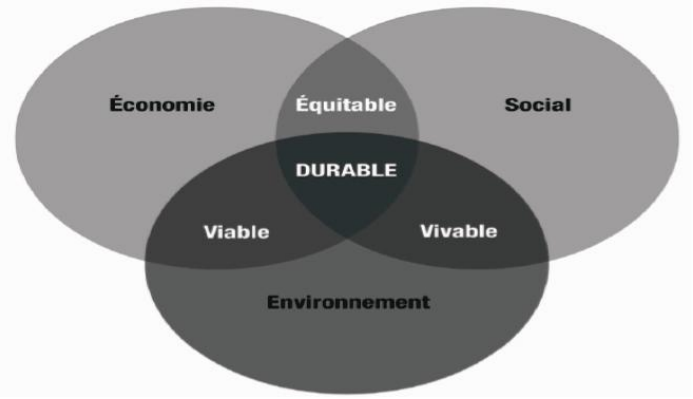


Figure 1: Représentation schématique du développement durable avec ses trois principaux piliers
Source: http://www.isere-agenda21.fr/10254-le-developpement-durable-definition.htm

Par conséquent, les trois dimensions du développement durable introduites par le rapport Brundtland sont visualisées par les trois anneaux qui s'entrecroisent. L'intersection entre les trois aires figure dans la zone de convergence entre l'économique, l'environnement et le social (le triangle du développement durable). Dans un monde idéal, elle serait totale.

Dans la pratique, la prise en compte des exigences du

3- Le rapport «Notre future commun», plus communément dénommé rapport «Brundtland», est issu des travaux de la commission mondiale sur l'environnement et le développement, constituée en 1983 au sein des Nations unies. Cette commission a auditionné pendant trois ans un grand nombre de responsables et d'experts du monde entier. La présidence de cette commission fut confiée au Premier ministre norvégien Gro Harlem Brundtland qui fut ensuite appelé à diriger l'organisation mondiale de la santé (OMS) de 1983 à 1986.

4- «**Le Rapport Brundtland, la définition du développement durable**», © 2008-2010, Vedura, [En ligne]. http://www.vedura.fr/developpement-durable/cadre/rapport-brundtland (page consultée le 9 octobre 2013).

concept pour ensuite présenter la promotion du développement durable au sein de l'ONU: de Stockholm à Johannesburg.

1.1 - Genèse du concept de développement durable

Le concept de développement durable tel que nous le connaissons aujourd'hui n'est apparu qu'à la fin du 19ième siècle. Il renvoie, dans le monde académique de la recherche, à des transformations associées au développement incluant en premier lieu, mais pas exclusivement, des critères de protection de l'environnement. Ainsi, pour les grandes entreprises qui se réfèrent au développement durable, l'un des champs les plus actifs aujourd'hui autour de cette notion, l'environnement, n'est pas la notion centrale: c'est de "responsabilité sociale ou sociétale"(1), qu'il s'agit d'une conception tripolaire hiérarchisée du développement durable au sein de laquelle l'économie est un moyen, l'environnement est une condition, le social est un but et l'idée de l'équité est une condition, un moyen et un but.

Cependant, le terme "développement durable" traduit l'expression anglaise «Sustainable Development», qui est apparu pour la première fois en 1980 dans le rapport «World Conservation Strategy: Living Resource for Sustainable Development»(2). La traduction est discutable, car le terme «sustainable» exprime moins un état de ce qui dure que la capacité d'un phénomène à s'auto-entretenir et à résister aux aléas et aux chocs qui le menacent. Mais la sémantique ne peut rien contre les usages.

Le terme "développement durable" est entré dans notre vocabulaire. Sa meilleure définition reste celle que lui donna le

1- Zaccai E., «**Développement durable et disciplines scientifiques**», Université Libre de Bruxelles. Natures Sciences Sociétés, Volume 15, numéro 4, octobre-décembre 2007.

2- Arnaud E, Berger A, Christian P, «**Le développement durable**», Nathan, Paris, 2008, p.6.

production provoque des impacts environnementaux importants, et provoque des rejets aqueux et des déchets.

Durant les dernières décennies, l'agriculture conventionnelle - caractérisée par la monoculture, l'application de mécanisation et de phytosanitaire et visée par l'obtention du rendement (productivité) maximum avec le minimum de temps possible - présente beaucoup d'inconvénients (affaiblissement de la biodiversité, coûts élevés pour les agriculteurs, etc.).

Toutefois, compte tenu de cette situation, des changements s'imposent dans la manière de concevoir et de conduire le développement agricole. Pourtant, en matière d'agriculture, le développement durable signifie une gestion économiquement rentable, sans qu'il ne soit porté atteinte à l'environnement et sans réduire les ressources naturelles des générations futures.

Dans la suite de notre étude, nous allons dresser le cadre théorique au sein duquel nous voulons parler de la notion de développement durable qui est une nouvelle conception de l'intérêt public, appliqué à la croissance et reconsidéré à l'échelle mondiale afin de prendre en compte les aspects écologiques et culturels généraux de la planète.

Nous allons également tenter de définir l'agriculture durable, ses objectifs et l'agriculture au Liban, sujet de débat grâce aux diverses caractéristiques qui constituent une chance de développement et les principales contraintes entravant le développement de cette agriculture. Nous aborderons ensuite la nécessité de faire la transition vers une agriculture durable.

Section 1 - Concept de développement durable

Le développement durable est devenu un concept essentiel dans l'élaboration de politiques gouvernementales dans les pays. Pour cela, nous nous pencherons dans cette section sur la genèse du développement durable, puis nous donnerons une notion sur ce

L'agriculture au Liban: la nécessité d'une transition vers l'agriculture durable

Dr. Bilal Chehaita *
Manale Ibrahim *

Introduction

«Demain commence aujourd'hui» est une préoccupation portée par la nécessité de lutter contre le changement climatique, d'économiser l'énergie mais aussi les ressources naturelles tout en assurant un cadre de vie quotidien agréable de haute qualité pour tous et partout. Cependant, le développement durable conduit à optimiser qualitativement l'utilisation des ressources, avec un nouveau rapport au temps et à l'espace. En outre, l'agriculture est un enjeu majeur du développement durable, car elle représente une problématique environnementale considérable, des préoccupations sociales complexes et un levier économique important.

Elle est une source irremplaçable de notre alimentation, la base de notre santé, élément clé de la souveraineté alimentaire et ainsi porteuse de nombreux bénéfices économiques, sociaux et environnementaux. Pourtant, le monde agricole est friand de ressources naturelles telles que l'eau, consomme des engrais dont la

**Maitre de conférences en Sciences Economiques.*
***Doctorante.*

To sum it up, no regional integration can be perfect. Weaknesses can be identified here and there. But when weaknesses outweigh the advantages we can assume that the organization is going towards discrepancy and desuetude.

The reasons for success of any regional organization are directly related to the level of commitment of its members. The same rules govern any other organization.

EC law[94].The Conseil d'Etat seems to have admitted, although implicitly, that secondary legislation can be declared invalid when it contravenes legitimate expectations[95].

Conclusion

We may conclude by saying that EU law has achieved the aims of comparative law which are the unification of laws, although only to a certain extent.

By proclaiming the supremacy of EU law over domestic laws of all Member States the ECJ makes EU law uniform all over the Community.

We did not criticize the European Union for the lack of democracy in its legislative process, our purpose being to analyze and not to criticize.

If, however, a Member State is discontented with being in this Community, it can withdraw from it. As Boissy d'Anglas said "when the insurrection is general it does not need any justification, but when it is partial it is always guilty"[96].

Indeed, insurrections flourished the last years in the streets of the Arab world and the Arab League was incapable to take appropriate actions in this regard. The Arab spring have led the population, in many member states, to change regimes. The incapacity of the Arab League to deal with such situations is characterized by the lack of appropriate legal, institutional and political tools to find a settlement for disputes caused by popular frustration. The Arab League gave the impression of being an outdated institution.

94- Cass. Crim. 15 February 1994, weckerle, Bull. crim. nº 69, p. 145.

95- C.E., 30 Novembre 1994, SCI Résidence Dauphine, Dr. Fisc. 1995, nº8.

96- French text: "Lorsque l'insurrection est générale elle n'a pas besoin d'apologie, et lorsqu'elle est partielle, elle est toujours coupable".

is then to decide whether, in conformity with your settled case law, you should dismiss this second argument by relying on the 1977 Act alone, without even having to verify whether it is compatible with the Treaty of Rome, or whether you should break fresh ground today by deciding that the Act is applicable only because it is compatible precisely with the Treaty…. I am aware that the Court of Justice of the European Communities — which, as we know, gives Community law absolute supremacy over the rules of national law, even if they are constitutional — has not hesitated for its part to affirm the obligation to refuse to apply in any situation laws which are contrary to Community measures…. I do not think you can follow the European Court in this judge-made law which, in truth, seems to me at least open to objection. Were you to do so, you would tie yourself to a supranational way of thinking which is quite difficult to justify, to which the Treaty of Rome does not subscribe expressly and which would quite certainly render the Treaty unconstitutional, however it may be regarded in the political context…. I therefore suggest that you base your decision on article 55 of the Constitution and extend its ambit to all international agreements".

The Conseil d'Etat later adopted the same position towards Regulations in Boisdet(92) and towards Directives in Philip Morris(93). Administrative and ordinary judicial courts, in their latest case-law, seem to take into account general and fundamental principles consecrated by the European case-law. The Cour de cassation did apply the principle of proportionality by referring to

92- C.E., 24 septeber 1990, Boisdet, RP. 250.

93- C.E., ass. 28 february 1992, Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France, RP. 78; Rhothmans International France et S.A. Philip Morris Frane, RP. 80.

in our internal legal system. In doing so you would implicitly be supplying a far from negligible argument to the courts of the Member States which, lacking any affirmation in their constitutions of the primacy of the Treaty would be tempted to deduce the opposite solution, as the Italian Constitutional Court did in 1962 when it claimed that it was for internal constitutional law to fix the ranking of Community law in the internal order of each Member State".

The Conseil d'Etat was more reluctant to admit the primacy and direct effect of EC law. Indeed, the supreme administrative court did not abandon its position until 1989 in the case called Nicolo[91].

The applicant were French citizens who brought an action for the annulment of the European Parliament elections in France in 1989, on the grounds that the right to vote and to stand had been given to French citizens in the non-European overseas departments and territories of France. It was argued that the French statutory rule under challenge, Act 77 729 was contrary to the EEC Treaty.

The case came before the Conseil d'Etat, where the Commissaire du gouvernement considered that the applications should be dismissed. The Conseil d'Etat did not adopt the view expressed by the Commissaire du gouvernement. It ruled however that the French statutory rules were invalid on the ground that they were "not incompatible with the clear stipulations of the above mentioned article 227 (1) of the Treaty of Rome".

The Commissaire had argued as follows: "the whole difficulty

91- CE, 20 oct. 1989, NICOLO, RP. 190.

give effect to international law when conflicting with national law. It is then to the ordinary judges to enforce international law, and especially EC law by which our study is concerned.

We should precise, on this stage of the analysis, that the French judicial system is divided between administrative courts and ordinary courts. Both did not react in the same way to the decision IVG of the Constitutional Council.

Supremacy of EC law was accepted since 1975 by the Cour de Cassation(90), the highest of the ordinary judicial courts. In the Café Jacques Vabre case, the Cour de Cassation was faced with a conflict between article 95 of the EC Treaty and a later provision of the French Custom Code. The Cour de Cassation following the suggestion of the Procureur Général held that the question was not whether it could review the constitutionality of a French law. The court based its decision on article 55 of the French Constitution rather than a global approach argued by Procureur Général Touffait: "It would be possible for you to give precedence to the application of article 95 of the Rome Treaty over the subsequent statute by relying on article 55 of our Constitution, but personally I would ask you not to mention it and instead to base your reasoning on the very nature of the legal order instituted by the Rome Treaty. Indeed, so far as you restricted yourselves to deriving from article 55 of our Constitution the primacy in the French internal system of Community law over national law you would be explaining and justifying that action as regards our country, but such reasoning would let it be accepted that it is on our Constitution and on it alone that depends the ranking of Community law

90- Decision of 24 May, 1975, Administration des douanes v. Société Café Jacques Vabre et SARL Weigel et Cie [1975] 2 CMLR 336.

to which they apply and to insist that, in the protection of rights under Community law, national courts must not be inhibited by rules of national law from granting interim relief in appropriate cases is no more than a logical recognition of that supremacy».

The proclamation of the supremacy of EC law provoked (as we have seen above) legal upheavals in the UK as well as in other Member States. But for the purpose of our study we will only be concerned by the case of France.

2- France and the supremacy of EC law

The French approach to international law is set out in article 55 of the Constitution: "Treaties or agreements duly ratified or approved shall, upon publication, prevail over Acts of Parliament, subject, in regard to each agreement or treaty, to its application by the other party". We can see that France has a monistic approach to international law.

Even if article 55 provides clearly that once a treaty is ratified and published it should prevail over national law, the courts were reluctant to give primacy to EC law when conflicting with a subsequent Act of Parliament.

The Constitutional Council has stated since 1975, in a decision called Interruption Volontaire de Grossesse [88](IVG), that he cannot control the conformity of an Act of Parliament to the provisions of a treaty because of the very nature of a treaty. The reason is that a treaty has a relative and contingent authority. This decision was followed by many others where the Constitutional Council adopted the same position[89].

This decision indicated that ordinary courts are competent to

88- 75-54 DC, 15 january 1975, RJC.I.30.

89- 86-216 DC, 3 september 1986, Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, RJC. I. 281; 93-325 DC, 12-13 August 1993, Maîtrise de l'immigration, RJC.I. 539.

since it was held in Webb[86] that domestic law should be «open to an interpretation consistent with the directive whether it is or not also open to an interpretation inconsistent with it».

Finally, the UK courts position seem to be emphasized in Lord Bridge's statement in the Factortame case (nº2)[87]: «Some public comments on the decision of the Court of Justice, affirming the jurisdiction of the courts of member states to override national legislation if necessary to enable interim relief to be granted in protection of rights under Community law, have suggested that it was a novel and dangerous invasion by a Community institution of the sovereignty of the United Kingdom Parliament. But such comments are based on a misconception. If the supremacy within the European Community of Community law over the national law of member states was not always inherent in the EEC Treaty it was certainly well established in the jurisprudence of the Court of Justice long before the United Kingdom joined the Community. Thus, whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act 1972 was entirely voluntary. Under the terms of the 1972 Act it has always been clear that it was the duty of a United Kingdom court, when delivering final judgment, to override any rule of national law found to be in conflict with any directly enforceable rule of Community law. Similarly, when decisions of the Court of Justice have exposed areas of United Kingdom statute law which fail to implement Council directives, Parliament has always loyally accepted the obligation to make appropriate and prompt amendment. Thus there is nothing in any way novel in according supremacy to rules of Community law in those areas

86- Webb v EMO Air Cargo (UK) Ltd. [1992] 4 All ER 929.

87- Factortame Ltd. v Secretary of State for Transport [1991] 1 AC 603.

Parliament is a matter of judgment to be determined by British courts and to be derived from the language of the legislation considered in the light of the circumstances prevailing at the date of enactment…. The Acts were not passed to give effect to the Equal Treatment directive and were intended to preserve discriminatory retirement ages…. On the hearing of this appeal, your Lordships have had the advantage… of full argument, which has satisfied me that the Sex Discrimination Act 1975 was not intended to give effect to the Equal Treatment directive… and that the words of s. 6(4) are not reasonably capable of being limited to the meaning ascribed to them by the appellant… section 2 (4) of the European Communities Act 1972 applies and only applies where Community provisions are directly applicable…. The submission that the Sex Discrimination Act 1975 must be construed in a manner which gives effect to the equal treatment directive as construed by the European court in Mashall's case is said to be derived from the decision of the European court in Von Colson… The Von Colson case is no authority for the proposition that… a court of a member state must distort the meaning of a domestic statute so as to conform with Community law which is not directly applicable».

However the ECJ made it clear in Marleasing[(85)] that «in applying national law, whether the provisions in question were adopted before or after the directive, the national court called upon to interpret it is required to do so, as far as possible, in the light of the wording and the purpose of the directive in order to achieve the result pursued by the latter».

It seems that Marleasing case was followed by English courts

85- Case 206/89, Marleasing SA v La Commercial International de Alimentation SA [1992] 1 CMLR 305.

Shortly afterwards, Lord Diplock, in Garland[83] adopted a harmonious construction of national law rather than the direct application of EC law method seen in Macarthys in order to secure the supremacy of EC law: "My Lords, even if the obligation to observe the provisions of article 119 were an obligation assumed by the United Kingdom under an ordinary international treaty or convention and there were no question of the treaty obligation being directly applicable as part of the law to be applied by the courts in this country without need for any further enactment, it is a principle of construction of United Kingdom statutes, now too well established to call for citation of authority, that the words of a statute passed after the treaty has been signed and dealing with the subject matter of the international obligation of the United Kingdom are to be construed, if they are reasonably capable of bearing such a meaning, as intended to carry out the obligation and not to be inconsistent with it. A fortiori is this the case where the treaty obligation arises under one of the Community treaties to which s. 2 of the European Communities Act 1972 apply".

The arm wrestle between supreme Acts of Parliament and supreme EC law continued however concerning non-directly effective EC law as directives. In Duke[84], Lord Templeman stated clearly that «of course a British court will always be willing and anxious to conclude that United Kingdom law is consistent with Community law. Where an Act is passed for the purpose of giving effect to an obligation imposed by a directive or other instrument a British court will seldom encounter difficulty in concluding that the language of the Act is effective for the intended purpose. But the construction of a British Act of

83- Garland v British Rail Engineering Ltd. [1983] 2 AC 751.

84- Duke v GEC Reliance Ltd. [1988] AC 618.

UK law and EC law in Shields. A conflict did arise however in Macarthys[82] between article 119 (now 141) of the EC Treaty and section 1 of the UK Equal Pay Act 1970. Lord Denning went on to say that,"under s. 2(1) and (4) of the European Communities Act 1972 the principles laid down in the Treaty are without further enactment to be given legal effect in the United Kingdom; and have priority over any enactment passed or to be passed by our Parliament… In construing our statute, we are entitled to look to the Treaty as an aid to its construction; but not only as an aid but as an overriding force. If on close investigation it should appear that our legislation is deficient or is inconsistent with Community law by some oversight of our draftsmen then it is our bounden duty to give priority to Community law… I pause here, however, to make one observation on a constitutional point. Thus far I have assumed that our Parliament, whenever it passes legislation, intends to fulfill its obligations under the Treaty. If the time should come when our Parliament deliberately passes an Act with the intention of repudiating the Treaty or any provision in it or intentionally of acting inconsistently with it and says so in express terms then I should have thought that it would be the duty of our courts to follow the statute of our Parliament".

But the opinion of Lord Denning in Macarthys was not shared by his two fellow judges. Cumming-Bruce LJ said: "I do not think that it is permissible, as an aid to construction, to look at the terms of the Treaty. If the terms of the Treaty are adjudged in Luxembourg to be inconsistent with the provisions of the Equal Pay Act 1970, European law will prevail over that municipal legislation. But such a judgment in Luxembourg cannot affect the meaning of the English statute".

82- Macarthys v Smith [1979] 3 All ER 325.

by the European Communities Act 1972. We have seen that in the UK an Act of Parliament is supreme but can nevertheless be repealed by a subsequent inconsistent Act. But the European Communities Act 1972 seems to occupy a special place in the UK domestic law, giving in the mean time a special place for EC Treaties.

As Lord Denning — Known for his lack of orthodoxy — puts it in Shields v Coomes[81]: "long before the UK joined the European Community, the European Court had laid down two principles of great importance to all member states and their citizens. When we joined the Community, our Parliament enacted that we should abide by those principles laid down by the European Court… The first principle is of direct applicability… The second is the principle of the supremacy of Community law. It arises whenever there is a conflict or inconsistency between the law contained in an article of the EEC Treaty and the law contained in the internal law of one of the member states, whether passed before or after joining the Community. It says that in any such event the law of the European Community shall prevail over that of the internal law of the member state… It seems to me that when the Parliament of the United Kingdom sets up a tribunal to carry out its Treaty obligations, the tribunal has jurisdiction to apply Community law, and should apply it, in the confident expectation that this what Parliament intended. If such a tribunal should find any ambiguity in the statutes or any inconsistency with Community law, then it should resolve it by giving the primacy to Community law".

But Lord Denning avoided answering the essential question of implied repeal. It is true that there have been no conflict between

81- Shield v E. Coomes (Holdings) Ltd. [1979] 1 All ER 456.

widely and generally accepted, that it can hardly be supposed that any civilized State would repudiate it… that the law of nations forms part of the law of England, ought not be construed so as to include as part of the law of England opinions of text-writers upon a question as to which there is no evidence that Great Britain has ever assented, and a fortiori if they are contrary to the principles of her laws as declared by her courts".

However, when customary international law is inconsistent with municipal law, British courts will apply municipal law even if the State will incur liability on the international scene.

It was held in Mortensen[79] that "to decide whether an Act of the legislature is ultra vires as in contravention of generally acknowledged principles of international law… an Act of Parliament duly passed by Lords and Commons and assented to by the King, is supreme, and we are bound to give effect to its terms".

Concerning Treaties, as Lord Oliver puts it in Maclaine Watson[80]: "Treaties, as it is sometimes expressed are not self-executing. Quite simply a Treaty is not part of English law unless and until it has been incorporated into the law by legislation".

The UK adopts then a dualistic approach to Treaty law. Therefore, if an Act of Parliament conflicts with a Treaty, the domestic legislative measure will prevail.

However, the position of the courts is quite different when it comes to Community law. The courts have indeed adopted a "European attitude" towards Community law.

The EC Treaties were incorporated into UK domestic law

79- Mortensen v Peters (1906) 8 F.(J.) 93.

80- Maclaine Watson v Department of Trade and Industry [1983] 3 All ER 523.

Section II
Legal upheavals on national levels

The assertion by the ECJ of the supremacy of EC law provoked legal upheavals on national levels. In the UK, the fundamental constitutional principle of parliamentary sovereignty (as we have seen above) constituted an obstacle as to the recognition of the supremacy of EC law. In France, the courts were equally reluctant to acknowledge the supremacy of EC law, especially the Conseil d'Etat.

1- Parliamentary supremacy v. Supremacy of EC law

The traditional position of the UK towards international law depends on whether international law follows from customary international law or from Treaties.

Britain adopts a monistic approach to customary international law. The British view was well expressed by Lord Alverstone in West Rand(78): "It is quite true that whatever has received the common consent of civilized nations must have received the assent of our country, and that to which we have assented along with other nations in general may properly be called international law, and as such will be acknowledged and applied by our municipal tribunals when legitimate occasion arises for those tribunals to decide questions to which doctrines of international law may be relevant. But any doctrine so invoked must be one really accepted as binding between nations, and the international law sought to be applied must, like anything else, be proved by satisfactory evidence, which must show either that the particular proposition put forward has been recognized and acted upon by our own country, or that it is of such a nature, and has been so

78- West Rand Central Gold Mining Co. [1905] 2 KB. At 391.

MAYRAS who said the following words: "I consider first that by the general agreement the States undertook only to adopt a particular line of conduct in commercial policy, that they did not intend to establish directly applicable rules which the national courts must protect, even when it conflicts with a domestic law; secondly, that the procedures prescribed by GATT for the settlement of conflicts arising through its application also exclude the concept of direct effect".

In accordance with article 249 (formerly 189), "directives shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods".

In Van Duyn[76], the ECJ held that the directive 64/221 concerning restriction on the admission and movement of aliens was directly effective because it "imposes on a Member State a precise obligation which does not require the adoption of any further measure on the part of either the Community institutions or of the Member States and which leaves them, in relation to its implementation, no discretionary powers".

In Ratti[77], the ECJ went further, saying that "a Member State which has not adopted the implementing measure required by a directive in the prescribed period may not rely, as against individuals, on its own failure to perform the obligations which the directive entails".

We have seen that supremacy and direct effect are the main features of EC law, because of the very nature of the Community. But it wasn't easy for national courts to adapt themselves to the changes provoked by the affirmation of these two principles.

76- Case 41/74, Van Duyn v Home Office [1974] ECR 1337.

77- Case 148/78, Pubblico Ministero v Tullio Ratti [1979] ECR 1629.

of the Communities, as from the date specified in them, or in the absence thereof, as from the date provided in the Treaty. Consequently, all methods of implementation are contrary to the Treaty which would have the result of creating an obstacle to the direct effect of Community Regulations and jeopardizing their simultaneous and uniform application in the whole of the Community".

Furthermore, it was held in Amsterdam Bulb case(73) that "by virtue of the obligations arising from the Treaty the Member States are under a duty not to obstruct the direct effect inherent in regulations and other rules of Community law. Strict compliance with these obligations is an indispensable condition of simultaneous and uniform application of Community regulations throughout the Community".

Concerning decisions, it was held by the ECJ in Franz Grad(74) that "it would be incompatible with the binding effect attributed to decisions by article 189 to exclude in principle the possibility that persons affected may invoke the obligation imposed by a decision". And the decision in question was sufficiently unconditional, clear and precise to be capable of giving rise to direct effect.

Concerning international agreements, the ECJ was asked in the International Fruit Company cases(75) whether it had jurisdiction to rule on the validity of a Community measure against a measure of international law and if so whether the impugned regulations were contrary to the GATT.

The court followed the line of reasoning of Advocate General

73- Case 50/76, Amsterdam Bulb BV v Produkschap Voor Siergewassen [1977] ECR 137.

74- Case 9/70, Franz Grad v Finanzamt Traunstein [1970] ECR 825.

75- Cases 21-24/72, International Fruit Company v Produktschap Voor Groenten en Fruit [1972] ECR 1219.

In Reyners[70], the question was whether article 52 was directly applicable in the absence of implementing directives under articles 54 and 57. The ECJ held that "The rule on equal treatment with nationals is one of the fundamental legal provisions of the Community. As a reference to a set of legislative provisions effectively applied by the country of establishment to its own nationals, this rule is, by its essence, capable of being directly invoked by nationals of all Member States. It is not possible to invoke against such an effect that the council has failed to issue the directive provided for by articles 54 and 57 or the fact that certain of the directives actually issued have not fully attained the objective of non-discrimination required by article 52".

In Defrenne[71], the question referred to the ECJ was whether article 119 (now 141) was directly effective. It was held that "the question of direct effect of article 119 must be considered in the light of the nature of the principle of equal pay, the aim of this provision and its place in the scheme of the Treaty…". And article 119 was held to be directly effective even though its complete implementation necessitates the taking of appropriate measures at Community and national level.

4- Direct effect of measures other than Treaty provisions

We will be concerned here with the direct effect of regulations, directives, decisions and international agreements.

In the Commission v Italy[72] case, the ECJ held that "According to the terms of articles 189 and 191 of the Treaty, Regulations are, as such, directly applicable in all Member States and come into force solely by virtue of their publication in the Official Journal

70- Case 2/74, [1974] ECR 631, Reyners v Belgium.

71- Case 43/75, Defrenne v Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne [1976] ECR 455.

72- Case 39/72 [1973] ECR 101.

courts. There is, therefore, a close link between supremacy and direct effect of Community law as they both flow from the very nature of Community law. If direct effect is to be enforced, three conditions must be satisfied:

The provision must be clear and unambiguous;

It must be unconditional, and its operation must not be dependent on further action being taken by Community or national authorities.

3- Direct effect of EC Treaty provisions

In the early Case of Van Gend en Loos (above), it was already stated by the ECJ that "to ascertain whether the provisions of an international Treaty extend so far in their effects it is necessary to consider the spirit, the general scheme and the wording of those provisions. The objective of the EEC Treaty, which is to establish a Common Market, the functioning of which is of direct concern to interested parties in the Community, implies that this Treaty is more than an agreement which merely creates mutual obligations between the contracting States. This view is confirmed by the preamble to the Treaty which refers not only to governments but to peoples… Independently of the legislation of Member States, Community law not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty but also by reason of obligations which the Treaty imposes in a clearly defined way upon individuals as well as upon Member States and upon the institutions of the Community".

And article 12 of the EEC, concerning obligation imposed upon Member States to abstain from something such as levying duties, was held to have direct effect.

applicable measures of the institutions on the one hand and the national law of the Member States on the other is such that those provisions and measures not only by their entry into force render automatically applicable any conflicting provision of current national law but* in so far as they are an integral part of, and take precedence in, the legal order applicable in the territory of each of the Member States * also preclude the valid adoption of new national legislative measures to the extent to which they would be incompatible with Community provisions… It follows from the foregoing that every national court must, in a case within its jurisdiction, apply Community law in its entirety and protect rights which the latter confers on individuals and must accordingly set aside any provision of national law which may conflict with it, whether prior or subsequent to the Community rule".

As J. Weiler(69) puts it, "the evolutionary nature of the doctrine of supremacy is necessarily bidimensional. One dimension is the elaboration of the parameters of the doctrine by the European Court. But its full reception, the second dimension, depends on its incorporation into the constitutional orders of the Member States and its affirmation by their supreme courts".

With regard to the principle of EC law supremacy (see above), the principle of direct effect of EC law is held to be the corollary of the former in order to achieve the mission allocated to the Community.

2- Direct effect of EC law

If a legal provision is said to be directly effective, it means that it gives individual rights which can be enforceable before national

69- J. Weiler, **"The Community System: the Dual Character of Supranationalism"**, (1981) 1 YBEL 267, 275-6.

the States from their domestic legal systems to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights".

It is clear from that statement that the Court was referring to the supremacy of EC law but did not employ the word itself.

In Internationale Handelgesellschaft[67], it was emphasized that, "the recourse to the legal rules or concepts of national law in order to judge the validity of measures adopted by the institutions of the Community would have an adverse effect on the uniformity and efficacy of Community law. The validity of such measures can only be judged in the light of Community law. In fact, the law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question. Therefore the validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the Constitution of that State or the principles of a national constitutional structure".

Thus, we can see that even constitutions of the Member States cannot preclude Community measures from being applied.

In Simmenthal[68], the ECJ held that,"in accordance with the principle of the precedence of Community law, the relationship between provisions of the Treaty and directly

67- Case 11/70, Internationale Handelsgellschaft mbH v Einfuhr-und Vorratsstelle Fur Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.

68- Case 106/77, [1979] ECR 629, Administrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA.

Mr. Costa asked the court for an interpretation of the Treaty, in particular of articles 102, 93, 53 and 37. The Italian Government submitted that the application for a preliminary ruling was «absolutely inadmissible» and that there were no grounds for raising the question referred. ENEL also submitted that there were no grounds for raising these questions.

It was held by the Court that, " By contrast with ordinary international Treaties, the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply. By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves. The integration into the laws of each Member State of provisions which derive from the Community and more generally the terms and the spirit of the Treaty, make it impossible for the States, as a corollary, to accord precedence to a unilateral and subsequent measure over a legal system accepted by them on a basis of reciprocity. Such a measure cannot therefore be inconsistent with that legal system. The law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question. The transfer by

exports or any charges having equivalent effect». The Dutch Administrative Tribunal, referring the matter to the ECJ, under article 177, asked the court two questions, one of which is: «whether article 12 of the EEC Treaty has direct application within the territory of a Member State, in other words, whether nationals of such a State can, on the basis of the article in question, lay claim to individual rights which the court must protect». The court answered by stating that «the EEC constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subject of which comprise not only the Member States but also their nationals».

In Costa v ENEL the facts were as follows: by the law of 6 December 1962 and subsequent decrees the Italian Republic nationalized the production and distribution of electric energy and created an organization (ENEL) to which the assets of the electricity undertakings were transferred. In proceedings about the payment of an invoice for electricity between Flamino Costa and ENEL, before the Giudice Conciliatore, Milan, Mr. Costa, as a shareholder of Edison Volta, a company affected by the nationalization, and as an electricity consumer, requested the court to apply article 177 of the EEC Treaty so as to obtain an interpretation of articles 102, 93, 53 and 37 of the said Treaty, which articles, he alleged, had been infringed by the law of 6 December 1962. The Giudice Conciliatore, acceding to this request, decided that having regard to article 177 of the Treaty establishing the EEC, incorporated into Italian law by law nº 1203 of 14 October 1957 and having regard to the allegation of Mr. Costa…the Court hereby stays the proceedings and sought for a preliminary ruling by the ECJ.

than domestic law? What is, in definitive, the impact of EC law on the law of Member States, and more precisely on the law of France and the UK?

The Community aiming for harmonization, if not unification, of the law of the Member States, albeit within limited areas, couldn't reach this objective without claiming the supremacy of its law. This supremacy of EC law has created upheavals in the legal systems of many Member States.

Section I

Supremacy and direct effect of EC law

Supremacy of EC law being proclaimed to achieve the missions for which the Community was created couldn't give entire satisfaction without the addition of the principle of direct effect

1- Supremacy of EC law

The European Court of Justice (ECJ) laid out the principle of supremacy of EC law in the two leading cases of Van Gend en Loos(65) and Costa v ENEL(66).

In Van Gend en Loos, the Van Gend en Loos Company was charged by customs and excise with an import duty which the company alleged had been increased since the time of coming into force of the EEC treaty, contrary to article 12 of that Treaty. An appeal against payment of the duty was brought before the Dutch Tariefcommissie, and article 12 was raised in argument.

Article 12 (new 25 EC) prohibits States from: «… introducing between themselves any new customs duties on imports or

65- Case 26/62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.

66- Case 6/64, Flamino Costa v ENEL [1964] ECR 585.

The contested elements are the standing orders of the Houses of Parliament and the institutional acts.

Thus, for a statute to be in conformity with the Constitution, it is not sufficient that it respects the division of powers between legislative and executive, it should also respect the bloc de constitutionnalité.

Be it in France or in the UK, the great majority of the statutes are the result of a governmental initiative, because in France as well as in the UK the government emanates from the elected majority on the basis of electoral promises. That is how, wondering about the signification of the famous phrase "the law is the expression of the general will", F. Terré said "The obligatory force of the law is related principally to the confidence inspiring the citizens towards the power. Whereas the national will is moving away, the law is considered as such because it expresses the will of those who govern — in the large sense of the word — who represent the aspirations of the citizens. We may say that the situation in which the legislator enacts is of a decisive importance. The law has ceased being the expression of the general will to become the expression of the legislator"(64).

But in a democracy the legislator must be the representative of the citizens and exercise the sovereignty that was entrusted to him. Without speaking of the democratic deficit in the European Communities, what puts EC law on a higher level

64- François Terré, **"La crise de la loi"**, Archives de philosophie du Droit, Tome 25, Sirey, 1980, p. 19. French text: "la force obligatoire de la loi est reliée principalement à la confiance inspirant les citoyens à l'égard du pouvoir. Tandis que la volonté nationale s'éloigne, la loi est reconnue comme telle parce qu'elle exprime la volonté de gouvernants — au sens large du mot — qui traduisent les aspirations des citoyens. Autant dire que la situation dans laquelle se trouve le législatur lorsqu'il légifère prend une importance décisive. La loi a cessé d'être l'expression de la volonté générale pour devenir, ou redevenir, l'expression du législateur, le législateur".

The Constitutional Council is not reluctant however to sanction the Erreur manifeste d'appréciation[61]. Was Rousseau wrong when he said that the general will is always right?

Paying tribute to the Member of Parliament who said one day "you are legally wrong because you are a political minority", Henry Roussillon[62] said that "thanks to that MP, we understood, at last, that a majority can be oppressive and ignore the law, voluntarily or not".

The Constitutional Council has another mission as well which is the protection of fundamental rights. In the execution of its mission, the Constitutional Council may rely on a multitude of sources to which the expression bloc de constitutionnalité was attributed. According to Henry Roussillon, the bloc de constitutionnalité can be divided between contested and uncontested elements.

The uncontested elements would be the Constitution of the Fifth Republic, strictu sensu; the preamble of this Constitution that once considered the decision liberté d'association[63], as having constitutional value, gave rise to the attribution of the constitutional value to the Déclaration des droits de l'homme et du citoyen of 1789 and to the preamble of the Constitution of 1946 which, consequently, gave rise to the Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République (PFRLR) and to the Principes Particulièrement Nécessaires à notre Temps (PPNT). We can add to the uncontested elements the Principes de valeur constitutionnelle.

61- The decisions of the Constitutional Council in this concern are numerous, example: 85-197 DC and 85-196 DC of the 8th and the 23rd of august 1985, Evolution de la Nouvelle-Calédonie.

62- «**Le Conseil Constitutionnel**», Dalloz, 3ième édition, 1996, p.1.

63- 71-44 DC, 16th of July 1971.

2- The control of constitutionality

Instead of the control by the opinion serialized in the Constitution of 1793[56] and to the political control proposed by Siéyès in his speech of Thermidor de l'an III[57], the Constitution of the Fifth Republic preferred to create a new body which mission is to safeguard it. Indeed, "if we adopt a system of written Constitution, it would be a logical inconsistency not to declare invalid statutes violating the fundamental pact"[58]. Some precise detail may be useful however. If article 6 of the Déclaration des droits de l'homme et du citoyen of 1789 provides that "the statute is the expression of the general will", it provides also in its preamble that natural rights of men which are inalienable" are proclaimed "in order that actions of the legislative power and those of the executive can be compared, at any time, with the aim of any political institution, and therefore be more respected"[59]. And the Constitutional Council added that, "the statute does not express the general will unless it respects the Constitution"[60].

Consequently, accused of playing the role of a third House in the legislative process, the Constitutional Council has defined, since 1975 that "article 61 of the Constitution" did not confer to him "a general power of appreciation and decision similar to Parliament's, but only competence to control the conformity of the statutes laid before him for examination".

56- Article 35, comp. art. II et 33: "Quand le Gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs".

57- "Je demande d'abord à un jury de Constitution … une jurie constitutionnaire. C'est un véritable corps de représentants que je demande, avec une mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte qui serait portée à la Constitution".

58- F. Larnaude, Bull. De législ. Comp., 1902. French text: "Si l'on adopte un système de Constitution écrite, c'est au prix d'une inconséquence logique qu'on ne déclare pas nulles les lois violant le pacte fondamental".

59- French text: "Les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme" sont proclamés "afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à tout instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés".

60- 85-197 DC, 23rd of August 1985, Evolution de la Nouvelle-Calédonie.

or make the bill becoming a statute. To all that, we may add the difficulty caused by article 40 which states that "bills and amendments introduced by Members of Parliament shall not be admissible where their adoption would have as a consequence either a diminution of public resources or the creation or increase of an item of public expenditure".

One more restriction is given by the Constitutional Council that refuses that Parliament introduces amendments without any link with the text discussed. The Constitutional Council's case laws are clear in this concern(53).

We should not assume that a statute cannot exceed article 34. According to Henry Roussillon, it is "like if we say that a territory of a State is limited by the continental ground, forgetting island, continental shelves and the airspace"(54). Islands are set to represent articles of the Constitution upon which the legislative competence is founded. These articles are: 3(4); 53(1); 66; 72; 73 and 74(55). The continental shelf would be constituted of what is called bloc de constitutionnalité which will be discussed below.

This distribution between executive and legislative would lead to some confusion in the absence of an arbiter whose job is to make each one respect its limits. This mission is entrusted within the Constitutional Council in the Fifth Republic.

53- 85-191 DC, 10th of july 1985; 85-198 DC, 13 of December 1985, Amendement Tour Eiffel; 90-278 DC, 7th of November 1990, Règlement du Sénat.

54- Henry Roussillon, **"Le Conseil Constitutionnel"**, Dalloz, 3ème édition, pp.114-115.

55- An English version of the French Constitution can be found on internet: http://www.elysee.fr/ang/instit/txt58co.htm.

would only have the form of a Statute which can be modified by the Government simply by secondary legislation after asking the Conseil Constitutionnel to declare it as a regulation".

And Mr. Michel Debré, one of those who had a great influence in the making of the Constitution of 1958, said while exposing the motives of a Bill laid in 1974 under the number 1219: "… The Government can make some incursions in the domain of Parliament if this latter accepts it, this is article 38[51] and the Ordinances. Parliament can make incursions in the domain of the Government if this latter accepts it. This is the logic of our Constitution and institutions".

But to this little incursion of Parliament, and consequently of Statutes, in the domain of regulations, the Government enjoys a range of possibilities that can be used to limit the role of Parliament in the making process of a Statute.

Besides, the control is obligatory for standing orders of the Houses of Parliament in respect of article 61(1). Moreover, the Government can, by virtue of article 44(3), ask "the assembly having the bill before it to decide by a single vote on all or part of the text under discussion, on the sole basis that amendments proposed or accepted by the Government". Alternatively, "the Prime Minister may", by virtue of article 49(3), "after deliberation by the Council of Ministers, make the passing of a bill an issue of the Government's responsibility before the National Assembly". In that event, Parliament may introduce a motion of censure with all the consequences[52] of such a vote

51- Article 38: "In order to carry out its program, the Government may ask Parliament for authorization, for a limited period, to take measures by ordinance that are normally a matter for statute".

52- Article 50: "Where the National Assembly carries a motion of censure, or where it fails to endorse the program or a statement of general policy of the Government, the Prime Minister must tender the resignation of the Government to the President of the Republic".

We note that the old normative hegemony has disappeared. However, Parliament can intervene in the domain reserved to the Government, i.e. secondary legislation. In his decision Blocage des prix des revenus[48] of the 30th of July 1982, the Conseil Constitutionnel stated that "by articles 34 and 37[49] (1) the Constitution did not intend to declare as unconstitutional a provision contained in a statute, when it should have been contained in a regulation, but intended to recognize that the government has its own domain that can be protected against an omnipresent Parliament by using articles 41 and 37(2)"[50].

In 1967, René Capitant, the then President of the Law Commission, said that "…even if article 34 of the Constitution enumerates the reserved matters for statutes and if article 37(1) provides that matters other than those that fall within the ambit of statute shall be matters of regulation, we should not assume that the distinction of the two domains is strict. We should interpret these provisions in bearing in mind articles 37(2) and 41 of the Constitution. It appears then that the Constituent was not willing to prohibit Parliament from penetrating the domain of regulations. It gives only the Government the means by which it can oppose the inadmissibility that can be controlled by the Conseil Constitutionnel in case of a conflict arising between the Government and the President of the concerned assembly. If the Government did not object that it is inadmissible, the statute will be valid. The Constitution makes it clear however that this

48- DC 82-143, Rec.57.

49- Article 37 of the French Constitution: "matters other than those that fall within the ambit of statute shall be matters of regulation".

50- Art. 37(2): "Acts of Parliament passed concerning these matters may be amended by decree issued after consultation with the Conseil d'Etat…"; Art. 41:"Should it be found in the course of the legislative process that a Member's Bill or amendment is not a matter for statute or is contrary to a delegation granted by virtue of article 38, the Government may object that it is inadmissible".

and the regulations governing the members of the judiciary;

The base, rates and methods of collection of taxes of all types; the issue of currency;

The electoral systems of parliamentary assemblies and local assemblies;

The creation of categories of public establishments;

The fundamental guarantees granted to civil and military personnel employed by the State;

The nationalization of enterprises and transfers of ownership in enterprises from the public to the private sector;

Statutes shall determine the fundamental principles of:

The general organization of national defense;

The self-government of territorial units, their powers and their resources;

Education;

The regime governing ownership, rights in civil and commercial obligations;

Labor law, trade-union law and social security"[47].

Furthermore, article 34 provides that "finance Acts shall determine the resources and obligations of the State in the manner and with the reservations specified in an institutional Act. Social security finance acts shall determine the general conditions for the financial balance of social security and, in the light of their revenue forecasts, shall determine expenditure targets in the manner and with the reservations specified in an institutional Act. Program Acts shall determine the objective of the economic and social action of the State".

47- For French text and more information see http://www.elysee.fr/ang/instit/txt58co.htm.

an authority and a scope of action that was altered by the absolute parliamentarism of the third and fourth Republics. For the latter, his positions have changed in reaction against the constituents of the Fourth Republic. His vision was firstly expressed in his famous discourse de Bayeux after the failure of the referendum of the 15th of May and especially in his speech in Epinal a few days before the referendum of the 13th of October.

Concerning the reduction of the legislative power of the Parliament, J. -P. Gridel said that "one of the fears that faced the constituent of 1958 was the rationalization and responsibility of the legislative activity of Parliament. Consequently, a substantial, but limited enumeration of material competence of the law and were set by many provisions aiming to discipline the parliamentary procedure"(46).

Thus article 34 of the Constitution, after providing that "statutes shall be passed by Parliament" it provides also that "statutes shall determine the rule concerning:

Civic rights and the fundamental guarantees granted to citizens for the exercise of their public liberties; the obligations imposed for the purposes of national defense upon citizens in respect of their persons and their property;

Nationality, the status and legal capacity of persons, matrimonial regimes, inheritance and gifts;

The determination of serious crimes and other major offences and the penalties applicable to them; criminal procedure; amnesty; the establishment of new classes of courts and tribunals

46- J.-P. Gridel, «**Introduction au droit et au droit français**», Dalloz, 2ème édition, 1994, p.665. French text: "il y a truisme à rappeler que l'un des soucis du constituant de 1958 fut de rationaliser et responsabiliser l'activité législative du Parlement. Il s'est traduit, notamment, par une énumération substantielle mais limitative des compétences matérielles de la loi et par diverses dispositions destinées à discipliner la procédure parlementaire".

The French approach: "the law does not express the general will unless it respects the Constitution".

"The law is the expression of the general will. All citizens have the right to contribute personally or via their representatives to its enactment". Thus, this provision of the article 6 of the Déclaration des droits de l'homme et du citoyen of the 26th of August 1789 underlines the congenital relationship between law and Parliament. Only Parliament can vote Acts reflecting the general will that it represents.

The influence of Rousseau is obvious. As J. -J. Chevallier puts it: "Instead of the State is me, the sovereign is me according to Hobbes and Bossuet, Rousseau substituted we are the State, the whole people and citizens. A new absolutism no less majestic but which is without any danger because it reflects the absolutism of the general will and which is always seeking for the best and is always right"(45).

But this absolutism extolled by Rousseau seems not to be operational nowadays. This is due to the reduction of the legislative power of Parliament in one hand and, in the other, to the establishment of a control of conformity to the Constitution of the Acts of Parliament.

1- Restriction of the domain of intervention of Parliament

The Constitution of the Fifth Republic was highly inspired by two men of State of great importance: Mr. Michel Debré and the General Charles de Gaulle. For the former, it was a matter of re-establishing the real governmental power by giving the executive

45- J.-J. Chevallier, "J-J Rousseau ou l'absolutisme de la volonté générale", revue française de science-politique, 1953, pp. 18 et 19. French text: "On voit comment à l'Etat c'est moi, le souverain c'est moi de Hobbes et de Bossuet, Rousseau substitua l'Etat c'est nous, le souverain c'est nous de l'ensemble des citoyens, ou peuple en corps. Nouvel absolutisme non moins majestueux, qui lui est sans danger car il se ramène à l'absolutisme de la volonté générale qui veut toujours le meilleur, qui est toujours droite".

18 of the Union, since it was a change in the law concerning a private right which was not for the "evident utility" of the Scottish people. Lord Keith held that the control of fishing in territorial waters around Scotland was a branch of public law, which might be made the same all over the United Kingdom and was not protected by article 18.

These two cases don't give an answer to the essential question: What would be the attitude of the courts if an Act of Parliament violated openly the Treaty of Union?

If it is true that Parliament cannot bind its successors in the UK, it is true also that a written Constitution would set limits upon the Parliamentary sovereignty. We cannot affirm however that the UK has no Constitution but that this Constitution is unwritten and the parliamentary sovereignty plays an essential role in it, if not the essential role.

"We ENGLISHMEN" said Mr. Podsnap to the French gentleman in Our Mutual Friend, "are very proud of our Constitution, sir. It was bestowed upon us by the Providence. No other country is favored as this country". "And other countries", said the foreign gentleman, "they do how?" "They do sir," replied Mr. Podsnap, gravely shaking his head, "they do, I am sorry to be obliged to say it, as they do"(44).

To what the French gentleman could reply: "we are no less proud of ours". Indeed the French Constitution of the Fifth Republic is the result of more than two centuries during which many Constitutions were written.

But what is the role played by the Statute in this Constitution? Is the Parliament as sovereign as it is in the UK?

44- Quoted by Sir Kenneth Wheare, **"Modern Constitutions"**, Oxford University Press, 1951, p.18.

In MacCormick[41], the rector of Glasgow University challenged the Queen's title as "Elisabeth the Second", on the grounds that this was contrary to historical fact and contravened article first of the Treaty of Union. At first instance, Lord Gurthie dismissed the challenge for the reason, inter alia, that an Act of Parliament could not be challenged in any court as being in breach of the treaty of Union or on any other ground. In appeal, MacCormick was equally dismissed but for other reasons. After holding that MacCormick had no legal title or interest to sue, that the royal numeral was not contrary to the Treaty, Lord President Cooper said: "The principle of the unlimited sovereignty of Parliament is a distinctively English principle which has no counterpart in Scottish constitutional law".

According to Bradley and Ewing, "he had difficulty in seeing why it should have been supposed that the Parliament of Great Britain must have inherited all the peculiar characteristics of the English Parliament but none of the Scottish Parliament"[42].

Furthermore, in Lord Coopers' view, there was no precedent that the courts of Scotland or England had authority to determine "whether a governmental act of the type here in controversy is or is not conform to the provisions of a Treaty, least of all when that Treaty is one under which both Scotland and England ceased to be independent States and merged their identity in an incorporating union".

In Gibson[43], Gibson argued that an EC regulation giving nationals of Member States the right to fish in Scottish waters and the European Communities Act 1972 were contrary to article

41- MacCormick v Lord Advocate 1953 SC 396.

42- Bradley & Ewing, **"Constitutional and Administrative Law"**, twelfth edition, Longman, p.81.

43- Gibson v Lord Advocate 1975 SC 134. See also Stewart v Henry 1989 SLT (Sh Ct) 34; Murray v Rogers 1992 SLT 221.

by desuetude in Scotland can only concern Acts which were voted before 1707 by the then Scottish Parliament, i.e. before the Union between England and Scotland. Two conditions are however required: the Act must not have been applied for a long period and a change of circumstances must have occurred(40).

Thus, in theory, the parliamentary power has no limits. It can for instance enact laws that violate human rights without fearing being disobeyed by courts whose power is limited to the application of the Act. The limit can however be political. Parliament being composed of representatives of the people must reflect their will. If the citizens persist in their will to achieve their claim, the Parliament cannot, for fear of political sanction, but carry out this claim. This is probably what made Dicey think that "the electors can in the long run always enforce their will".

However, would this not lead to a situation of tyranny of the majority? Isn't democracy the reign of the law rather than the reign of the number?

Is there any legal limit to the parliamentary sovereignty?

This question still does not have a definitive answer. Lawyers give in this concern the example of the Treaty of union 1707 between Scotland and England and the example of the impact of EC law. The impact of EC law being dealt with below, we will concern ourselves with the impact of the Treaty of Union 1707.

The Treaty gave the power to the new Parliament to legislate for both Scotland and England. But the Treaty gave no attribution of general legislative competence. This Treaty provided clearly that the new Parliament was free to legislate in some limited matters.

40- M'Ara v Magistrates of Edinburgh 1913 SC 1059.

Any Act incompatible with a subsequent one is automatically repealed. This is called the doctrine of implied repeal. "If two inconsistent Acts be passed at different times, the last must be obeyed, and if obedience cannot be observed without derogating from the first, it is the first which must give way… Every Act is made either for the purpose of making a change in the law, or for the purpose of better declaring the law, and its operation is not to be impeded by the mere fact that it is inconsistent with some previous enactment"(37).

This concept exists in all legal systems, but it has a special constitutional significance in the UK.

When a conflict between two Acts arises it is up to the courts to resolve it by applying the most recent one. In the Ellen Street Estates Ltd.(38) case, Maugham LJ said: "The legislature cannot, according to our constitution, bind itself as to the form of subsequent legislation, and it is impossible for Parliament to enact that in a subsequent statute dealing with the same subject-matter there can be no implied repeal. If in a subsequent Act Parliament chooses to make it plain that the earlier statute is being to some extent repealed, effect must be given to that intention just because it is the will of Parliament".

Another example of implied repeal can be found in Vauxhall Estates Ltd.(39) where the argument according to which a provision contained in a previous Act binds the future Parliament unless an express provision repeals it, was rejected.

English law does not have repeal by desuetude, contrary to Scottish law. A precision is however required. Indeed, the repeal

37- Lord Langlade in Dean of Elly v Bliss (1842) 5 Beav 574.

38- Ellen Street Estates Ltd. v Minister of Health [1934] 1 KB 590.

39- Vauxhall Estates Ltd. v Liverpool Corpn [1932] 1 KB 733.

follows: In 1942, oil installations were destroyed by British troops in Rangoon to avoid them falling in enemy hands. After having received £4 million from the British government, the company sued the Lord Advocate representing the Crown in Scotland for over £31 million. The company was successful in its claim.

Legislative supremacy of Parliament is not limited by international law either. In Cheney v. Conn(35), a taxpayer challenged an assessment of income tax made under the Finance Act 1964 on the ground that part of the money raised would be used for the manufacture of nuclear weapons contrary to the Geneva Convention to which the UK was part. Ungoed-Thomas J stated: "What the statute itself enacts cannot be unlawful, because what the statute says and provides is itself the law, and the highest form of law that is known to this country. It is the law that prevails over every other form of law, and it is not for the court to say that parliamentary enactment, the highest law in this country, is illegal".

According to Dicey, "the logical reason why Parliament has failed in its endeavors to enact unchangeable enactments is that a sovereign power cannot, while retaining its sovereign character, restrict its own powers by any parliamentary enactment".

The same concept can be found among "the men of the Revolution (i.e., French Revolution) who claimed that a generation cannot bind permanently future generations"(36).

The same concept, indeed, but pushed further because in the absence of a written Constitution, the Act of Parliament has, as soon as it is enacted, a constitutional significance.

35- Cheney v. Conn [1968] 1 All ER 779.

36- Henry Roussillon, "Le pouvoir de révision dans les déclarations de l'an I" in **"Les Déclarations de l'an I"**, PUF, 1995. French text: "les hommes de la Révolution qui proclamaient haut et fort qu'une génération ne saurait lier définitivement les générations futures"

constitution, the right to make or unmake any law whatever; and further that no person or body is recognized by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament"[30]. "All that a court of law can do with an Act of Parliament is to apply it"[31].

In the Madzimbamuto case[32] concerning the effect of a unilateral declaration of independence by the Rhodesian government in 1965, Lord Reid said: "It is often said that it would be unconstitutional for the UK Parliament to do certain things, meaning that the moral, political and other reasons against doing them are so strong that most people would regard it as highly improper if Parliament did these things. But that does not mean that it is beyond the power of Parliament to do such things. If Parliament chose to do any of them, the courts could not hold the Act of Parliament invalid".

This means that courts can only interpret and apply an Act of Parliament. That is probably what made De Lolme say: "It is a fundamental principle with English lawyers that Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman"[33].

Thus, Parliament can legislate in any domain. It can vote retrospective laws, as the War Damage Act 1965 which provided that no person is entitled to receive compensation in respect of damage to or destruction of property caused by lawful acts of the Crown "during, or in contemplation of the outbreak of, a war in which the sovereign is or was engaged". This law precluded Burmah Oil Company[34] from having damages. The facts are as

30- Dicey, **"The Law of the Constitution"**, pp. 39-40.

31- Keir & Lawson, **"Cases in Constitutional Law"**, p.1.

32- Madzimbamuto v. Lardner-Burke [1969] 1 AC 645.

33- Quoted by Dicey, **"Law of the Constitution"**, Macmillan, 1961, p.43.

34- Burmah Oil Company v. Lord Advocate [1965] AC 75.

is thus nothing else but the form that the capitalist society gives it by necessity to preserve its interests.

This idea of reciprocity is developed by Rousseau as well who supports the view according to which "All justice comes from god, he is the only source of justice, but if only we knew how to receive it, we would need neither government nor laws. There is without a doubt a universal justice product of the sole reason; but for this justice to be admitted between us, it must be reciprocal… We need thus conventions and laws to link the rights to the duties and to bring back justice to its object"(28).

Be it in France or in the UK the law occupies its function of social rule imposed upon all members of the community. The statute is voted by parliaments in both countries and is supposed to be the expression of the general will. But when it comes to the place that is given to the statutes, divergences appear. Whereas an Act of Parliament is supreme in England, in France it would be limited by the Constitution.

The principle of parliamentary supremacy in the UK "means simply that in England each successive Parliament is completely dominant and can repeal or amend any legislation of its predecessors, with the corollary that no Parliament can bind its successors, for to do so would, of course, place restrictions upon them inconsistent with the doctrine"(29). In the absence of a written Constitution, there are no limits to the legislative power of the Parliament.

Parliament have, according to Dicey, "under the English

28- J.-J. Rousseau, «**Du Contrat Social**», L. II, Ch. VI. French text: "Toute justice vient de Dieu, lui seul en est la source, mais si nous savions la recevoir de si haut, nous n'aurions pas besoin ni de gouvernement ni de lois. Sans doute il y a une justice universelle émanée de la raison seule; mais cette justice pour être admise entre nous, doit être réciproque… Il faut donc des conventions et des lois pour unir les droits aux devoirs et ramener la justice à son objet".

29- C.E.P. Davies, **"Law"**, edited by R.H. Graveson, 1967, p.47.

the legislative field has no restriction. Any privilege, any legal provision, any legislative text, any constitutional requirement can be implemented or repealed by an Act of Parliament. The Parliament is free to legislate on any subject matter: It is neither bound by any precedent nor by any legislative text.

In France, the legislative power is limited by the Constitution and the Conseil Constitutionel (constitutional council) is keen to keep the parliament within its powers.

From the famous formula "you are legally wrong because you are a political minority"[26] to the other famous "the law does not express the general will unless it respects the Constitution"[27], where is the democracy situated? Is France more democratic than the UK or is the UK more absolutist than France is? In the European context what happened to the democracy in France and in the UK? How is the "general will" expressed?

The necessity of a structure, of an organization creating a consensus stands to save, or try to save, the social harmony. This structure is, in modern democracies embodied in the Parliament which reflects via the representatives of the people the aspirations and divergences resulting from them. The law is therefore the expression of the consensus. It draws its power from the fact that it is respected because it preserves peace and social harmony.

That is how Marx affirmed that, "the State is nothing else but the form of organization which the middle-class men give to themselves by need to guarantee reciprocally their property and their interests, as well inside as outside. All the common institutions pass via the State and take a political form". The law

26- French text: "vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire".

27- Decision of the Conseil Constitutionel, DC 85-197, 23 august 1985, Evolution de la Nouvelle Calédonie, G.D. 39. French text: "la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution".

Ultimately, the Arab League does not have specific judicial authority to sanction member states who infringe the Leagues' decisions. The Charter of the Arab League goes on to add in its article 8 that "each member state shall respect the systems of government established in the other member states and regard them as exclusive concerns of those states. Each shall pledge to abstain from any action calculated to change established systems of government". This exclusiveness and the expressed desire to maintain domestic affairs away from any interference constitute an obstacle for further regional integration.

Political vision needs active action in order to become reality. This action cannot be carried out without appropriate institutions granted legal authority.

Part III- The legal reasons

To illustrate the huge difference between the Arab League and the European Union concerning its legal action on the ground, the example of France and the UK is striking. Belonging each to a different legal tradition, they had both to assimilate uniform European legislation. France and the United-Kingdom (UK), two Member States (MS) of the European Communities (EC), two modern democracies, so close so far. Close to each other geographically, the two countries adopt however different position vis-à-vis the statute. The place occupied by the statue is not the same whether we are in France or in the UK. But this difference is reduced, to a certain extent, by EC law the supremacy of which is proclaimed over all MS.

In England, the source of any Act is the parliament. Its legislative texts take a lead in other sources of law. Contrary to what occurs in other countries, in France for example, in England

Council and Commission consult the European Economic and Social Committee (EESC). Its members represent the various economic and social interest groups that collectively make up 'organized civil society', and are appointed by the Council for a five-year term. The Committee of the Regions (CoR) consists of representatives of regional and local government. They are proposed by the member states and appointed by the Council for a five-year term. The Council and Commission must consult the CoR on matters of relevance to the regions, and it may also issue opinions on its own initiative. The European Investment Bank (EIB), based in Luxembourg, provides loans and guarantees to help the EU's less developed regions and to help make businesses more competitive.

All these institutions play an important role in shaping the present and the future of the European Union. Their role is made central because their decisions are binding within all member states.

The population has been associated to the decision-making process granting European institutions democratic legitimacy.

The Arab League also has a number of Committees[25] each one competent in a specific domain. But their role remains primitive not to say ineffective, since decisions of these committees, like the decisions of the Council, remain under the discretion of the member states. The Arab League's institutions lack therefore popular democratic legitimacy. Its decisions lack the necessary binding force to make them uniform within all member states.

25- Article 4 provides that "each of the questions listed in Article II there shall be set up a special committee in which the member-states of the League shall be represented. These committees shall be charged with the task of laying down the principles and extent of co-operation. Such principles shall be formulated as draft agreements to be presented to the Council for examination preparatory to their submission to the aforesaid states".

the European Union. Most importantly, the Parliament exercises democratic supervision over the Union and in particular over the Commission.

The Commission itself is a key European institution. It alone has the right to draw up proposals for new EU legislation, which is sends to the Council and Parliament for discussion and adoption. The Commission enjoys a substantial degree of independence in exercising its powers. Its job is to uphold the common interest, which means that it must not take instructions from any national government. As 'Guardian of the Treaties', it has to ensure that the regulations and directives adopted by the Council and Parliament are being implemented in the member states. If they are not, the Commission can take the offending party to the Court of Justice to oblige it to comply with EU law. As the EU's executive arm, the Commission implements the decisions taken by the Council in areas such as the common agricultural policy. It has wide powers to manage the EU's common policies, such as research and technology, overseas aid and regional development. It also manages the budget for these policies.

Other EU bodies play specific roles in carrying out decision. Such as the Court of Justice whose role is to ensure that EU law is complied with, and that the Treaties are correctly interpreted and applied. The European Central Bank (ECB), in Frankfurt, is responsible for managing the euro and the EU's monetary policy. Its main task is to maintain price stability in the euro area. The Central Bank acquired the status of EU institution under the Treaty of Lisbon. The European Court of Auditors, checks that all the European Union's revenue has been received and all its expenditure incurred in a lawful and regular manner and that the EU budget has been managed soundly. The

and security policy which is a mechanism for coordinating the foreign policies of the EU's member states.

The Council[21] is made up of ministers from the EU's national governments. Rather than playing an executive role left for the European commission, its main job is to pass legislation. According to the Lisbon Treaty, the Council has to take its decisions either by a simple majority vote, a qualified majority vote or unanimously, depending on the subject to be decided. The Council has to agree for instance unanimously on important questions such as taxation, amending the Treaties, launching a new common policy or allowing a new country to join the Union. In most other case, qualified majority voting is used. This means that the Council decision is adopted if a specified minimum number of votes are cast in its favor. The number of votes allocated to each EU country roughly reflects the size of its population. We find the same preoccupation of proportionality in the European Parliament.

The European Parliament is the elected[22] body that represents the EU's citizens. It supervises the EU's activities and, together with the Council, it enacts EU legislation. The European Parliament holds its major debates at monthly gatherings[23]attended, in principle, by all MEP's. The Parliament takes part in the legislative work of the EU in two ways: via co-decision, which is the ordinary legislative procedure and via the assent procedure, where Parliament must ratify the EU's international agreements[24], including any new treaty enlarging

21- Not to be confused with the European council. It is also known as the Council of Ministers.

22- Since 1979, members of the European Parliament (MEP's) have been directly elected, by universal suffrage, every five years.

23- Known as plenary sessions'.

24- Negotiated by the Commission.

issues that are being dealt with at the domestic level[19] and issues where the European Union and its member states share responsibility[20].

To reach these goals, the European Union acts through legally binding rules. It can use regulations or directives. Regulations are directly binding for member states, while directives are binding as to the objectives designated within leaving to the member state the freedom to choose the legal means to meet them. How does the EU work then? The EU's Heads of State and /or Government meet, as the European Council, to set the EU's overall political direction and to take major decisions on key issues. The Council, made up of ministers from the EU member states, meets frequently to take policy decisions and make EU laws. The European Parliament, which represents the people, shares legislative and budgetary power with the Council. The European Commission, which represents the common interest of the EU, is the main executive body. It puts forward proposals for legislation and ensures that EU policies are properly implemented.

The European Council, being the top political institution, fixes the EU's goals and sets the course for achieving them. It provides the Impetus for the EU main policy initiatives and takes decisions on thorny issues that the Council of Ministers has not been able to agree on. The European Council also tackles current international problems via the common foreign

19- Fields for which the member states remain responsible and in which the EU may play a supporting or coordinating role: protection and improvement of human health, industry, culture, tourism, education, vocational training, youth and sport, civil protection and administrative cooperation.

20- The European Union and its member states share responsibility for the single market, aspects of social policy as defined in the Lisbon Treaty, economic and social cohesion, agriculture and fisheries, the environment, consumer protection, transport, trans-European networks, energy, creating an area for freedom, security and justice, research, technological development and space.

and agreements already concluded or to be concluded in the future between a member-state and another state shall not be binding or restrictive upon other members". That is to say that ultimately the League dispossesses itself from the monopoly of being the initiator of such cooperation that should be uniform within all member states.

Furthermore, article 7 of the Charter states that "unanimous decisions of the Council shall be binding upon all member-states of the League; majority decisions shall be binding only upon those states which have accepted them". In other words, it means that compliance with the decision of the council is left to the discretion of the member states. The adhesion of all member states for critical decisions being unlikely to happen, a further integration is being de facto jeopardized.

The European Union granted itself reliable institutions able to foster a better integration. Without talking about a United States of Europe, the European Union constitutes a very singular of supranational organization able to operate in a rather coherent manner without dispossessing member states from their national sovereignties. In order to reach such objective the European Union have adopted an inclusive approach by associating as much as possible the European citizens in the decision making process within representative institutions at the European level. Furthermore, the European Union have operation a division in competence between issues that are being dealt with exclusively at the European level[18],

18- The European Union alone is responsible for custom union, rules governing competition within the single market, monetary policy for countries using the Euro, conservation of marine biological resources under the common fisheries policy, common commercial policy and concluding international agreement when this is provided for in EU legislation.

regard to the Organization and circumstances of each state, on the following matters:

A-Economic and financial affairs, including commercial relations, customs, currency and questions of agriculture and industry.

B- Communications; this includes railroads, roads, aviation, navigation, telegraphs and posts.

C- Cultural affairs.

D- Nationality, passports, visas, execution of judgments and extradition of criminals.

E- Social affairs.

F- Health affairs.

Intrinsically, the vision is not too different from the European one but the means used are insufficient. A more effective regional integration supposes the establishment of a more complex institutional architecture. The political vision and commitment can only be translated by the establishment of appropriate responsive institutions.

Part II- The institutional reasons

A congenital disease affects the institutions of the Arab League. A kind of an impossible marriage between supranationality and national sovereignty. In the one hand the Arab League aims at the coordination of policies in order to achieve cooperation between member states and at safeguarding their independence and sovereignty. It goes on to add, in the other hand, in article 9 that "States of the League which desire to establish closer co-operation and stronger bonds than are provided for by this Charter may conclude agreements to that end. Treaties

European flag and anthem. A European public sphere is beginning to emerge, with Europe-wide political parties. Citizens vote every five years for a new European Parliament, which then votes on the new European Commission.

As a citizen of the European Union you are not just a worker or a consumer: you also have specific political rights. The European Union's commitment to citizens' rights was made clear at Nice in December 2000 when the European Council solemnly proclaimed the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Under six headings[16] its 54 articles set out the European unions' fundamental values and the civil, political, economic and social rights of EU citizens.

A sense of belonging together and having a common destiny cannot be manufactured. It can only arise from a shared cultural awareness, which is why Europe needs to focus not only on economics but also on education, citizenship and culture. The EU does not say how schools and education are to be organized or what the curriculum is: these things are decided at a national or regional level. But the EU does run programs to promote educational exchanges so that young people can go abroad to train or study, learn new languages and take part in joint activities[17].

The charter of the Arab league points out in its article 2 that "The League has as its purpose the strengthening of the relations between the member-states, the coordination of their policies in order to achieve co-operation between them and to safeguard their independence and sovereignty; and a general concern with the affairs and interests of the Arab countries. It has also as its purpose the close co-operation of the member-states, with due

16- Dignity, freedoms, equality, solidarity, citizens' rights and justice.

17- This is the case of Erasmus program.

recognize one another's rules on the sale of most goods. Since the famous "cassis de Dijon" ruling by the European Court of Justice (ECJ) in 1979, any product legally manufactured and sold in one member state must be allowed to be placed on the market in all others. To end up, tax barriers have been reduced by partially aligning national VAT rates, which must be agreed by the EU member states and public contracts in any EU country are now open to bidders from anywhere in the EU, regardless of who awards them.

For the single market to be successful some required policies had to be enforced. In particular, this means giving transport companies free access to the international transport market and allowing transport firms from any EU country to operate in all other EU countries. This benefits the European consumers as much as free competition that should be fair. The purpose of this policy is to prevent any business cartel, any aid from public authorities or any unfair monopoly from distorting free competition within the single market. The EU legislation in this field aims to give all consumers the same degree of financial and health protection, regardless of where in the European Union they live, travels or do their shopping.

All these provisions would have been ineffective if the human dimension would have been forgotten. Citizens of the European Union can travel, live and work anywhere in the EU. The EU encourages and funds programs, particularly in the fields of education and culture, to bring EU citizens closer together. A sense of belonging to the European Union will develop only gradually, as the EU achieves tangible results and explains more clearly what it is doing for people. People recognize symbols of shared European identity such as the single currency and the

appropriate actions and be the precursor of equal development. As of 2013, a significant difference in economic conditions exists between the developed oil states[11] and developing countries[12] within the same League. Such unequal development is unlikely to happen in the EU that promote economic and social solidarity and where resources are fairly redistributed.

The EU, on the other hand, is gone so far as creating a single market. The single market is indeed one of the European Union's greatest achievements. Restrictions on trade and free competition between member countries have gradually been eliminated, thus helping standards of living to rise. The single market has not yet become a single economy however. Some sectors are still subject to national law[13]. Freedom to provide services is beneficial, as it stimulates economic activity. Over the years the EU has introduced a number of policies[14] to help ensure that as many businesses and consumers as possible benefit from opening up the single market. The Single European Act, which came into force in July 1987, provides the extension of the powers of the EEC in some policy areas[15], the establishment of the single market by the end of 1992 and making more frequent use of majority voting in the council of ministers, to make it easier to take decisions about the single market.

Consequently, all borders within the EU on goods have been abolished, together with customs controls on people, but the police still carry random spot checks as part of the fight against crime and drugs. Moreover, EU countries have agreed to

11- Algeria, Qatar, Kuwait, Saudi Arabia and the United Arab Emirates.

12- Comoros, Djibouti, Mauritania, Somalia, Sudan and Yemen.

13- In particular services of general interest.

14- Dealing for example with transport and competition.

15- Such as social policy, research and environment.

heritage of values, which includes a belief in human rights, social solidarity, free enterprise, a fair distribution of the fruits of economic growth, the right to a protected environment, respect of cultural, linguistic and religious diversity and a harmonious blend of tradition and progress.

Governance of the Arab League has been based on the duality of supra-national institutions and the sovereignty of the member states. Preservation of individual statehood derived its strengths from the natural preference of ruling elites to maintain their power and independence in decision making. Moreover, the fear of the richer that the poorer may share their wealth in the name of Arab nationalism, the feuds among Arab rulers, and the influence of external powers that might oppose Arab unity can be seen as obstacles towards a deeper integration of the League.

The lack of commitment is coupled with a lack of vision. If politics could be defined as the art of the possible, the ambitious objectives of the Arab League seem to be hard to reach, if not impossible.

Section 2 – A vision for the future

The Arab League is rich in resources, with enormous oil and gas resources in certain member states. Another industry that is growing steadily in the Arab League is telecommunication. With less than a decade, local companies such as Orascom and Etisalat have managed to compete internationally. Economic achievements initiated by the League amongst member states have been less impressive than those achieved by smaller Arab organizations such as Gulf Cooperation Council (GCC). Among them is the Arab Gas Pipeline that will transport Egyptian and Iraqi gas to Jordan, Syria, Lebanon and Turkey.

This shows, if need be, the incapacity of the Arab League to initiate

the "structural funds", managed by the European Commission, encourage and supplement the efforts of the EU's national and regional authorities to reduce inequalities between different parts of Europe. Inequalities leading to social frustration and frustration to conflicts, money from the EU budget and loans from the European Investment Bank are used to improve Europe's transport infrastructure(8), thus providing better access to outlying regions and boosting their economies.

The fifth challenge for the EU is to preserve European identity and diversity in a globalized world. Working together does not mean erasing the distinct cultural and linguistic identity of individual countries(9). Many EU activities help promote regional specialties and the rich diversity of Europe's traditions and cultures. The old saying "unity is strength" is as relevant as ever to today's Europeans. The European Union is the world's leading trading power and therefore plays a decisive role in international negotiations. The EU takes a clear position on sensitive issues affecting ordinary people, such as environmental protection, renewable energy resources, the precautionary principle in food safety, the ethical aspects of biotechnology, etc. the EU remains the forefront of global efforts to tackle global warming(10).

Ultimately the European member states are committed to a certain number of values that the European citizens share. These are humanitarian and progressive values. People's needs cannot be met simply by market forces, or by individual countries taking unilateral action. Europeans cherish their rich

8- For example, to extend the network of motorways and high-speed railways.

9- The EU has 24 official languages.

10- In December 2008, it unilaterally committed itself to a 20% cut in greenhouse gas emissions by 2020.

To answer this question, one should recognize that member states of each of these organizations do not have the same commitment to the goals of the organization to which they belong and consequently they do not have a clear vision for the future.

Section 1- The level of commitment

From the early fifties, the founding members of what is known today as the European Union have been struggling in order to meet the objectives of their organization.

The first one being to build and maintain the peace established between its member states; we did not witness any war between any European member state ever since.

The second objective being to bring European countries together in practical cooperation; after the collapse of the Soviet empire, many countries of central and Eastern Europe decided that their future lay within the family of democratic European nations(6).

Knowing that security is a major preoccupation for individuals, the EU had, as a third objective, to insure that European citizens can live in security. Making the EU an area of freedom, security and justice where everyone has equal access to justice and is equally protected by the law is a new challenge that requires close cooperation between governments. Bodies like Europol, the European Police Office and Eurojust(7) also have to play an active and effective role.

The fourth objective being economic and social solidarity,

6- Eight of them joined the EU in 2004, followed by two others in 2007 and finally Croatia joined in 2013 to make a total number of 28 member states. Iceland, Turkey and several countries in the Balkans are willing to join in.

7- This promotes cooperation between prosecutors, judges and police officers in different EU countries.

be managed by a common High Authority in countries which had once fought each other. The raw materials of war would be therefore transformed into instruments of reconciliation and peace.

The middle-east did not escape the catastrophic consequences of the two World Wars. At the end of the First World War, the Ottoman Empire was dispossessed from its conquered territories and the victorious allies have been granted mandate over them by the League of Nations. The Mandate authorities have then started a large enterprise of redesigning boundaries that later have been contested by members of the Arab League themselves once they became independent(3).

The major difference between the European countries and the Arab world lies however in the evolution they have witnessed ever since the end of the Second World War. When European countries have evolved towards liberal democracy(4), institutionalization and inclusiveness, Arab countries remained archaic and often headed by absolute monarchs or autocratic self designated dictators. Finding in this context a consensus that may lead to a common denominator of common interests between Arab countries was then made almost impossible. Six initial members signed however the founding agreement of the Arab League in Cairo, on March 22, 1945(5).

What are the reasons then for the relative success of the European Union as a common supranational regional organization and the failure of the Arab League to follow such an evolution?

3- This is the case for example of Iraq after the invasion of Kuwait.

4- Greece got rid of the last European dictatorship in 1975. We do not mention eastern European countries because they were still satellite states of the Soviet Union until the Perestroika and their access to independence in the early nineties.

5- Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Syria and Saudi Arabia. Since then, sixteen more states joined the organization. But due to recent uprising in Syria, the League suspended this member state and now counts 21.

better integration between member states of the Arab League.

Similar in their objectives, these two organizations have not been equally successful. While the European Union can be considered today as one of the major players on the international scene, the role of the Arab League remains, at the very least, marginal. We will explore in this paper the legal, institutional and political reasons that determined the success of the first and the failure of the latter.

Part I – The Political Reasons

After the Second World War, the European continent was ravaged on all levels; human, political, institutional, economic and infrastructure. The war as means to spread ones supremacy showed its limits. Other choices had to be explored: Peace instead of war, cooperation rather than confrontation and solidarity replaced nationalisms.

According to Pascal Fontaine[1], "before becoming a real political objective, the idea of uniting Europe was just a dream in the minds of philosophers and visionaries. Victor Hugo, for example, imagined a peaceful 'United States of Europe" inspired by humanistic ideals. The dream was shattered by the terrible wars that ravaged the continent during the first half of the 20th century".

Those ideals were later carried out, in a more realistic manner, by people like Robert Schuman[2] who, on the 9th of May 1950, took up an idea originally conceived by Jean Monnet that proposed the establishment of a European Coal and Steel Community (ECSC). The production of coal and steel would

1- Former assistant to Jean Monnet and Professor at the Institut d'Etudes Politiques, Paris. Europe in 12 Lessons, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications, Brussels, 2010, p. 5.

2- French Foreign Minister.

Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi and Winston Churchill set about persuading their peoples to enter a new era. New structures would be created in Western Europe, based on shared interests and founded upon treaties guaranteeing the rule of law and equality between all countries.

As for the Arab League, representatives of the first six member states – Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Syria and Saudi Arabia – that initiated the league's formation signed the agreement in Cairo, on March 22, 1945. Since then, 16 more states joined the organization, but due to recent uprising in Syria and their government's brutal way of dealing with political opponents, the league suspended this member state and now counts 21 members.

According to the Arab League's main document, Charter of Arab League, the organization's main goal is "strengthening of the relations between the member-states, the coordination of their policies in order to achieve co-operation between them and to safeguard their independence and sovereignty; and a general concern with the affairs and interests of the Arab countries". These affairs and interests include all important economic issues, including finances, commerce, business, currency, etc. They also include social, cultural and health affairs, communication, transport, travel, the question of nationality, visas and passports.

Despite this declaration of good intentions, the historical evolution of the member states of the Arab League show little success. Rare are the countries that avoided civil wars, coups and political instability. The commitment to national self-interest seems to be stronger than the commitment to the objectives of the Organization per se. political archaism may be identified as a reason for such failure. If liberal democracy opened the door for more regional integration in Europe, traditional regimes closed the door for a

European Union and Arab League Legal, Institutional and Political Assessment

Dr. Dany Ghsoub *

Introduction

On 9 May 1950, the Schuman Declaration proposed the establishment of a European Coal and Steel Community, which became reality with the Treaty of Paris of 18 April 1951. This put in place a common market in coal and steel between the six founding countries (Belgium, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands). The aim, in the aftermath of the Second World War, was to secure peace between Europe's victorious and vanquished nations and bring them together as equals, cooperating within shared institutions.

A new kind of hope emerged from the rubble of the Second World War. People who had resisted totalitarianism during the war were determined to put an end to international hatred and rivalry in Europe and create the conditions for lasting peace. Between 1945 and 1950, a handful of courageous statesmen including

* *Professor at Faculty of Law and Political Science, NDU.*

Contents

N° 92 - APRIL 2015

European Union and Arab League Legal, Institutional and Political Assessment

Dr. Dany Ghsoub **5**

L'agriculture au Liban: la nécessité d'une transition vers l'agriculture durable

Dr. Bilal Chehaita - Manale Ibrahim **61**

Abstracts ***97***

Résumés ***105***

DEFENSE NATIONALE LIBANAISE

Advisory Board

Prof. Adnan AL-AMIN
Prof. Nassim EL-KHOURY
Prof. Tarek MAJZOUB
Prof. Michel NEHME
General (R.T.D) Nizar ABDEL KADER

Editor in Chief: Prof. Michel NEHME
Editor Director: Nayla ASSAF

Writer's Guidelines

1- *The Lebanese National Defense Journal, a quarterly published in Arabic, English, and French, provides insightful, expert, and intellectual studies on military trends and cultural and strategic features.*

2- *Submitted articles should not be previously published or submitted for publishing elsewhere.*

3- *All submissions must be original work based on facts or scientific theories and empirically accurate. Informations mentioned in the article must also be supported by references. Submissions should be accompanied with a brief author's CV, including a list of previous published work, and summary of the article in either English or French.*

4- *All submissions will be evaluated by an editorial committee that would advise whether the articles will be published or rejected.*

5- *The Journal will inform writers within two months if submission will be published. The editors reserve the right to publish accepted articles in any upcoming issue they deem appropriate. The editor will inform writers of any significant changes that the committee has recommended.*

6- *All articles should be electronically submitted on a word document.*

7- *Rejected submissions will not be returned to the writers.*

8- *The Journal considers all published materials to reflect the opinion of the author and doesn't necessarily reflect the opinion of the Lebanese army.*

9- *The Journal hold all copyrights on published materials and republication or redistribution of content is prohibited without the prior written consent of the Journal.*

For inquiries, contact the Lebanese National Defense editor at ***micheln@ndu.edu.lb***

Defense Nationale Libanaise

- European Union and Arab League Legal, Institutional and Political Assessment
- L'agriculture au Liban: la nécessité d'une transition vers l'agriculture durable