

استغلال الأراضي الفلاحية كآلية لتحقيق الأمن الغذائي

ط/ حيرش نور الدين (جامعة مستغانم)

ط/ زروقي خديجة (جامعة وهران)

مقدمة

يعتبر العقار الفلاحي الحجر الأساس للنهوض بالاقتصاد الوطني بالنظر إلى دوره الفعال في تحقيق التنمية وتوفير الحاجيات الأساسية لأفراد المجتمع، ومن ثمة تحقيق الأمن الغذائي، الذي بات يشكل عقبة أمام تطور الشعوب وتحقق اكتفائها الذاتي، بسبب ضعف أداء العقار الفلاحي نتيجة سوء استغلاله والتوسع العمراني على حسابها الذي عرف انتشارا كبيرا في الآونة الأخيرة، إلى جانب التناقض والتطبيق الغير سليم للنصوص القانونية المنظمة له مما نتج عنه التصرفات الغير قانونية والمضاربات والاستغلال الغير عقلاني للأراضي الفلاحية مما يؤثر على مختلف المجالات وما ينتج عنه من آثار سلبية فتسعى الدولة جاهدة من أجل تحسين وترشيد استغلال العقار الفلاحي بصورة فعالة، من خلال الحرص على تعديل وتنقيح النصوص القانونية بما يضمن التحكم في استغلاله بالنظر إلى دوره الفعال في النهوض بالقطاع الفلاحي ودعم التنمية الفلاحية وتقليص الفجوة الغذائية.

يرتبط الأمن الغذائي بالعديد من المتغيرات منها المناخية، ومشكلة العقار الفلاحي، حيث تبقى أزمة الغذاء تتصدر لائحة اهتمامات العالم بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة، لاسيما القفزات الغير مسبوقة لأسعار السلع الغذائية والاعتماد على الواردات بشكل كبير في هذا المجال، مما جعل المشرع الجزائري يعطي العقار الفلاحي اهتماما كبيرا من خلال ترسانة النصوص القانونية والتنظيمية والبرامج التنموية التي سطرته الدولة لتفعيل دور العقار الفلاحي في تحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي، هذا يما يدعو إلى طرح الإشكال التالي: ما دور العقار الفلاحي في سد الفجوة الغذائية وبالتالي تحقيق الامن الغذائي؟ وما هي القوانين المتعلقة باستغلال العقار الفلاحي .

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للأمن الغذائي.

مفهوم الأمن الغذائي من المفاهيم القديمة الوجود و الحديثة الأثر في التفكير التنموي، الذي برز للوجود سنة 1970 على يد منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وتطور من التركيز على البعد الكمي

للمشكلة الغذائية إلى إعطاء أهمية للاعتبارات النوعية والبعد الإنسان فتعددت المفاهيم والتعريفات للأمن الغذائي، وكل المفاهيم اللصيقة به من جهة، والأبعاد التي لها علاقة وطيدة وقوية به.

المطلب الأول: تعريف الأمن الغذائي .

عرفت المنظمة العالمية للتنمية الزراعية والأمن الغذائي على أنه "توفير الغذاء بالكميات والنوعيات اللازمة للنشاط والصحة وبصورة مستمرة ولكل فرد من المجموعات السكانية اعتمادا على الإنتاج المحلي أولا، وعلى أساس الميزة النسبية لإنتاج السلع الغذائية لكل القطر، وإتاحته لكافة أفراد السكان بالأسعار التي تتناسب مع دخولهم وإمكانياتهم المالية"¹.

كما عرفته لجنة الأمن الغذائي العالمي على أنه "تمتع البشر كافة في جميع الأوقات بفرص الحصول، من الناحيتين المادية والاقتصادية ، على أغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي حاجاتهم الغذائية وتناسب أذواقهم الغذائية كي يعيشوا حياة توفر لهم النشاط والصحة"².

وفي تعريف آخر للأمن الغذائي على أنه " قدرة المجتمع على توفير احتياجات التغذية الأساسية لأفراد الشعب وضمان حد أدنى من تلك الاحتياجات بانتظام"³، وأجمع الباحثين على تعريفه على أنه " تحقيق اكتفاء ذاتي نسبي في ميدان الغذاء بحيث يتمكن البلد أو مجموعة البلدان المتعاونة فيما بينها ، من التلبية محليا لأكثر قدر ممكن من الحاجيات الغذائية لمجموعة المواطنين ، وذلك دون الحاجة إلى طلب المعونة، أو الاستيراد من الخارج"⁴.

¹ - المنظمة العربية للتنمية الزراعية، الزراعة والتنمية في الوطن العربي، نحو أمن غذائي عربي وتنمية زراعية مستدامة ، العدد الأول والثاني، ديسمبر 2009، ص 28.

² - le Programme CE-FAO « Sécurité alimentaire l'information pour l'action », FAO 2008 , <http://www.fao.org/docrep/013/al936f/al936f00.pdf>

³ - محمد السيد عبد السلام، الأمن الغذائي للوطن العربي، سلسلة عالم المعرفة، العدد 230، الكويت، ص 90.

⁴ - دراسة الأمانة العامة لاتحاد غرف التجارة والصناعة العربية ، الأمن الغذائي العربي، مؤتمر اتحاد الغرف العربية من 5 الى 8 أبريل 1980، ص 330.

من خلال هذه التعاريف يتبين أن المنظمة العالمية للتغذية والزراعة أسست تعريفها للأمن الغذائي على الجانب الإنساني ، فهي تهتم بالإنسان بالدرجة الأولى وباحتياجاته الغذائية وبمشكلة الجوع⁵ حفاظا على كرامته الإنسانية من جهة، والعمل على توفير الغذاء الذي يضمن صحة الإنسان ونشاطه من جهة أخرى، هذا الاهتمام وإن كان في محله إلا أنه معيب حيث لا يصلح لبناء اقتصاد وطني سليم لأنه يشجع على استيراد الغذاء من الخارج أو بالاعتماد على المعونات والتضامن الدولي، مما يمكن القول أن مفهوم الأمن الغذائي وفق تعريف المنظمة العالمية للتغذية لا يصلح ليكون مبدأ تبنى عليه سياسة زراعية وطنية تسعى إلى تحقيق اكتفاءها الغذائي.

ويعتبر التعريف الذي جاء ضمن التقرير المشترك للمؤتمر العالمي حول الغذاء الصادر عن منظمة الأغذية والزراعة والمنظمة العالمية للتجارة التعريف الأكثر شيوعا، الذي يعرف الأمن الغذائي بصورته الأساسية على أنه "حصول جميع الأفراد وبشكل دائم على المواد الغذائية اللازمة والكافية لتغذية الإنسان وبقائه في حالة صحية جيدة"⁶.

ويتم توفير الاحتياجات الغذائية الأساسية بإنتاجها محليا ، أو بإنتاج جزء منها واستيفاء باقي الاحتياجات من خلال استيرادها، فالأمن الغذائي لا ينطوي بالضرورة على إنتاج كل الاحتياجات الغذائية الأساسية أو حتى الجزء الأكبر منها محليا ، بل ينطوي على توفير الموارد اللازمة لتوفير هذه الاحتياجات من خلال تصدير منتجات أخرى تتمتع بإنتاجها كتصدير الجزائر للبترول والغاز، ومن ثمة فإن الأمن الغذائي يشتمل على قدر من المرونة في استخدام الموارد، وفي الاعتماد المتبادل مع الآخرين⁷.

ويمكن التمييز بين مستويين للأمن الغذائي:

الأمن الغذائي المطلق: هو إنتاج الغذاء داخل الدولة الواحدة بما يعادل أو يفوق الطلب المحلي، ويعرف أيضا بالأمن الغذائي الذاتي، ومن الواضح أن مثل هذا التحديد الواسع للأمن الغذائي

⁵ - زعيط نور الدين، مقال بعنوان الإشكالية الغذائية للدول النامية ، طبيعتها وتجلياتها وأسبابها، حالة الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاقتصادية، العدد 31، جوان 2009، المجلد ب، ص 232.

⁶ - Joseph H.Hulse, **Développement durable : un avenir incertain**, les presses du l'université Laval, Québec, Canada, 2008, p 179.

⁷ - محمد السيد عبد السلام، المرجع السابق ، ص 28.

توجه له عدة انتقادات، كما انه يفوت عللا الدولة إمكانية الاستفادة من التجارة الدولية القائمة على التخصص وتقسيم العمل واستغلال المزايا النسبية⁸.

الأمن الغذائي النسبي: يعني قدرة الدولة على توفير مجتمعتها من السلع والمواد الغذائية كليا أو جزئيا، وضمان الحد الأدنى من تلك الاحتياجات، لكن هذا لا يعني بالضرورة إنتاج كل الاحتياجات الغذائية الأساسية⁹، بل يقصد به تأمين المواد اللازمة لتوفير هذه الاحتياجات من خلال منتجات أخرى يتمتع فيها القطر أو الدولة بميزة نسبية على الأقطار الأخرى ، بالتالي فان المفهوم النسبي للأمن الغذائي يعني تأمين الغذاء بالتعاون مع الآخرين.

المطلب الثاني: واقع الأمن الغذائي في الجزائر .

إن انعدام الأمن الغذائي يشكل تحد كبير يهدد الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للجزائر نتيجة سياسات تنموية فاشلة لم يحظ فيها القطاع الفلاحي بصفة عامة ، والعقار الفلاحي بصفة خاصة بالأولوية والاهتمام الكافي ، مما أدى إلى تدهور الإنتاج الفلاحي الذي لم يواكب متطلبات الأفراد ، بالمقابل ارتفاع الواردات الغذائية التي تجاوزت 2 مليار دولار خلال فترة التسعينات، وتعدت 4 مليار دولار سنة 2010، ومن المتوقع أن تتعدى 6.5 مليار دولار سنة 2020¹⁰.

تشير الإحصائيات إلى أن الجزائر تعرف تبعية غذائية كبيرة، حيث ارتفع متوسط التبعية للحبوب من 51.24 % خلال الفترة الممتدة ما بين 1970 -1980 إلى 71.74% خلال الفترة الممتدة 1981-1990 وانخفض إلى 70.30 % خلال الفترة 1991-2001، وانتقل متوسط التبعية بالنسبة لسلعة القمح من 56.8 % إلى 78%، وانخفض إلى 71.55 % على التوالي خلال الفترة نفسها¹¹، وبقيت الجزائر حتى الألفية الثالثة تعاني من التبعية في مجال الغذاء بالنظر إلى العديد من الأسباب والعوامل، والتي تعتبر عائقا أمام تحقيق الأمن الغذائي ومنها خاصة :

⁸ - أميمة سميح الزين ، الأمن الغذائي ونדרه الماء، مجلة الجنان، العدد 03 ، ص 78.

⁹ - أميمة سميح الزين ، المرجع السابق، ص 78.

¹⁰ - رقية خلف محمد الجبوري، السياسات الزراعية وأثرها في الأمن الغذائي في بعض البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، 2012 ص 65.

¹¹ - عيسى بن ناصر، مشكلة الغذاء في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم في العلوم الاقتصادية ، جامعة قسنطينة، الجزائر ، ص 182.

- النمو السكاني والتحول الديموغرافي ، خاصة مع زيادة النزوح والتوجه نحو المدن الذي ينجر عنه زيادة الطلب على الغذاء والتغيير في أنماطه، ويؤثر التمدن بالدرجة الأولى على القطاع الزراعي حيث يؤدي إلى تراجع، وتتجلى الآثار السلبية للنمو والتوسع السكاني على الأمن الغذائي بوضوح في البلدان النامية أين تكون الحاجة لتحقيق الأمن الغذائي صورة عن محاربة الفقر .

- التغيرات المناخية وتأثيرها على إنتاج الغذاء، مثل الاحتباس الحراري الذي يؤدي إلى زيادة الكوارث الطبيعية كالعواصف والفيضانات وموجات الحرارة المرتفعة وزيادة مستويات مياه البحر، هذه العوامل تؤثر تهدد الإنتاج الفلاحي وتوزيع الطعام.

- قلة الأراضي الصالحة للزراعة ، والتي بلغت 7231350 هكتار سنة 1983، وصلت إلى 7661380 هكتار سنة 1990 لتبلغ مساحة 8193740 هكتار سنة 2001 لتصل إلى حوالي 8321680 هكتار سنة 2004 ، ويعود سبب هذه الأرقام المنخفضة إلى ضعف الاستثمار في المجال الزراعي¹² ومحدودية الموارد الأساسية للزراعة، بالإضافة إلى التوسع العمراني على حساب الأراضي الفلاحية الذي عرف انتشارا كبيرا في الآونة الأخيرة زيادة على مشاكل التجارة والتسويق من العرض والتوزيع والأسعار وضعف الاستثمار في المجال الزراعي .

وعلى ضوء هذه العوامل تواجه الشعوب تحديات كبيرة في تحقيق الأمن الغذائي، يتعلق الأمر بالعمل على زيادة إنتاج الغذاء باستغلال الحد الأدنى من الأراضي الفلاحية وغيرها من المقومات الفلاحية التي تتمتع بها الجزائر ، والعمل على توزيعها بفعالية أكبر، والعمل على تقليل إهدار الغذاء وتجنب العمليات الملوثة للمحيط السهر على توفير الغذاء الصحي والأمن وبأسعار معقولة، وأن يتم توريدها وتوزيعها بطرق تلبي احتياجات وتطلعات المستهلكين حسب أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، كما يجب العمل على توعية المواطن وتحسيسه ومساعدته على اتخاذ قرارات واختيارات غذائية صحيحة¹³.

¹² - زعبيط نور الدين، المرجع السابق، ص 246.

¹³ - Global Food Security Programme Stratégique Plan, 2011 - 2016, p 04_05.

كما يجب تحقيق توازن بين الاستخدامات المختلفة للأراضي الفلاحية ، وإعطاء الأولوية للتنافس كزيادة إنتاج الأغذية على نحو مستدام مع المحافظة على خدمات النظم الايكولوجية التي يعتمد عليها إنتاج الغذاء، والعمل على زيادة الإنتاجية الغذائية مع مراعاة معايير الجودة والنظافة ، كما يجب الاهتمام بالبحث الزراعي وتطويره والاهتمام بالبحوث المتعلقة بالتغيرات المناخية¹⁴.

المبحث الثاني: دور العقار الفلاحي في تحقيق الأمن الغذائي .

يلعب القطاع الفلاحي بصفة عامة، والعقار الفلاحي بصفة خاصة دورا مهما في تحقيق التنمية الاقتصادية وبالتالي الوصول إلى تحقيق الأمن الغذائي والتخلص من التبعية، إذ حضي العقار الفلاحي في الجزائر باهتمام كبير وهو ما نشهده من الترسانة القانونية والتنظيمية التي وضعها المشرع من أجل تنظيم استغلاله.

المطلب الأول : الإطار القانوني لاستغلال العقار الفلاحي.

صنف المشرع الجزائري الأراضي الفلاحية أو الأراضي ذات الوجهة الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة بموجب القانون رقم 90-30¹⁵ المتعلق بالأملاك الوطنية ، نظرا لأهميتها الاقتصادية ومساحتها التي تقدر بحوالي 2.7 مليون هكتار، لذلك خصها المشرع الجزائري باهتمام كبير ، يتجلى ذلك في تنوع وتعدد النصوص القانونية والتنظيمية التي تسير استغلال العقار الفلاحي من خلال أنظمة قانونية مختلفة من نظام الانتفاع الدائم إلى نظام الاستصلاح إلى نظام الامتياز، الذي اعتمده المشرع الجزائري كنمط لاستغلال الأملاك الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية.

¹⁴ - عيسى بن ناصر، المرجع السابق، ص 198.

¹⁵ - القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن الأملاك الوطنية ، جريدة رسمية عدد 52، لسنة 1990.

ففي البداية صدر الأمر 68-653 المؤرخ في 30/09/1968 الخاص بالتسيير الذاتي في الفلاحة¹⁶ وقد منح فيه المشرع للمستحقين حق انتفاع غير محدد المدة على مجمل الاستغلالات الزراعية وبدون مقابل، ولا يمكن حرمان المستحق منه إلا وفقا لإجراءات نص عليها المرسوم 69-16¹⁷ المؤرخ في 15/02/1969 المتضمن تحديد اختصاصات وسير هيئات التسيير الذاتي في الفلاحة، ويكون هذا الحق غير قابل للتنازل عنه، ثم صدر بعد ذلك الأمر رقم 71-73¹⁸ المؤرخ في 08/11/1971 المتعلق بالثورة الزراعية، وقد منح فيه المشرع للمستفيد حق انتفاع غير محدد المدة و بدون مقابل ينتقل إلى الورثة ولا يحرم منه صاحبه إلا وفقا لإجراءات نص عليها المرسوم رقم 72-109 المؤرخ في 07/06/1972¹⁹ المتضمن نماذج عقود المنح الخاص بالثورة الزراعية.

صدر بعد ذلك قانون استصلاح الأراضي وحياسة الملكية العقارية، يتعلق الأمر بالقانون رقم 83/13 المؤرخ في 13/08/1983²⁰ والمرسوم رقم 83/724 المحدد لكيفيات تطبيقه²¹، والذي يشجع المواطنين على استصلاح الأراضي، واستغلال أقصى ما يمكن من الإمكانيات الزراعية خصوصا بالجنوب، واعتراف الدولة بالملكية العقارية الفلاحية لكل شخص طبيعي أو معنوي سيستصلح أرضا بوسائله الخاصة، كما جعل المرسوم رقم 97/483²² من حق الامتياز الناتج عن الاستصلاح سببا من أسباب حق الملكية.

¹⁶ - الأمر رقم 68-653 المؤرخ في 30/09/1968 جريدة رسمية عدد 15 لسنة 1969.

¹⁷ _ المرسوم رقم 69-16 المؤرخ في 15/02/1969 المتضمن تحديد اختصاصات وسير هيئات التسيير الذاتي في الفلاحة .

¹⁸ - الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 08/11/1971 المتعلق بالثورة الزراعية، جريدة رسمية عدد 97 لسنة 1971.

¹⁹ - المرسوم رقم 72-109 المؤرخ في 07/06/1972 المتضمن نماذج عقود المنح الخاص بالثورة الزراعية ، جريدة رسمية عدد 44 لسنة 1972 .

²⁰ - القانون رقم 83/13 المؤرخ في 13/08/1983 المتعلق باستصلاح الأراضي الفلاحية وحياسة الملكية العقارية ، جريدة رسمية عدد 28 لسنة 1983 .

²¹ - المرسوم رقم 83/724 المؤرخ في 10/12/1983 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 83/18 المتعلق بحياسة الملكية العقارية، جريدة رسمية عدد 51 لسنة 1983.

²² - المرسوم التنفيذي رقم 97/483 المؤرخ في 15/12/1997 المحدد لكيفيات منح الامتياز قطع أرضية من الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة في المساحات الاستصلاحية، جريدة رسمية عدد 83 لسنة 1997 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 98/372 المؤرخ في 23/11/1998 جريدة رسمية عدد 88 لسنة 1998.

وقد حدد القانون رقم 19/87²³ المؤرخ في 1987/12/08 كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية عن طريق منح هذه الأراضي للمنتجين على شكل حق انتفاع دائم على مجمل الأراضي المكونة للمستثمرة الفلاحية، وحق امتلاك جميع الممتلكات، وبذلك فإن للأرض تبقى ملكا للدولة ويكون لها حق امتلاك الرقبة ، ولأعضاء المستثمرة حق الانتفاع خلافا للقواعد العامة لحق الانتفاع الذي ينتقي فيه حق الانتفاع بوفاء المنتفع، ويكون المنح أساسا بصفة جماعية وعلى الشيوخ ولكن يمكن استثناء منحه فرديا وبشروط خاصة وتبعا لذلك تنشأ المستثمرة الفلاحية بمجرد صدور عقد المنح من مديرية أملاك الدولة و تكون إما جماعية لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة إذا كان المنح بصفة جماعية، وفردية إذا تم المنح في شكل فردي وفقا لشروط خاصة وبصفة استثنائية.

بالنظر الى واقع العقار في الجزائر الذي أسفر عن العديد من الاختلالات بأحكام القانون نتيجة عدم استقرار وضعية المستغلين ممن يؤثر على العقار الفلاحي خاصة الأراضي المهملّة والبنائيات الغير المستغلة ، أو التي حولت إلى نشاط غير فلاحى، وتحويل الأراضي الخصبة إلى أراضي قابلة للتعمير، زيادة على غياب الإدارة وتراكم القضايا أمام المحاكم من أجل إبقاء حق الاستفادة أو الإيجارات التي أقدم أعضاء المستثمرة على إبرامها مع الخواص الذين يملكون، وظهور منازعات من أجل التعويض على أساس الإثراء بلا سبب طبقا لأحكام المادة 141 من القانون المدني الجزائري، زيادة على المشاكل الداخلية بين أعضاء المستثمرة الفلاحية، والتي تؤدي الى تقسيمها أو إيجارها²⁴.

ونتيجة هذه الوضعية تم إصدار القانون رقم 25/90²⁵ المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16/08 بهدف وضع سياسة عقارية جديدة تتكفل بالمعطيات الجديدة الناتجة عن التحولات السياسية والاقتصادية ذات الطابع الليبرالي، والتي ظهرت في أواخر الثمانينات حيث انهي هذا القانون احتكار البلديات في مجال المعاملات العقارية ، وتم إنشاء سوق

²³ - القانون رقم 19/87 المؤرخ في 1987/12/08 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم للمنتجين الفلاحين ، جريدة رسمية عدد 50 لسنة 1987، الملغى بموجب القانون رقم 10-03 المؤرخ في 2010/08/15، جريدة رسمية عدد 46 لسنة 2010

²⁴ - محمد حجابي، إشكاليات العقار الصناعي و الفلاحي وتأثيرها على الاستثمار بالجزائر، مجلة الواحة للبحوث والدراسات، العدد 16 لسنة 2012 ص 328.

²⁵ - القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد 49 لسنة 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16/08 المؤرخ في 2008/08/03، جريدة رسمية عدد 46 لسنة 2008.

عقارية حرة، حيث لم تعد من صلاحيات الجماعات المحلية مباشرة العمليات العقارية²⁶ ما عدا تلك الواقعة بين الأشخاص العموميين²⁷.

كما تجب الإشارة إلى أن أحكام هذا القانون، خاصة المواد من 76 إلى 82 منه حددت شروط و كفيات استرجاع المالكين الأصليين ذوي الجنسية الجزائرية أو ذوي حقوقهم للأراضي الفلاحية التي تم تأميمها ، أو التي كانت عبارة عن هبة في إطار القانون رقم 71-73 المتضمن الثورة الزراعية²⁸، وكذلك الأراضي الموضوعة تحت حماية الدولة بعد الاستقلال .

السؤال المطروح في هذا المجال ما مصير حقوق المستفيدين المعنيين بعمليات الاسترجاع بموجب القانون رقم 19/87 ؟

حاول قانون التوجيه العقاري وضع ضمانات لهؤلاء عن طريق استفادتهم من قطع أرض جديدة من الأراضي الغير موزعة ، شريطة أن لا تكون تلك الأراضي قد فقدت طابعها الفلاحي ، كأن يستعمل وعائها لغرض البناء أو إدماجها ضمن المستثمرات الفلاحية الجماعية التي يقل عدد شركائها عن العدد المبين في العقد الإداري الأصلي أو الاستفادة من قطع أرض تم فصلها من المستثمرة الفلاحية الجماعية التي يقل عدد شركائها عن العدد المبين في العقد الإداري الأصلي، وهذا بعد إسقاط الجهة القضائية المختصة حقوق انتفاع المستفيدين، أو بواسطة قرار الوالي المختص إقليميا إذا لم يستوفي العقد الإداري بعد إجراءات التسجيل والشهر العقاري، كما يتم تعويضهم نقديا وفقا للتشريع المعمول به²⁹ .

إن تأخر إعداد قانون التوجيه الفلاحي رقم 16/08 يعكس مدى أهميته خاصة وأنه يهدف إلى إرساء ضوابط جديدة لطرق استغلال الأراضي الفلاحي، الذي يتمثل في تسوية وضعية العقار الفلاحي المنتج ، والمتربع على مساحة قدرها 52 مليون هكتار موزعة على كامل التراب الوطني في شكل

²⁶ - لم تعد من صلاحيات الجماعات المحلية بإمكانها مبدئيا أن تتولى مباشرة ممارسة أنشطة التسيير العقاري، فبموجب قانون التوجيه العقاري تكون ملزمة بإنشاء سواء بمفردها أو بمشاركة جماعات محلية أخرى ، وكالة للتسيير والتنظيم العقاري الحضري تكلف بتسيير المحافظة العقارية الموجودة او المستقبلية طبقا لدفتر الشروط، محمد حجاري، المرجع السابق، ص 337.

²⁷ - المادة 73 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري.

²⁸ - القانون رقم 71-73، سبق التعريف به.

²⁹ - محمد حجاري، المرجع السابق، ص 330.

مستثمرات جماعية أو فردية تابعة للدولة، فهذا القانون جاء لعوض حق الانتفاع المنصوص عليه في القانون رقم 19/87 المحددة بمدة 99 سنة بحق الامتياز الذي يركز على مبدأ تأجير الأرض من الدولة³⁰، والذي تتراوح مدته من 40 الى 90 سنة حسب طبيعة المزروعات.

لكن يعاب على هذا القانون انه ينطوي على الكثير من الابهامات خاصة نوعية العقد الذي يبرم بين المستفيد من حق الامتياز والإدارة الوصية، كذلك إسناد مهمة الفصل في النزاعات الناتجة بين طرفي العقد إلى الإدارة نفسها بعدما كانت هذه المهمة من اختصاص الجهات القضائية في ظل القانون رقم 19/87 مما ينتج عن ذلك تعسف الإدارة في استعمال سلطتها.

إن تحديد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية الخاصة أو المخصصة أو الملحقة بهيئات ومؤسسات عمومية لانجاز المهام المسندة إليها³¹ تكون عن طريق التنظيم، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 06/11 المؤرخ في 2011/01/10 المتعلق بتحديد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والمخصصة أو الملحقة بالهيئات و المؤسسات العمومية³² الذي بموجبه تم وضع الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية الخاصة للدولة بالمؤسسات العمومية مهما كان طابعها، وكذا وسائل الاستغلال تحت تصرفها عن طريق الامتياز عن طريق إيداع ملف طلب الامتياز لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، يبين فيه الهيئة أو المؤسسة العمومية المستفيدة، وطبيعة الأملاك المعنية وقوامها وموقعها، وكذا أوجه استخدامها، وبعد دراسة الملف تعد إدارة أملاك الدولة المختصة إقليميا عقد الامتياز³³، ويجب إرفاقه بدفتر شروط موافق عليه من الوزير المكلف بالفلاحة يحدد شروط استغلال المادة النباتية أو الحيوانية المعنية وإنتاجها وتسويقها³⁴.

المطلب الثاني: مساهمة العقار الفلاحي في تحقيق الأمن الغذائي.

³⁰ - يعرف حق الامتياز على انه تصرف تمنح الدولة بموجبه ولمدة معينة حق الانتفاع على بأرض متوفرة تابعة لأموالها الوطنية الخاصة لكل شخص طبيعي او معنوي في إطار استصلاح المناطق الصحراوية والجبلية و السهلية.

³¹ - المادة 19 من القانون رقم 16/08، سبق التعريف به.

³² - المرسوم التنفيذي رقم 06/11 المؤرخ في 2011/01/10 المتعلق بتحديد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والمخصصة أو الملحقة بالهيئات و المؤسسات العمومية ، جريدة رسمية ، عدد 2 ، سنة 2001 .

³³ - نبيل صقر، العقار الفلاحي نصا وتطبيقا، النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالعقار الفلاحي، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين الميلة الجزائر، 2008، 21.

³⁴ - المواد 4 و6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 06/11، سبق التعريف به

يلعب العقار الفلاحي دورا مهما في دفع عجلة الاقتصاد مما له من انعكاسات على استقرار الدولة واستقلاليتها، وبالتالي تحقيق الأمن الغذائي، إذ حضي باهتمام كبير من خلال برامج دعم النمو الاقتصادي وذلك بالمصادقة على قانون التوجيه الفلاحي الذي سطر محاور التنمية المستدامة الفلاحية ، والعمل على تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة بين جميع الأقاليم، وبالتالي المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي³⁵.

فتحقيق الأمن الغذائي يفرض الانفتاح على الاستثمار في مختلف القطاعات بما فيها القطاع الفلاحي، حيث تقرر دعم هذا القطاع بإعادة تفعيل نشاط الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من خلال منح حق الامتياز الذي عمل على حل إشكالية العقار الفلاحي بموجب القانون رقم 03/10³⁶ الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية الخاصة، بموجب دفتر شروط يسمح للفلاحين باستغلال الأراضي لتنويع استثماراتهم،

كما أعطى هذا القانون للفلاحين أحقية الاستثمار في الأراضي الفلاحية بمشاركة الشركات الأجنبية للنهوض بالقطاع والاستفادة من الخبرة الأجنبية³⁷.

وتتجلى مساهمة العقار الفلاحي في سد الفجوة الغذائية في التخفيف من التبعية في مجال الغذاء التي أصبحت تفرق الحكومة، حيث أصبح الغذاء أداة ضغط من الدول المصدرة للغذاء ، فأصبحت التبعية الغذائية وسيلة ضغط سياسي واقتصادي على الدول المستوردة ، كما يساهم الإنتاج الفلاحي في تحسين مستوى الأمن الغذائي وضمان تطور للتنظيم ولأدوات تأطير قطاع الفلاحة قصد المحافظة على قدراته الإنتاجية، والسماح بالزيادة الإنتاجية والتنافسية ، مع ضمان حماية الأراضي والاستعمال الرشيد للمياه ذات الاستعمال الفلاحي³⁸.

³⁵ - المادة الأولى من قانون التوجيه الفلاحي.

³⁶ - القانون رقم 03-10 المؤرخ في 15/08/2010 المحدد لشروط و كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة بالدولة ، جريدة رسمية عدد 46 لسنة 2010.

³⁷ - الشراكة مع الأجانب لا بد أن تكون بتحفظ ، وينبغي أن يكون المستثمر الأجنبي شريك بواسطة الأموال والتجهيزات مع المستفيد من حق الامتياز .

³⁸ - المادة 02 من القانون رقم 16/08، سبق التعريف به .

كما تجب الإشارة إلى أن القطاع الفلاحي يعاني العديد من المشاكل، وعلى رأسها مشكلة العقارات الفلاحية التي تعتبر من المشاكل الرئيسية خاصة بعد قانون 19/87 والتي أثرت سلبا على الاستثمار وبالتالي على الإنتاج الفلاحي، خاصة باحتفاظ السلطات بحق استرداد الأرض إذا ثبت تهاون أو تفريط من قبل مستغلي الأراضي الفلاحية وفق ما تم الاتفاق عليه في العقد المبرم بين المستفيد والإدارة تطبيقا لأحكام حق الشفعة المنصوص عليه في أحكام القانون المدني في حالة إخلال الفلاح بالتزام استغلال الأرض الفلاحية في غير الوجهة المخصصة لها .

كذلك الأمر بالنسبة للفلاحين الذين يطالبون بإيجاد صيغة معينة تمكنهم من امتلاك تلك الأرض عوض تأجيرها حيث لا يتمكن من استخدام الأرض كضمان للحصول على قروض، إذ يجب أن تأخذ الدولة بعين الاعتبار الاستثمارات التي قام بها الفلاحون منذ صدور القانون رقم 19/87 لحد الآن حتى لا يتم إهدار حقوقهم، مع الحفاظ على السيادة الوطنية وحماية الأمن الغذائي الوطني شريطة أن يستقر الفلاح بعقد واضح المعالم يسمح بالعمل في جو من الاطمئنان والحرية³⁹ ، مشيرا إلى الغموض الذي يكتنف الشروط التي تقيد استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال العمومية وفقا للمنظومة الجديدة للقوانين المسيرة للعقار الفلاحي .

الخاتمة

رغم الجهود التي بذلتها الدولة الجزائرية للحد من التبعية الغذائية من خلال العديد من الإصلاحات التي مست مختلف جوانب القطاع الفلاحي وكثرة النصوص القانونية المنظمة لاستغلال العقار الفلاحي، وكذا توفر الإمكانيات المادية والبشرية إلا أنها لم تصل بعد إلى درجة الاكتفاء في مجال الغذاء بسبب ارتباط الأمن الغذائي بالعوامل المناخية وتغيرات الأسعار العالمية من جهة، ومن جهة أخرى عدم وجود سياسة تشريعية واضحة في العديد من المجالات خاصة مجال الاستثمار، وما نتج عن ذلك من كثرة النصوص القانونية وصعوبة تطبيقها.

إن تحقيق الأمن الغذائي في الجزائر يعتبر تحديا على جميع المستويات يستدعي بذل المزيد من الجهودات لاسيما حل إشكالية العقار الفلاحي وتسوية الملكية العقارية حتى يتم خلق الاطمئنان والاستقرار النفسي لدى الفلاحين، وان تراعي النصوص التنظيمية لقانون التوجيه العقاري ذلك ، والعمل

على التجسيد الفعلي للبرامج الخاصة بالتنمية الفلاحية، والعمل على إيجاد إدارة صارمة تسهر على تطبيق البرامج المسطرة واستغلال الاعتمادات بشكل أمثل للوصول إلى الأهداف المسطرة وبالتالي تحقيق الأمن الغذائي ، والحد من استغلال العقار الفلاحي في غير الوجهة المخصصة له .

قائمة المراجع

- 1 - نبيل صقر، العقار الفلاحي نصا وتطبيقا، النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالعقار الفلاحي، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين الميلة الجزائر، 2008
- 2 - أميمة سميح الزين/ الأمن الغذائي وندرة الماء، مجلة الجنان، العدد 03
- 3 - رقية خلف محمد الجبوري/ السياسات الزراعية وأثرها في الأمن الغذائي في بعض البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، 2012
- 4 - زعيط نور الدين / مقال بعنوان الإشكالية الغذائية للدول النامية ، طبيعتها وتجلياتها وأسبابها، حالة الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاقتصادية، العدد 31، جوان 2009، المجلد ب
- 5 - محمد حجاري، إشكاليات العقار الصناعي و الفلاحي وتأثيرها على الاستثمار بالجزائر، مجلة الواحة للبحوث والدراسات، العدد 16 لسنة 2012
- 6 - محمد السيد عبد السلام/ الأمن الغذائي للوطن العربي، سلسلة عالم المعرفة، العدد 230، الكويت
- 7 - عيسى بن ناصر/ مشكلة الغذاء في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم في العلوم الاقتصادية ، جامعة قسنطينة، الجزائر .
- 8- القانون رقم 13/83 المؤرخ في 13/08/1983 المتعلق باستصلاح الأراضي الفلاحية وحيازة الملكية العقارية ، جريدة رسمية عدد 28 لسنة 1983 .
- 9 - القانون رقم 19/87 المؤرخ في 19/12/1987 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم للمنتجين الفلاحين ، جريدة رسمية

عدد 50 لسنة 1987، الملغى بموجب القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15/08/2010، جريدة رسمية
عدد 46 لسنة 2010

10 - القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية
عدد 49 لسنة 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16/08 المؤرخ في 03/08/2008، جريدة
رسمية عدد 46 لسنة 2008.

11 - القانون رقم 30-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن الأملاك الوطنية ، جريدة
رسمية عدد 52، لسنة 1990.

12 - القانون رقم 03-10 المؤرخ في 15/08/2010 المحدد لشروط وكيفيات استغلال
الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة بالدولة ، جريدة رسمية عدد 46 لسنة 2010.

13 - الأمر رقم 68-653 المؤرخ في 30/09/1968 جريدة رسمية عدد 15 لسنة 1969.

14 - الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 08/11/1971 المتعلق بالثورة الزراعية، جريدة رسمية
عدد 97 لسنة 1971.

15 - المرسوم رقم 69-16 المؤرخ في 15/02/1969 المتضمن تحديد اختصاصات وسير
هيئات التسيير الذاتي في الفلاحة.

16 - المرسوم رقم 72-109 المؤرخ في 07/06/1972 المتضمن نماذج عقود المنح الخاص
بالثورة الزراعية ، جريدة رسمية عدد 44 لسنة 1972 .

17 - المرسوم رقم 83/724 المؤرخ في 10/12/1983 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم
83/18 المتعلق بحيازة الملكية العقارية، جريدة رسمية عدد 51 لسنة 1983.

18 - المرسوم التنفيذي رقم 97/483 المؤرخ في 15/12/1997 المحدد لكيفيات منح الامتياز
قطع أرضية من الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة في المساحات الاستصلاحية، جريدة رسمية عدد
83 لسنة 1997 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 98/372 المؤرخ في 23/11/1998 جريدة
رسمية عدد 88 لسنة 1998.

19 - المرسوم التنفيذي رقم 06/11 المؤرخ في 2011/01/10 المتعلق بتحديد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة والمخصصة أو الملحقة بالهيئات و المؤسسات العمومية ، جريدة رسمية ، عدد 2 ، سنة 2001 .

20 - دراسة الأمانة العامة لاتحاد غرف التجارة والصناعة العربية ، الأمن الغذائي العربي، مؤتمر اتحاد الغرف العربية من 5 الى 8 أفريل 1980

21 - المنظمة العربية للتنمية الزراعية، الزراعة والتنمية في الوطن العربي، نحو أمن غذائي عربي وتنمية زراعية مستدامة ، العدد الأول والثاني، ديسمبر 2009

22 - Global Food Security Programme Stratégique Plan, 2011 – 2016,
www.foodsecurity.ac.uk

23 - Joseph H.Hulse, **Développement durable : un avenir incertain**,
les presses de l'université Laval, Québec, Canada, 2008.

24 - le Programme CE-FAO « Sécurité alimentaire l'information pour l'action », FAO2008,
<http://www.fao.org/docrep/013/al936f/al936f00.pdf>