انعكاسات سياسة التنمية وأليات الدعم وتمويل استصلاح الأراضي الصحراوية على تحقيق الأمن الغذائي في الجزائر

The impact of development policies, support and financing mechanisms, and desert land reclamation on achieving sustainable food security in Algeria.

عمرون محمد(*)
جامعة لونيسي علي/ البليدة 2
Eteud.amroune@univ-blida2.dz
مخبر القانون والعقار

بن خضرة زهيرة-مشرفا-
جامعة لونيسي علي/ البليدة 2
z.benkhadra@univ-blida2.dz
مخبر الرقمنة والقانون في الجزائر

تاريخ الارسال: 2024/08/01	تاريخ القبول: 2024/12/18	تاريخ النشر: 2025/06/03

ملخص:

تواجه سياسة تمويل واستصلاح الأراضي الصحراوية في الجزائر وانجاز البرامج الحكومية الموجهة لتطوير واستغلال الوعاء العقاري الكثير من العقبات الميدانية والمعيقات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية في تحقيق الأمن الغذائي والتنمية المستدامة، وبالنظر إلى الرهانات التي تتطلع اليها الجزائر لتقليص فاتورة الاستيراد و مواجهة المخاطر المستقبلية و الأزمات والحروب التي يعيشها العالم مؤخرا ،بات من الضروري مراجعة القوانين التي تراعي مناخ وبيئة الاستثمار في الجزائر على المدى القصير والبعيد والتي تتوافق مع المتطلبات والتحديات التي تبنى عليها السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تفرضها الدولة من أجل توجيه الاستثمارات الفلاحية ورفع القيود التي تعيق استغلال القطاع الفلاحي.

الكلمات المفتاحية: تمويل العقار الفلاحي؛ الأمن الغذائي؛ سياسة اقتصادية؛ التنمية المستدامة؛

***المؤلف المرسل:** عمرون محمد

Abstract:

The policy of financing and reclaiming desert lands in Algeria, as well as the implementation of government programs aimed at developing and utilizing real estate assets, faces many field obstacles and legal, political, social, and economic barriers in achieving food security and sustainable development. Considering the stakes Algeria aims to achieve in reducing import costs and facing future risks, crises, and wars that the world is currently experiencing, it has become necessary to review laws that take into account the investment climate and environment in Algeria in both the short and long term. These laws should align with the requirements and challenges that shape the economic and social policies imposed by the state to direct agricultural investments and lift the restrictions that hinder the exploitation of the agricultural sector.

Keywords: Financing agricultural; Food security; real estate; food security; Land reclamation policy; sustainable development.

مقدمة:

يعد الوعاء الفلاحي من أهم القطاعات التي تبني اقتصاد الدول المتطورة ويعد صمام الأمان للشعوب التي تعاني من التبعية الأجنبية وتعتمد على الاقتصاد الريعي و الثروات الأيلة للزوال كالمحروقات ومشتقاتها التي تشهد تقلبات في الأسعار وعدم الاستقرار و هذا ما يؤثر سلبا على مخططات التنمية وتمويل المشاريع الفلاحية والتنمية الريفية وغيرها من البنى التحتية في القطاعات الفلاحية والاقتصادية ، ولكون الجزائر من بين الدول التي تفتقر الى وجود اقتصاد صناعي قوي لسد احتياجات المواطنين وتحقيق الأمن الغذائي اتجهت سياسة الإصلاحات التي تعاقبت عليها الحكومات الجزائرية ،منذ الاستقلال ، حيث كرست مجموعة من القوانين والمراسيم التنظيمية و إرساء ضوابط جديدة لطرق تمويل الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز ،و من أجل تحسين وترشيد العقار الفلاحي بصورة فعالة بما يضمن التحكم في استغلاله ودعم التنمية الفلاحية .

وتنحصر أهمية هذا الموضوع في دراسة وتقييم الأليات القانونية المتبعة والمستحدثة لدعم سياسة التنمية وتمويل استصلاح الأراضي الصحراوية في الجزائر مع اقتراح الحلول

السريعة لتمويل المشاريع الفلاحية وفقا للاستراتيجية التي تخدم الاقتصاد الوطني وتحقق الأمن الغذائي الذي يعد من أبرز القضايا الكبرى التي تشغل الرأي العالمي ومن أجل القضاء على الفقر ومعرفة العوائق والأسباب والخلفيات الاستراتيجية التنموية الراهنة التي حالت دون الوصول الى الأهداف المرجوة والتعرف على التطلعات المنتظرة منه في الخيارات الاقتصادية المتبعة لتحقيق الأمن الغذائي المستدام في الجزائر .

وعموما ،العقار الفلاحي كان سببا لكل الثروات الصناعية التي حدثت في دول العالم الثالث كالصين والفيتنام واندونيسيا، لكن الوضع في الجزائر كان مختلفا، إذ لم يتمكن من النمو والتطور المرغوب فيه ، فمهما تكن الأسباب التي يعاني منها القطاع الفلاحي سواء تعلق الأمر بسوء سير مراحل التنمية والتخطيط أو بضعف وقلة مصادر الدعم و التمويل العقاري المحدودة و غير متوازنة أو يكون السبب راجع الى التغيرات الهيكلية المؤطرة له وعدم فعالية الضوابط القانونية التي شهدها القطاع ، أو نقص وضعف الوسائل التقنية الدقيقة المستخدمة في الزراعة الدقيقة و مواكبة التكنولوجيا الزراعية وتطبيقات الذكاء الصناعي كاستخدام الرش الذكي، طائرات الدرون ووسائل أخرى حديثة، إضافة الى تأثر هذا القطاع بالمتغيرات المناخية والعوامل الأخرى المتعلقة به في القطاع الاقتصادي والصناعي والاجتماعي و على مستوى مؤسسات الدولة كالقضاء مثل تعطل الفصل في بعض القضايا العقارية و المنازعات الإدارية الخاصة بملكية الأراضي والدعاوي المتعلقة بالميراث والبيوع التي تقع على العقار الفلاحي ولا يتم الفصل فيها لمدة طويلة من الزمن.

وتتمحور إشكالية الموضوع حول:

-ما مدى انعكاس سياسة الدعم والتمويل الفلاحي على تحقيق الأمن الغذائي في الجزائر؟

تتفرع عن الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات تمثلت في:

-ما مدى فعالية الإصلاحات القانونية في دعم وتمويل القطاع الفلاح وانعكاسها على الامن الغذائي؟

-ماهي المعايير التي يجب الاعتماد عليها في دعم وتمويل العقار الفلاحي الناجح لتحقيق الامن الغذائي؟

-هل نجاعة سياسة التخطيط والتنمية الفلاحية تكفي لأن تصلنا الى تحقيق الامن الغذائي؟

ومن أجل دراسة وتحليل هذا الموضوع اتبعنا المنهج الوصفي لتوضيح صور بعض الإصلاحات في القطاع الفلاحي والأثار الناتجة عنها، كما استعنا بالمنهج التحليلي لأنه يناسب الموضوعية والمنطق للوصول الى معرفة حقيقية التي يسعى إليها الباحث ويقودنا الى نتائج صادقة وثابتة لإثراء الموضوع ويمكن الاعتماد عليها في دراسات أخرى، كما اعتمدنا على المنهج التاريخي للحديث عن المنظومة التشريعية المتعلقة بسياسة الدعم والتمويل العقار الفلاحي.

وعليه، تم تقسيم المقال الى محورين نتناول في المحور الأول محددات سياسة التنمية والتمويل في تجربة استصلاح الأراضي الصحراوية في الجزائر ونخصص المحور الثاني الى التحديات والعوائق التي تعكس سياسة القطاع الزراعي على تحقيق الامن الغذائي في الجزائر.

المحور الأول: محددات سياسة التنمية والتمويل في استصلاح الأراضي الصحراوية في الجزائر

يعتبر القطاع الفلاحي البنية التحتية السليمة للاقتصاد الوطني والجسر الذي يمد القطاعات الأخرى بمواد الإنتاج في إطار برامج تنموية تعدها الدولة، وله دور رئيسي يتمثل في استغلال كافة عوامل الإنتاج وتحقيق الاكتفاء الذاتي في الشعب الزراعية ذات الاستهلاك الواسع، و تعتبر السياسة الزراعية أحد الأساليب الأساسية لاختيار المخطط الاقتصادي بشكل عام ومنها ما يختص بالنمو الزراعي واستقرار أسعار المحاصيل الزراعية ونجاعة الحفظ والتوزيع للمواد الغذائية الاستهلاكية وتحسين الأجور وتوظيف العمالة، كما تعني السياسات الزراعية مجموعة من القوانين والإجراءات التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف محددة في القطاع الزراعي ، وتتضمن هذه الأهداف عادةً زيادة الإنتاج الزراعي لتحقيق الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي، وزيادة معدلات تصدير المنتجات الزراعية. وفي السياق نفسه، تسعى هذه السياسات خلال القرن الحالي الذي تبنى اليات جديدة لتحرير السوق والتجارة الزراعية لتقليل الفجوة بين الطلب على الغذاء والإنتاج الفعلي، وتعزيز التوازن بين المدينة والريف، ومنه سنخصص عنوان الفرع الأول: فعالية سياسة استصلاح

الأراضي الصحراوية ودعم برامج تمويل العقار الفلاحي في تحقيق الأمن الغذائي، ونتناول في عنوان الفرع الثاني: أثر سياسة التمويل الفلاحي على تحقيق الأمن الغذائي.

الفرع الأول: فعالية سياسة استصلاح الأراضي الصحراوية ودعم برامج تمويل العقار الفلاحي في تحقيق الأمن الغذائي:

تباينت سياسة التنمية الزراعية مع ظهور نظام التسيير الذاتي بموجب المرسوم الرئاسي 22 مارس 1963 الذي جاء بناءا على قرارات مؤتمر طرابلس الذي أولى أهمية كبيرة للقطاع الزراعي، حيث جاءت "الثورة الزراعية" في الفترة من 1971 إلى 1979 لتؤكد التوجه الاشتراكي وتأميم الملكيات الخاصة، مع إعادة توزيع الأراضي وتنظيم دوائر التموين وتطوير التجهيزات القاعدية في الوسط الريفي ومن ثم إعادة هيكلة القطاع وبرمجة المشاريع الإصلاحية منذ الثمانينات، بعد الظروف المتأزمة التي مرت بها الجزائر، خاصة بعد انهيار سعر البترول وصعوبة توفير الغذاء الذي أصبح في الغالب يستورد من الخارج.

أولا-تطور سياسة أنظمة الاستصلاح في الجزائر:

إن سياسة الاستصلاح في الجزائر مسألة حيوية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالأمن الغذائي، والتنمية الريفية، والاستقرار الاجتماعي. وقد شهدت هذه السياسة تطورات متعددة على مر العقود، تأثرت بالظروف التاريخية والاقتصادية والسياسية التي مرت بها البلاد.

أ-نظام التسيير الذاتي:

نشأ نظام التسيير الذاتي في الجزائر بشكل تلقائي، وأصبح لاحقًا أحد خصائص الاتجاه الاشتراكي الجزائري[1]، يقوم هذا النظام على تكوين لجان تتولى إدارة المزارع الشاغرة والمؤممة، وعلى الرغم من أن الجزائر استفادت من التجربة اليوغوسلافية في هذا المجال، إلا أنها واجهت عدة مشاكل اجتماعية واقتصادية وإدارية، استمرت تعاني منها خلال السنوات الأولى من الاستقلال، وذلك نتيجة الرحيل المفاجئ للمستعمرين.

ب-نظام الثورة الزراعية:

أنشأ هذا النظام سنة 1971 بموجب الأمر 73/71[2] المؤرخ في 08 /1971/11 المتضمن الثورة الزراعية كبديل لنظام التسيير السابق، ونضرا لعدم تحقيق الغرض المطلوب وهي الحصول على إنتاج محلي متكامل ومن ثم تحقيق الاكتفاء الذاتي، حيث تم استحداث الصندوق الوطني لثروة الزراعية يندرج عمله تحت وصاية وزير الفلاحة والثروة

الزراعية، والذي أدمجت فيه الأراضي الفلاحية المؤممة والمتبرع بها وكذلك الأراضي التابعة للولاية والبلدية وأراضي العرش.

بعد ما تبين فشل التجربة الاشتراكية من خلال قانون الثورة الزراعية والتسيير الذاتي بدأت الدولة تفكر فعليا في توسيع دائرة الملكية الخاصة كاستراتيجية بديلة وتشجيع المبادرة الفردية وتجسد ذلك من خلال نمط استصلاح الأراضي.

ج-استحداث نظام الاستصلاح والمستثمرات الفلاحية:

بعد ظهور النتائج السلبية لكلى نظامي التسيير الذاتي والثورة الزراعية وما تلاها من محاولة إعادة الهيكلة واستصلاح القطاع الزراعي، صدر القانون 19/87 القانون رقم 87/ 19 والمؤرخ في 1987/12/08 (الملغى) والمتضمن كيفية ضبط الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، حيث شرعت الدولة في توزيع أراضي القطاع الفلاحي على شكل مستثمرات جماعية وفردية مع إعطاء الحرية للوحدات الإنتاجية، حيث أصبح دور الدولة ينحصر في التوجيه العام للأنشطة الزراعية وضبط المحاور للخطط الزراعية والتحفيز على التنمية ولامركزية هياكل الدعم والتمويل للإنتاج الزراعي واستغلالها عن طريق الامتياز الدائم للمستثمرات الفلاحية، مقابل اتاوة يحدد وعاءها وفقا لما جاء في نص المادة 06 من نفس القانون أو حسب ما تنص عليه قوانين المالية المتعاقبة[3].

ويفهم من هذا التوجه بمعناه الواسع أن تحقيق التنمية الزراعية لأفراد المجتمع وتحسين ظروف معيشتهم مرتبط بمدى كفاءة استغلال ودعم وتمويل العقار الفلاحي في تلبية الطلبات والاحتياجات التي تستجيب لمتطلبات التنمية الزراعية، وبالتالي يمكن أن نحقق الاكتفاء الذاتي والاستفادة من عائدات هذه العقارات الفلاحية، من خلال حكومة العقار الفلاحي وفق ما تقتضيه متطلبات تحقيق الأمن الغذائي المستدام.

د-نظام الاستصلاح الأراضي الصحراوية:

نصت عليه المادة 4 من قانون رقم 18/83 [4] ، والتي مفادها أنها تنصب حيازة الملكية العقارية على أراضي تابعة للملكية العامة والواقعة في المناطق الصحراوية أو الأراضي المنطوية على مميزات مماثلة للأراضي الصحراوية والأراضي الغير مخصصة والتي يمكن استخدامها للفلاحة بعد الاستصلاح وكان أول قانون يمهد الطريق لتبني سياسة اقتصاد السوق.

1– تعريف نظام الاستصلاح:

ويقصد بالاستصلاح كل عمل من شأنه جعل الأراضي قابلة للفلاحة وصالحة للاستغلال، كما يمكن أن تنصب على أشغال تعبئة المياه واشغال التهيئة وتنقية الأراضي والتجهيز والسقي والتخفيض والفراسة والمحافظة على التربة لزيادة خصوبتها وزرعها[5].

2-تعريف الاستصلاح طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 289/92:

مجال تطبيق المرسوم التنفيذي رقم: 289/92 المؤرخ في 06 جويلية 1992،[6] والذي صدر تطبيقا لنص المادتين 18 و19 من قانون رقم: 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري المؤرخ في 1990/11/18 الذي يتضمن التوجيه العقاري، المعدل و المتمم ،حيث حددت المادة الأولى والثانية القوام التقني والنظام القانوني للأملاك العقارية الخاصة للدولة في مفهوم هذا القانون هي كل الثروات العقارية غير المبنية منه المتمثل في تحديد الأراضي الصحراوية التابعة للملكية الخاصة للدولة على عكس القانون رقم 18/83 والمحدد مجاله بالأراضي الصحراوية التابعة للملكية العامة، ويقصد به كل عمل يرمي إلى وضع حيز الإنتاج وتثمين قدرات الأملاك العقارية ذات الوجهة الفلاحية للسماح بإنتاج سنوي أو متعدد السنوات الموجه للاستهلاك البشري أو الحيواني أو الصناعي مباشرة أو بعد تحويلة[7]، كما يمكن أن تخص هذه الأعمال على الخصوص الأشغال المتعلقة بالتعبئة ودعم إنتاج الطاقة وتهيئة الأراضي والتجهيز والسقي وصرف مياه الغرس والمحافظة على التربة[8]، كما أن مسألة تحديد استصلاح الأراضي الزراعية تتوقف بالدرجة الأولى على مدى توافر المياه ، ذلك لأن أغلب الأراضي الزراعية لا تسود فيها الزراعة المطرية، وتختلف نسبة المساحة المزروعة عن المساحة الكلية من عام الى آخر اعتمادا على معدلات الأمطار والتقلبات المناخية، ورغم أن مساحة الجزائر الكلية تبلغ بما يقارب 2381741كم2 أي ما يعادل 5,16 بالمائة، من المساحة الصالحة لزراعة، مما يمكنها من تحقيق الاكتفاء الذاتي سيما في المواد الغذائية الأساسية[9].

ثانيا-الأثار المترتبة على عملية الاستصلاح في إطار تحقيق الامن الغذائي:

ويتضح من خلال تتبع تطور المساحات الزراعية الصالحة في الجزائر الأثر الإيجابي للمخططات التنموية في إطار توسيع حماية الأراضي الزراعية، إلا أن هذا التوسع يسير بوتيرة بطيئة جدا مقارنة بتزايد النمو الديمغرافي الأمر الذي يؤدي الى زيادة الطلب على حساب العرض، وكما أن الجزائر تعاني من ندرة في الموارد المائية نظرا لوقوع أغلب الأراضي الزراعية في المناطق الشبه الجافة والجافة[10]، كما تتسم بسوء توزيعها جغرافيا، وكذا صعوبة استغلال مصادر الطاقة وقلة السدود بصفة خاصة، هذا ما يضعف من طاقة التخزين،

وبالتالي الاعتماد على الموارد التقليدية كاستغلال الأمطار والمياه السطحية والمياه الجوفية لا تكفي مما يستوجب تعميم استخدام الموارد غير تقليدية التي تتمثل في تحلية مياه البحر ومعالجة المياه المستعملة و ترشيد استخدامها في سقي المحاصيل الزراعية.

بالنظر للقانون رقم 18/83 في المادة 06[11] منه نجد أنها تجيز انتقال الملكية عن طريق الاستصلاح للمستثمر بالدينار الرمزي، حيث يقيد انتقال الملكية بشرط فاسخ حتى تصادق الإدارة على مطابقة عملية الاستصلاح.

والجدير بالذكر أن دعم الدولة لم يتوقف عن منح الأراضي عن طريق الاستصلاح بل أجازت للملاك حسب المواد 12،13،14 من نفس القانون على إمكانية الحصول على مساهمة مالية في إطار الاستصلاح وفق لما تنص عليه قوانين المالية، إذا أن هذا الدعم اللامشروط الذي استغلته أشخاص لا علاقة لهم بالنشاط الفلاحي، استفحل في ممارسة المضاربة العقارية والأعمال التجارية مما أثر سلبا على ارتفاع سعر السوق العقارية.

إضافة الى ذلك نصت المادة 2 من القانون رقم 19/87المؤرخ في 1987/12/08 (الملغى) والمتضمن كيفية ضبط الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم الاستفادة بالانتفاع الحر بالثمار والمنتوجات الاستغلالية وفقا لعقد بين الدولة والمستفيد يتضمن الانتفاع بحق عيني مؤبد.

وتجدر الإشارة أن هذا النظام لم يلبث طويلا في النطاق الميداني وقد ظهر فشله بعدما تصدع الاقتصاد الوطني ونقص الدعم الفلاحي نظرا لسقوط سعر البترول وتكبدت الجزائر خسائر كبيرة، مما أدى الى الغاءه والتراجع عنه، وإعادة الأراضي المؤممة إلى ملاكها الأصليين وفق شروط وإجراءات معينة.

بالإضافة الى صدور المرسوم التنفيذي رقم 724/83 [12] المؤرخ في 1983/12/10 الذي يحدد كيفية تنفيذ القانون رقم 18/83، بحيث يتم تنظيم هذه الإجراءات في المواد من 08 إلى 16 من المرسوم التنفيذي، الى غاية صدور قرار الحيازة، ثم بعد ذلك صدر قانون التوجيه العقاري رقم 90 / 25 المؤرخ في 1990/11/18 الذي يتضمن التوجيه العقاري، حيث تغيرت سياسة المشرع الجزائري وتقر ر رد الاعتبار الى الملكية وتحرير سوق العقارات من القيود التي كانت مفروضة سابقا.

وبالنظر الى نص المادة 03 من نفس القانون لم يستثني المشرع الجزائري أي شخص طبيعي يتمتع بحقوقه المدنية أو كل شخص اعتباري تابع للنظام التعاوني، جزائري الجنسية من الحصول أو امتلاك أراضي فلاحية.

كما نلاحظ أنه رغم أن القوانين والمراسيم التنفيذية المتعلقة بالاستصلاح لم تشمل كافة أصناف الأراضي التابعة للدولة بل كانت تخص الأراضي التي هي في الأصل ليست فلاحية، ولكن بعد استصلاحها وتهيئة وتخصيب تربتها يجعلها صالحة للاستغلال والاستثمار، وكمكافأة للمجهودات التي بذلها المستثمر تنتقل له ملكية هذه الأراضي و الحيازة عن طريق الاستصلاح والتملك في المناطق الصحراوية وفقا للقانون 18/83المذكور سابقا أو وفقا للقانون 19/87 الذي كان يمنح الانتفاع الدائم ثم اصبح يجيز التحول الى عقد الامتياز، حيث وضعت المادة 05 [13] من القانون رقم 03/10 المؤرخ في18 اوت 2010 يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة و التي ينبغي توافرها في أعضاء المستثمرات الجماعية أو الفردية ،الذين استفادوا بموجب القانون 19/87 المذكور سابقا وتتمثل هذه الشروط في أن يكون المستفيد قد وفى التزاماته وأن يكون حائزا على عقد رسمي مشهر بالمحافظة العقارية أو حائزا على قرار من الوالي .

وصفوة القول، إن القوانين المتعلقة بحيازة وتملك العقار الفلاحي عن طريق الاستصلاح أو استغلاله بنمط الانتفاع الدائم والامتياز ، يعكسان مجموعة البرامج الزراعية الانشائية والإستصلاحيه التي قامت بها الدولة تجاه القطاع الزراعي والتي تهدف الى توفير أكبر قسط من الرفاهية للمشتغلين بالزراعة عن طريق زيادة انتاجهم وتحسين نوعيته وضمان استقراره ،إلا أن هذا التوزيع لهذه القطع الأراضي والمستثمرات الفلاحية لم يوزع بالشكل المطلوب وكان عشوائيا ولم يراع القوانين المنظمة في متطلبات التوسعة والتقسيم لبعض الفلاحين والمستثمرين الذين يمنع عليهم الاستفادة مرتين من الامتياز في كامل القطر الجزائري وهذا ما يتنافى مع متطلبات زيادة الزراعة الناجحة لبعض الشعب الاستراتيجية وشل يد المستثمرين في نقل الخبرة للمناطق التي تحتاج الى زراعة شعب معينة لها علاقة مباشرة بالأمن الغذائي كزراعة الحبوب والذرة.

أ-تدابير وإجراءات استصلاح الأراضي الصحراوية :

يطلب من كل مستصلح مقبل على عملية الاستصلاح السعي على جميع المستويات لتكريس كل المجهودات، بصفة دائمة وشرعية لتوطيد العلاقة بين المستغل والأرض التي

يستغلها ضمن منظور تشجيع الاستثمار على الأراضي الممنوحة وتوسيع القاعدة الإنتاجية بكسب أراضي جديدة صالحة للزراعة نتيجة ذلك حسب نظام منح هذه الأراضي، سواء تعلق الأمر بحيازة الملكية العقارية الفلاحية أوعن طريق الامتياز.

ويجب اتخاذ كل التدابير الملائمة طبقا للتنظيم المعمول به في هذا المجال قصد، تسليم سندات الملكية للمستغلين في إطار حيازة الملكية العقارية الفلاحية الذين أتموا أعمال الاستصلاح والإسراع في تطهير الملفات المؤجلة في إطار القانون رقم 83/ 18.

وتجدر الإشارة الى أنه في بعض الأحيان نقع أمام اشكال عدم القدرة على التوسعة لصالح أحد المستثمرين الذين استطاعوا أن يحققوا نجاحا في عملية الاستصلاح والاستغلال والإنتاج، ترك أماكن احتياطية بين القطعة والأخرى لصالح الدولة، لا تسلم لأحد، إما ان يستغلها الديوان الوطني لزراعة الصناعية أو تؤجر لمدة معينة لصالح أحد المستثمرين، الذي يثبت قدرته في المجال الزراعي، وهذا لتوفير سبل الاستثمار اللاحق.

ب-تقييم دعم برنامج استصلاح الأراضي الصحراوية:

يمكن للملاك الاستفادة من المساهمات القابلة لتسديد في شكل اعتمادات مخصصة لتمويل برنامج الاستصلاح حسب نص المادة 13 من القانون 18/83، كما نص المرسوم التنفيذي رقم 83-724[14] الذي يحدد كيفيات تطبق القانون رقم 18/83 لاسيما المادتين 13 و14 منه على امكانية الاستفادة من قروض لتمويل مشاريع الاستصلاح والاعفاء من الرسوم.

من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة والأمن الغذائي، عمل المشرع الجزائري على تطوير الإطار القانوني والمؤسسي لدعم وتشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي بالمنطقة الصحراوية، وذلك من خلال توفير حوافز مالية وتسهيلات إدارية للمستثمرين، وهذا ما أشارت إليه التعليمة الوزارية المشتركة رقم 162 المؤرخة في 13 فيفري2013 [15] أن حيازة الملكية العقارية الفلاحية لا تخص إلا الأراضي الصحراوية المتعلقة بتفعيل الجهاز المتعلق بالعقار الفلاحي في الولايات الصحراوية وأن القانون 83- 18 لا يطبق من الآن فصاعدا إلا في الولايات الصحراوية ، حيث أن المشرع كبح التجاوزات المتكررة و التي تقع على أراضي الدولة الممنوحة عن طريق الاستصلاح، حيث تسبب فيها بعض المخالفون للقوانين والمراسيم والمناشير والتعليمات الوزارية المشتركة التي تجيز الدعم والتمويل الفلاحي وانتقال الملكية في اطار البرامج المسطرة من وزارة الفلاحة ووزارة المالية ، في اطار الاستفادة من الدعم

المالي بلا رسوم لأغراض شخصية ولمدة طويلة ، كما أن إجراء التنازل في العقار الفلاحي التي تجيزه المادة 6 من القانون 18/83 في حالة عدم استكمال المستفيد لعملية الاستصلاح ،فتح الباب على مصرعيه في مجال المضاربة في السوق العقارية باعتبار أن العقار الفلاحي ثروة مهمة ،لولا تفطن المشرع وتراجعه على هذا المبدأ بموجب صدور المرسوم التنفيذي رقم432/21 [16]المؤرخ في 2021/11/4 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي للاستصلاح التابعة للأملاك الخاصة لدولة، في إطار عقد الامتياز، ولكن يبقى نوع من الغموض فيما يخص الوضعية القانونية للأراضي التي حازت على عقود الملكية وفي اطار القانون 18/83 لازالت تمارس عليها المضاربة العقارية بالبيع والشراء بأسعار باهضه ،كما يستفاد منها في إطار الدعم والتمويل الفلاحي التي تقدمه الدولة للمستثمر الفلاحي دون مراعاة الجوانب العملية في استغلال الاراضي الفلاحية أو عدم استغلالها، وتغيير وجهتها ،مما يؤثر سلبا على التنمية والاستثمار الفلاحي.

الفرع الثاني: أثرسياسة التمويل الفلاحي على تحقيق الأمن الغذائي

يعد التمويل الفلاحي من العوامل الأساسية التي تساهم في تدعيم الاستثمار الفلاحي، مما يساهم بشكل كبير في تحقيق معدلات مهمة من التنمية الاقتصادية بشكل عام والتنمية الفلاحية بشكل خاص، وتوفير الأموال اللازمة للاستثمار، يُعتبر أحد العوامل الأساسية التي تؤثر بشكل مباشر على حجم ونشاط الاستثمار، فالتمويل هو جوهر العملية الاستثمارية وعلى هذا الأساس سنحاول توضيح في هذا الفرع مفهوم سياسة التمويل الفلاحي وأهميته.

أولا -مفهوم سياسة التمويل الفلاحي:

للحديث عن سياسة التمويل لابد من فهم المواضيع التي ترتبط مع أهداف أهمية العقار الفلاحي الذي يمثل قطاعا حيويا هاما وله مكانة مميزة في النشاط الاقتصادي، وله دور كبير في تحقيق جمع من المزايا التي تعود بالنفع العام على المجتمع والدولة في كافة مجالات الحياة [17]و على عكس ذلك ، تأتي أهمية التمويل الفلاحي ،فالمستثمر الفلاحي يلجأ في كثير من الأحيان الى التمويل الخارجي عن طريق القروض البنكية والتمويل التعاوني كما أن المشرع نص على التمويل الفلاحي في المواد 84،85،86 من القانون 08-16 المؤرخ في 2008/08/03 المتضمن التوجيه الفلاحي [18] ،حيث أكدت المادة 85 منه :على أن التمويل يتمثل في الدعم المالي التي تقدمه الدولة للمزارعين لتحسين معيشتهم وتقوية قدراتهم

المالية، كما نصت المادة 86 من نفس القانون على ضرورة انشاء هيئات مالية عند الحاجة التي تساهم في تمويل النشاط الفلاحي ومرافقته طبقا لتشريع المعمول به.

والجدير بالذكر أن التمويل الفلاحي هو وسيلة ائتمان بامتياز، حيث يساعد القطاع الزراعي على التكيف مع التغيرات الاقتصادية، مما يسهم في دعم استخدام التكنولوجيا وتلبية متطلبات السوق، وتغطية النفقات الموسمية والحماية من الظروف الطبيعية، كما يساهم في تملك المزارعين للمعدات والاستثمارات اللازمة، مما يعزز حوافز النمو والإنتاج في القطاع الفلاحي ويضمن تحقيق الاكتفاء الذاتي والأمن الغذائي، إلا أن التمويل الزراعي في جانب محدد كالزراعة أو التخزين، يجب أن يكون تمويل متكامل ويشمل دعم جميع المتدخلين في العملية الإنتاجية، بما فيها تمويل الصناعة الزراعية وفئات العاملين وكل الوسائل التي يحتاجها الفلاح أو المستثمر في موسم ما.

ثانيا-آليات تمويل برامج التنمية الفلاحية في الولايات الصحراوية:

لتنفيذ هذه الأهداف والمساعي، تراهن الحكومة الجزائرية على الولايات الصحراوية التي تتصدر اهتماماتها المستقبلية من خلال برامج التنمية الفلاحية، تحتاج هذه البرامج والمخططات إلى تمويل مالي ضخم، وهو أداة رئيسية تساعد على تنمية وتطوير القطاع الفلاحي، وتعد الآلية التمويلية من أهم الأسس التي يعتمد عليها في جانبها المالي. يأخذ تمويل برامج التنمية الفلاحية في الولايات الصحراوية الجزائرية أشكالًا متنوعة وفق صناديق معينة، نتناول البعض منها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر كالتالي:

أ-دور الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحي(FNRDA):

تم إنشاء الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية (FNRDA) بمقتضى المادة 94 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، والمتعلق بقانون المالية لسنة 2000. تنص هذه المادة على إنشاء حسابين خاصين هما: الحساب رقم 052/302 المتعلق بالصندوق الوطني للتنمية الفلاحية، والحساب رقم 067/302 المتعلق بالصندوق الخاص بضمان أسعار السلع الفلاحية عند الإنتاج تحت عنوان الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية.[19]

ب-صندوق استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز:

تأسس صندوق استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز بموجب المادة 96 [20]من قانون المالية لسنة 1998 لدعم تطبيق برنامج استصلاح الأراضي عبر نظام الامتياز. يهدف هذا البرنامج إلى توسيع المساحات الزراعية المستغلة، وخلق فرص عمل، وإقامة مراكز حيوية. تم

تنفيذ هذه المبادرات بواسطة الشركة المعروفة باسم "العامة للامتيازات الفلاحية"، وفي عام 2002، تحول الصندوق إلى "صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز" بناءً على قرار من وزارة الفلاحة الصادر في 30 سبتمبر 2002، والذي تضمن شروط الاستفادة من الصندوق، يستفيد من هذا الصندوق الفاعلون الاقتصاديون، سواء كانوا أفرادًا أو جماعات الذين لديهم مشاريع تهدف إلى تعزيز النشاطات الفلاحية في المناطق الريفية[21].

ج-الصندوق الوطني لتنمية الاستثمار الفلاحي:

أنشئ الصندوق الوطني لتنمية الاستثمار الفلاحي بموجب الأولى من القانون رقم 05-05[22] المؤرخ في 2005/07/25 المتضمن قانون المالية التكميلي، ليحل محل الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية بهدف دعم المشاريع الاستثمارية الفلاحية. يستفيد من هذا الصندوق الفلاحون والمربون، سواء كانوا أفرادًا أو ضمن تعاونيات أو جمعيات، بالإضافة إلى المؤسسات الاقتصادية التي تعمل في مجال الإنتاج الفلاحي وتثمين المنتجات الفلاحية والصناعية وتصديرها، لتعزز هذا الصندوق بواسطة "الصندوق الوطني لضبط الإنتاج الفلاحي"، الذي يحمل الرقم 121-302 ويستهدف نفس الفئات المستفيدة من الصندوق الوطني لتنمية الاستثمار الفلاحي

د-برنامج صندوق الجنوب:

في إطار جهود الدولة لتنمية مناطق الجنوب، تم تخصيص برنامج خاص لمعالجة النقص في التجهيزات الأساسية بهذه المناطق لتجاوز التخلف الذي تعاني منه البلديات. يُعرف هذا البرنامج باسم "صندوق الجنوب"، حيث جاءت المادة 229 من قانون المالية لسنة 2002 لتعديل أحكام المادة 85 المعدلة والمتممة من القانون رقم 97-02، حيث تم فتح حساب تخصيص خاص رقم 089-302 تحت عنوان "الصندوق الوطني لتطوير مناطق الجنوب"، والذي تضمن تمويل نفقات مناطق الجنوب مع إعطاء الأولوية للمشاريع الهيكلية[23].

وفي ذات السياق المشابه، تضمنت المادة73 من قانون المالية لسنة 2006 [24]المعدلة للمادة 85 فتح حساب خاص بعنوان "الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب". يقرر مجلس الوزراء المشاريع الممولة، وتضاف إلى الإيرادات تخصيصات الميزانية الممنوحة سنويًا للبرنامج الخاص بتطوير ولايات الجنوب، وفي باب النفقات، تم إضافة التمويل المؤقت للبرنامج الخاص بتطوير ولايات الجنوب في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2006 (المادة

85) لتمويل المشاريع التنموية المدرجة ضمن البرنامج التكميلي لتنمية ولايات الجنوب. خصص نفس القانون تخصيصًا خاصًا رقمه 089-302 وعنوانه "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب"، كما تم تعديل المادة 73 [25]من قانون المالية لسنة 2010 بفتح حساب خاص رقمه 089-302 وعنوانه "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب"، والذي تضمن تمويل نفقات تخفيض فواتير الكهرباء بنسبة 50% لصالح الأسر والفلاحين في ولايات الجنوب.

ثالثا-معوقات سياسة الدعم والتمويل:

تمثل معيقات سياسة الدعم والتمويل الفلاحي أحد الأسباب التي قد تكون في غياب التنسيق بين قطاعات الزراعة والصناعة، حيث أن هذا التنسيق يعد عاملا أساسيًا لاستدامة الإنتاج الصناعي الفلاحي الذي يعتمد في الغالب كليا على خزينة الدولة كمصدر وحيد لتمويل القطاع الفلاحي ، مما يقلل من مرونته وعدم قدرته على التكيف مع التحديات المتغيرة، و المختلفة والتي تتعلق بالفلاحين طالبي التمويل، كغياب ثقافة التأمين الفلاحي وعدم الاستفادة الكافية من سياسات الاستثمار والتصدير يعوق قدرتهم على تنفيذ المشاريع الفلاحية، كما يشكل غياب التأهيل والكفاءة لدى الفلاحين عائقًا يحد من قدرتهم على استيعاب التمويل بشكل مناسب،

بالإضافة الى المشاكل الذاتية في عدم تسديد القروض الممنوحة بسبب فشل المشاريع أو افلاس الفلاحين، مما يزيد من الضغوط عليهم ويعيق قدرتهم على الحصول على تمويل مستقبلي، ومن جهة أخرى تعد الفوائد الربوية العالية التي تفرضها البنوك عقبة كبرى تجعل الفلاحين يترددون في اللجوء إلى القروض الفلاحية[26].

والملاحظ أن كل هذه التحديات تتطلب استراتيجيات شاملة لتعزيز النظام المصرفي والإداري، في الجزائر بالإضافة إلى تحسين السياسات الحكومية وتعزيز الكفاءة والتأهيل لدى الفلاحين لدعم قطاع التمويل الفلاحي في الجزائر بشكل فعال، واشراك المتعامل الأجنبي أو المتعامل الوطني في المشاركة في تقديم المساعدة للفئات الشبانية والخبرات اللازمة في مجال التمويل الفلاحي بالإضافة الى التكفل التام بالعمالة والتشغيل وفتح مراكز وورشات متخصصة على مستوى كل مستثمرة فلاحية كبرى والتعاقد مع مراكز التكوين في الزراعة الفلاحية أو الزراعة الصناعية ،بما يضمن زيادة الوعي لدى الفلاح وتحقيق الاكتفاء الذاتي.

المحور الثاني: المعايير والتحديات التي تعكس سياسة دعم القطاع الزراعي على تحقيق الأمن الغذائي في الجزائر:

إن التنمية الزراعية ترتكز في المقام الأول على تحقيق الأمن الغذائي، مما يتطلب اتخاذ قرارات حكيمة بشأن التطوير والاستثمار في المنتجات المناسبة استنادًا إلى الظروف الطبيعية المحلية والموارد المتاحة، كما أن الأسباب التي تعيق تطور الزراعة في الجزائر وتمنعها من تحقيق الأمن الغذائي بشكل كافٍ وفعال هي نقص الاستثمارات في القطاع الزراعي ومتطلبات الزراعة الحديثة من استثمارات رأسمالية كبيرة ومعرفة عميقة وعمالة مدربة لتحقيق إنتاجية عالية، دليل على ضعف الاستثمارات في الزراعة في العالم العربي ككل وسوء تسيير مؤسسات الإقراض الزراعي[27]، بالإضافة الى نقص اعتمادات المصارف المخصصة للإقراض الزراعي ، وارتفاع فوائد المصارف التجارية، إضافة إلى غياب مخطط شامل في مجال تطوير الزراعات الكبرى الاستثمارية. وعلى هذا الأساس سنناقش في الفرع الاول "معايير مدى انعكاس استراتيجية دعم سياسة التخطيط واستصلاح الأراضي الصحراوية لتحقيق الاكتفاء الذاتي في الجزائر " ، وفي الفرع الثاني سنناقش "تحديات تحسين مستوى الأمن الغذائي في إطار استصلاح الأراضي الصحراوية واستغلال الوسائل المتاحة"

الفرع الاول: معايير مدى انعكاس استراتيجية دعم سياسة التخطيط واستصلاح الأراضي الصحراوية لتحقيق الاكتفاء الذاتي في الجزائر

يعكس مخطط التوجيه الفلاحي استراتيجية تحديد الاتجاهات الأساسية للتنمية الفلاحية على المدى المتوسط والطويل، وتهيئة الفضاءات الفلاحية واستغلالها بطريقة تضمن تنمية متكاملة ومستدامة مع توفير وسائل تنمية القطاع الفلاحي، وتخطيط النشاطات في الزمان والمكان، ويتم تمويله عادةً من خلال الصندوق الوطني لتنمية وتطوير الاستثمار الفلاحي، ومثال ذلك في عام 2005، تم تحويل الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية إلى الصندوق الوطني لتنمية وتطوير الاستثمار الفلاحي .[28]وفي هذا الفرع سنتطرق الى مفهوم مخطط التنمية الفلاحية وأهم المخططات والبرامج الاستصلاحية في الجزائر.

أولا: التعريف بمخطط التنمية الفلاحية:

هو آلية تهدف إلى تحسين التأطير التقني والمالي والتنظيمي بهدف بناء قطاع زراعي حديث وفعال، يركز على حماية واستدامة الموارد الطبيعية، والاستفادة منها بشكل مستدام وذكي، وزيادة مساحة الأراضي المستصلحة.[29]

أ-أهداف مخططات التنمية الفلاحية:

تختلف مخططات الوطنية للتنمية الفلاحية حسب البرامج التي تهدف إلى إنعاش الاقتصاد الوطني وترقية القطاع الفلاحي وأخرى تسعي إلى خلق تنمية متوازنة اقتصاديا واجتماعيا وايكولوجيا التنمية المستدامة.

وبالنظر الى ما تسعى إلى الدولة لتحقيقه على المدى القريب والبعيد الدولة، حيث تم رصد توجهات السياسة الفلاحية الجديدة والمحددة كالأتي:

- تحسين التأطير التقني والمالي والتنظيمي للقطاع الفلاحي.
- بناء قطاع فلاحي حديث ومتطور.
- حماية واستدامة الموارد الطبيعية.
- استغلال الموارد بشكل عقلاني ومستدام.
- زيادة المساحة المستصلحة للأراضي الزراعية.

بالإضافة إلى تدعيم التنمية الزراعية في البلاد على المدى الطويل، وضمان استدامة القطاع الفلاحي وتحقيق إنتاجيته وكفاءته[30].

تضمن مخطط عمل الحكومة لعام 2014 توجيه الدولة نحو القطاع الفلاحي، مع إيلاء أهمية خاصة لتنمية الزراعة الصحراوية من خلال توفير مساحات جديدة في إطار استصلاح الأراضي. كما شمل المخطط الاستفادة من برامج الاستثمار لتوسيع قدرات التخزين مثل غرف التبريد وعصرنة وحدات الذبح، أما في مجال التنمية الريفية، فركز على حماية الموارد الطبيعية وتحسين ظروف معيشة سكان الأرياف، بالإضافة إلى إنشاء حزام أخضر مكمل للسد الأخضر للحد من زحف التصحر، وفي جانب عصرنة القطاع، تضمن المخطط إعادة النظر في تحديد الأدوار للمؤسسات المعنية بتنفيذ برامج التنمية، وذلك من خلال إعادة تنظيم إداري وإقليمي أكثر فعالية[31]، شمل ذلك تحسين مستوى معيشة السكان وتطوير مهارات الفلاحين المستفيدين من مشاريع وبرامج التنمية الفلاحية والريفية، وإنشاء نظام إعلامي فلاحي وريفي يربط جميع المستويات من المقاطعة إلى الإدارة المركزية، مما يسمح بالمتابعة والتقييم لتحديد نسب التقدم وقياس الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

أما مخطط عمل الحكومة لعام 2017، فجاء ليدعم جهود الدولة في دعم الفلاحة في المناطق الجنوبية من خلال استحداث مساحات جديدة للاستصلاح[32].

ب-تعريف المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية(PNDA) :

يقصد به الإطار القاعدي الأساسي الذي يحكم السياسة الزراعية في الجزائر منذ عام 2000 مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية الهامة التي تؤطر هذا القطاع، من أبرز هذه النصوص هو المنشور رقم 332 المؤرخ في 18 جويلية 2000، وزارة الفلاحة والذي يذكر بالخطوط العريضة للمناهج المقترحة وتدابير تنفيذ المخطط، حيث يعتبر هذا النص القانوني نقطة الانطلاق الحقيقية لهذا البرنامج، الذي أثبتت نتائجه المعتبرة فيما بعد، سواء على مستوى القطاع الزراعي أو على مستوى الاقتصاد الوطني. منذ ذلك الحين، يتم تضمين كل ما يبرمج في إطار المخطط في قانون المالية لكل سنة

يمكن القول هذه المخططات لها استراتيجية شاملة تهدف إلى تطوير وزيادة فعالية القطاع الفلاحي، معتمدة على برامج متخصصة ومتكيفة مع المناخ الفلاحي الجزائري. جاءت هذه المخططات نتيجة هشاشة القطاع الفلاحي الذي عانى من التهميش لأكثر من ثلاثة عقود، واستكمالًا لمسار الإصلاحات والبرامج التنموية التي بدأت في التسعينيات.

ج-برامج الدعم الفلاحي الجديد:

من أجل تحقيق أهداف عصرنة الفلاحة، سعت الدولة الجزائرية إلى توفير موارد مالية متنوعة لدعم وتمويل مختلف المشاريع الفلاحية للمستثمرين، وقد وسعت نطاق التمويل ليشمل القروض البنكية، والتعاضديات الفلاحية، والدعم المالي من قبل الدولة. خصصت الدولة مبالغ مالية كبيرة لتشجيع المستثمرين الفلاحيين على تحقيق أهدافهم وتنفيذ مشاريع فلاحية ناجحة، وذلك ضمن إطار برنامج التجديد الفلاحي. يتضمن هذا البرنامج مجموعة من برامج الدعم المتنوعة حسب الشعب الفلاحية[33]، من بينها:

1. برنامج تطوير الإنتاج والإنتاجية :يهدف هذا البرنامج إلى دعم الأنشطة المتعلقة بتحضير التربة مثل الحرث العميق والحرث المتقاطع، حيث تُقدر قيمة الدعم بـ 2,000 دينار جزائري لكل هكتار. بالإضافة إلى ذلك، يدعم البرنامج اقتناء المدخلات مثل السماد العضوي، حيث تُقدر قيمة الدعم بـ 3,000 دينار جزائري لكل هكتار.

2. برنامج تطوير زراعة الحمضيات خصصت الدولة دعمًا معتبرًا لزراعة الحمضيات، حيث تُقدر قيمة الدعم لاقتناء المغروسات الهرمة لأشجار الحمضيات بـ 70 دينار جزائري لكل شجرة هرمية، بحد أقصى 18,000 دينار

جزائري لكل هكتار، أما بالنسبة لتجديد الغراسات، فقدرت قيمة الدعم بـ 50 دينار جزائري لكل جدل، بحد أقصى 13,000 دينار جزائري لكل هكتار.

د-انعكاس برامج تنمية الأراضي الصحراوية وبرنامج التجديد الفلاحي من خلال المخطط الخماسي:

تتضمن هذه البرامج تحقيق الاستغلال الاقتصادي للمناطق الصحراوية من خلال دعم المنتجات المتوافقة مع المناخ لدمجها في استراتيجيات التنمية الاقتصادية، برنامج التطوير الفلاحي والتجديد الريفي من خلال المخطط الخماسي الذي يعزز الأمن الغذائي والتماسك الاجتماعي، بما يساهم في السيادة الوطنية، ويعتمد على استراتيجيات متكاملة تشمل برنامج التجديد الريفي، الذي يركز على المشاريع الجوارية لتحقيق التنمية المستدامة، وبرنامج التطوير الفلاحي الذي يدعم الأنشطة الفلاحية المباشرة ويضمن استقرار عرض المنتجات، كما يتضمن أيضًا برنامج تقوية القدرات البشرية والمساعدة التقنية لتحسين إدارة الفلاحة والاستثمار في التكوين والبحث الزراعي والرقابة البيطرية والحماية النباتية. تم تخصيص 1335 مليار دولار لدعم هذه البرامج، بهدف تعزيز النمو الاقتصادي المستدام والاستدامة البيئية في المناطق الريفية والصحراوية.[34]

تهدف هذه البرامج إلى تحقيق الإنتاجية وتحديث القطاع الفلاحي في الجزائر من خلال توفير الدعم المالي اللازم للمزارعين والمستثمرين.

الفرع الثاني: تحديات تحسين مستوى الأمن الغذائي في إطار استصلاح الأراضي الصحراوية واستغلال الوسائل المتاحة:

تهدف البرامج ومخططات التنمية الى تحسين مستوى تغطية الاستهلاك بالإنتاج الوطني و توسيع المساحات الصالحة للزراعة من خلال عملية استصلاح الأراضي الزراعية وترقية التشغيل ورفع مداخيل المزارعين، بالإضافة الى تنمية قدرات الإنتاج الزراعية واعتماد الأليات الناجحة التي تضمن غذاء مستدام وحقوق الأجيال القادمة.

أولا: تحسين الأمن الغذائي والعمالة:

يهدف تحسين مستوى الأمن الغذائي إلى ضمان توافر المواد الغذائية للسكان وفقًا للمعايير الدولية وزيادة تغطية الاستهلاك بالإنتاج الوطني، مع التركيز على تنمية قدرات الإنتاج للمدخرات الفلاحية من بذور وشتائل والاستخدام العقلاني للموارد الطبيعية بهدف تحقيق تنمية مستدامة وترقية المنتجات ذات المزايا النسبية المؤكدة وفي هذا السياق، يتم

إعادة تهيئة وتأهيل المساحة الفلاحية وتشجيع الاستثمار الفلاحي الخاص لتحسين المنتجات ذات المزايا التعاونية والموجهة للتصدير. كما يُعمل على تحسين مستوى المنافسة في المجال الفلاحي وتحرير المبادرات الخاصة في مجال التمويل وتصريف المنتجات[35]

تسعى هذه الأهداف إلى تحقيق الأمن الغذائي المستدام وتنمية القطاع الفلاحي في الجزائر بشكل شامل ومتكامل، كما تتجاوز هذه الأهداف الاكتفاء الذاتي لتشمل المنافسة العالمية، من خلال تدعيم المنتجات الفلاحية التي تتمتع بمميزات فريدة من نوعها، ولا سيما المنتجات الزراعية العضوية، والتي تهدف أيضًا إلى ترقية التشغيل وفقًا للقدرات المتاحة وتثمينها، حيث أصبح خلق فرص العمل هدفًا أساسيًا لكل نمو اقتصادي، حيث تتضمن هذه المبادرة إنشاء خلية تقنية متعددة التخصصات على مستوى الولاية، وتشتمل هذه المنظومة على مجموعة من أنشطة التكوين والإرشاد والإعلام والاتصال.[36]

ثانيا-المخطط الاستراتيجي لتنمية إنتاج الحبوب في الجزائر 2023-2028:

تمحور هذا المخطط حول تحسين إنتاجية ومردودية قطاع الحبوب وتطوير جودة البذور والهدف الرئيسي من هذا المخطط هو تنظيم الشعبة وتحسين التقنيات الفلاحية المستخدمة في الإنتاج، إلى جانب تطوير البحث العلمي في هذا المجال، تأكيداً على التزامهم بتحقيق الاكتفاء الذاتي، وقد تم تشكيل لجنة لمتابعة وتنفيذ المخطط، وذلك وفق توجيهات السيد الرئيس عبد المجيد تبون وخطة عمل الحكومة، بالإضافة الى ذلك تم تحديد هدف لزيادة مساحة الأراضي المخصصة للحبوب إلى مليون هكتار كمساحات مسقية في الجنوب الكبير بحلول عام 2025، وذلك ضمن إطار الاستثمار عبر نظام الامتياز. كما سجلت زيادة في وتيرة توزيع العقارات، حيث تم منح محفظة عقارية بمساحة تبلغ 460 ألف هكتار للمستثمرين[37].

يمكن القول أن قطاع الحبوب يعد من مقومات القطاع الفلاحي وأحد ركائز التنمية الشاملة للبلاد، لذلك يتوجب تحديد ودراسة مخططات تنموية وتوفير بيئة ملائمة للفلاحة الحديثة والمنافسة والنجاعة، بهدف توسيع التنوع الاقتصادي وتحقيق أمن غذائي المستدام للبلاد، خاصة بعد نجاح الزراعة الصحراوية في الآونة الأخيرة وزيادة معدلات الإنتاج بكميات كبرى، نتيجة استغلال المحيطات الكبرى وتكثيف زراعة الحبوب والبذور والتركيز على الشعب الاستراتيجية.

ثالثا -استغلال المحيطات الفلاحية في الجزائر عن طريق المنصة الرقمية:

إن وزارة الفلاحة والتنمية الريفية قد خلصت الى تحديد وعاء عقاري رابع بمساحة اجمالية تقد ب 1639999هكتار موزع عبر 30 محيط موجه للمستثمرين عبر الولايات التسع التالية: ادرار ، ورقلة ،تيممون، توفرت، المنيعة ، جانت، اليزي، الأغواط، غرداية يعتبر هذا التوجه في استغلال المحيطات ضمن جملة من التدابير والإجراءات والتعليمات التي اتخذتها الحكومة بهدف تشجيع الاستثمار والشراكة في القطاع الفلاحي لزيادة الإنتاج في الولايات الجنوبية والتركيز على الشعب الاستراتيجية ذات الأهمية لاسيما (ذرة، عباد الشمس، السلجم الزيتي، الصويا، الحبوب، البقوليات الغذائية)وجاء هذا المرسوم 24-55 المؤرخ في 2024/01/23 [38] المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي 21-432 السابق الذكر بتعديل المواد 13و14و28 على أن تخضع المساحات الكبرى الموجهة للمشاريع المصنفة ذات الطابع الاستراتيجي الى إيداع الطلب لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية أو لدى ديوان تنمية الزراعية الصناعية بالأراضي الصحراوية وتكون بموجب مقرر من وزير الفلاحة ويسجل في المنصة الرقمية المستحدثة.

رابعا-اللجوء إلى مبدأ عقد الامتياز كخيار للاستغلال الأراضي الفلاحية للأملاك الخاصة للدولة:

أصبح الامتياز يشكل النمط الوحيد للاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة حسب نص المادة 17[39]من قانون التوجيه الفلاحي رقم 08- 16 أين أكد المشرع الجزائري فيه على عدم قابلية التنازل عن هذه الأراضي وتملكها من طرف الخواص حفاظا على الوعاء العقاري ،باعتباره ثروة وطنية لا تتجدد مع التخلي عن فكرة حق الانتفاع الدائم التي وردت في القانون رقم 87-19 السالف الذكر واستبداله بحق الاستغلال المؤقت عن طريق الامتياز بهدف ضمان الاستثمار للأجيال القادمة بصدور المرسوم التنفيذي رقم 97-483 الذي يعتبر نقطة تحول في مجال تسيير العقار الفلاحي الذي غير نمط الاستغلال و تحويله من حق انتفاع دائم إلى حق امتياز مؤقت ، بموجب المادة 09 والمادة 05من القانون رقم 03/10 [40]المؤرخ في 2010/08/18 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة ،حيث ألزم المشرع المستثمرات الفلاحية سواء كانت جماعية أو فردية أو ورثتهم، في أجل 18 شهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية بأن تتم إجراءات التحويل وفق ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي 10-326 المؤرخ في 2010/12/23 الذي يحدد كيفيات تطبيق حق الامتياز للاستغلال الأراضي الفلاحية

، وأشارت المادة 30 من نفس القانون أنه يلغى حق الامتياز الدائم أو يرفض حق تحويل الحق العقاري العيني إلى حق امتياز في حالة لم يقدم الطلب وفق الأجل القانوني.

وتجدر الإشارة أن حق الامتياز لا يقتصر عن تحويل حق الانتفاع الدائم الناتج عم القانون 19/87 الى حق امتياز ،بل يمكن الحصول على هذا الامتياز عن طريق الترشح عملا بنص المادة 17من القانون 10/ 03 على أنه " تمنح إدارة الأملاك الوطنية، بطلب من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة وكذا على الأملاك السطحية المتوفرة بأية صفة كانت، بعد ترخيص من الوالي، عن طريق إعلان الترشيح..." ونص المادة 25/ 01من المرسوم التنفيذي 10-326، التي جاء مضمونها في نفس الصياغ، وفي هذا الاطار نصت المادة 04 من القانون 03/10 على أنه يمنح الامتياز لشخص الطبيعي المتمتع بالجنسية الجزائرية على الأراضي التابعة لأملاك الخاصة للدولة وكذا الأملاك السطحية التابعة لها لمدة أقصاها 40 سنة قابلة لتجديد مقابل اتاوة سنوية تضبط بموجب قانون المالية.

والجدير بالذكر ، أن المشرع تراجع عن مبدأ تمليك الأراضي عن طريق الاستصلاح بموجب صدور المرسوم التنفيذي 21 -432 المؤرخ في 2021/11/4 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة للأملاك الخاصة لدولة، في إطار عقد الامتياز، وفي هذا الاطار أجازت المادة 03 من نفس المرسوم للدولة المبادرة باستصلاح الأراضي التابعة للأملاك الخاصة وانجازه في إطار التنمية الفلاحية، لكن تبقى هذه المادة مجرد افتراض لعمل قد تقوم به الدولة، الى حين توفر المؤهلات البشرية والتقنية المختصة في هذا المجال، ولهذا أصبحت الطلبات على العقار الفلاحي تتم بشكل غير مسبوق و عن بعد بواسطة المنصة الرقمية (الكترونيا) ، بحيث يمكن للراغب من الاستفادة من أحد العقارات تقديم طلبه مباشرة عبر المنصة الرقمية والتي تحتوي على معلومات تفصيلية لكل محيط ويأتي إطلاق هذه المنصة تجسيدا للمرسوم التنفيذي رقم 21-432[41] وفق ما تنص عليه المواد 13 والتي مفادها يمنح الامتياز للأراضي التابعة للأملاك الخاصة من أجل الاستصلاح لمدة أقصاها 40 سنة قابلة لتجديد من طرف ديوان تنمية الزراعة الصناعية بالأراضي الصحراوية ،بموجب مرسوم تنفيذي رقم 20-265 المؤرخ في 2020/10/22.

وكان يتعين على الدولة أولا اختيار المشاريع الموجهة للفروع الاستراتيجية ومخططات الاستثمار التي تضمن انجاز الأعمال الهيكلية، لكي تتخذ هذه الدراسات كمعايير لاختيار

المستثمرين، ومشاريع أخرى يغلب عليها طابع الابتكار وذات الأهمية الوطنية والتي يمكن أن تنجز بصفة فردية أو جماعية أو بالشراكة مع الشركات الوطنية أو الأجنبية.

وفي إطار تنظيم سياسة الاستثمار الفلاحي عن طريق الاستصلاح وتحديد المشاريع الزراعية ذات الطابع الاستراتيجي والتي تخضع الى الوعاء العقاري التي لا تقل مساحته المرجعية عن 10 هكتار لزراعة الحبوب بالنسبة للمساحات المسقية الذي لا تشمله عملية الاستصلاح المقررة وفق المرسوم التنفيذي السابق ذكره، صدر المرسوم التنفيذي 55/24[42] المؤرخ في 01/23/ الذي2024، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 432/21 ،الذي يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة لأملاك الخاصة للدولة للاستصلاح في إطار الامتياز، لاسيما المادتين 13و14 منه اللتان تعتبران كإجراء استثنائي في منح العقار الفلاحي عن طريق الامتياز ، كما حافظ المشرع على أمن الوعاء العقاري ومنع تجزئته والمحافظة على المحيطات الكبرى من أجل تجسيد المشاريع ذات الطابع الاستراتيجي والتي تهدف الى ضمان الأمن الغذائي و التقليل من الاستيراد ،بالإضافة الى خلق أقطاب حقيقية للتنمية في مختلف الشعب الفلاحية الكبرى ذات الاستهلاك الواسع، كزراعة الحبوب والاعلاف والشمندر السكري والقطن وتكثيف البذور.

ويتضح لنا كذلك من استقراء نص المادتين السابقتي الذكر ، أن المشرع الجزائري اقتنع أن الزراعة ذات الطابع الاستراتيجي هي أحد مقومات الدولة التي تبني اقتصاد الدول، كما تعد مساهمة الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر، في إعطاء أولويات لزراعة التقنية والالكترونية، هو ملجأ أمن للحفاظ على الوعاء العقاري من التجزئة وترشيد النفقات واستغلال التكنولوجيا وتوفير أليات الدعم المالي والقانوني للمستثمر الفلاحي، حيث أن المشرع الجزائري اعتمد على أسلوب الامتياز كنمط وحيد لاستغلال الأملاك العقارية التابعة للدولة للمحافظة على الوعاء العقاري من كل اشكال الاستلاء أو التجزئة في حالة تحوله لعقد ملكية وخصه بعقد اداري يتمتع بصلاحيات تنظيمية معينة، حيث أنه ورد تعريف لعقد الامتياز في المادة 55 [43]من القانون رقم 01/88المؤرخ في المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية "... وفي هذا الإطار فإن التسيير يتم وفقا لعقد اداري وبموجب دفتر الأعباء العامة، والمنازعات المتعلقة بالأملاك العامة هي ذات طابع اداري ".

خاتمة:

تتضمن سياسة استصلاح الأراضي الصحراوية توضيح الصلة الوطيدة بين عملية استصلاح الأراضي الصحراوية و الأمن الغذائي ،حيث أن هذا الأسلوب أدى الى إيجاد أراضي فلاحية ذات جودة عالية تساهم في التوجه نحو تحقيق الأمن الغذائي، ويساعد في زيادة فائض في الانتاج والتخلي عن التبعية الأجنبية، وأساس هذه السياسة التي يعتمدها المشرع الجزائري هي تقديم دعم مالي للمشاريع الفلاحية ، من خلال استغلال الإمكانيات المادية والبشرية والثروات الطبيعية، بالإضافة الى وضع ترسانة قانونية تحمي مقومات الأجيال القادمة بعدم التنازل عن الأراضي الصحراوية واستغلالها الا عن طريق عقد الامتياز ودعم الشعب الزراعية الاستراتيجية والتجارة الخارجية، وتحسين استراتيجيات التخزين، مع السعي إلى شراكة أوروبية لتطوير الاقتصاد الوطني.

وبعد استقصاء البحث من جوانبه القانونية والعملية، والتوصّل إلى النتائج المسجّلة، يمكن الخلوص إلى التوصيات التالية:

-إحصاء ورصد العقار الفلاحي المستغل وغير المستغل والوقوف على العقبات التي تحول دون استغلاله، لاتخاذ الإجراءات المناسبة والتدابير التي تتناسب مع طبيعته.

- تثمين دور الدولة في استصلاح الأراضي وإعادة منحها عن طريق الامتياز للمستثمرات الجماعية أو التعاونيات الفلاحية، من أجل دعم الإنتاج الزراعي والمحافظة على الوعاء العقاري وطبيعته.

-دعم وتمويل الابتكارات التكنولوجيا في مجال تخصيب السحب لنزول المطر (الاستفادة من التجربة الماليزية) نظرا لما تشهده الجزائر من المؤثرات المناخية وظاهرة الجفاف والتصحر.

-من أجل اكتساب وصقل الخبرة العملية والميدانية وتأهيل الفئات العاملة في مجال الفلاحة ضرورة الاستفادة من دورات في التسيير الجماعي وأهميته، والاطلاع على أخر المستجدات في الإنتاج الزراعي بإبرام اتفاقيات مع مراكز ومعاهد تكوين داخلية أوخارجية تتكفل بهم الدولة.

-دعم استصلاح الأراضي وتهيئتها من طرف الدولة، حسب موقعها والتركيز على على زراعة الحبوب والذرة والزارعة العضوية.

- تعزيز التوعية بالاستهلاك الغذائي المدروس ومحاربة ظاهرة التبذير بكل اشكاله.

الهوامش:

[1] عجة الجيلالي، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها، من تأميم الملك الخاص إلى خوصة المال العام، الجزائر ، دار الخلدونية،2005،ص28

[2] الأمر رقم71-73 المؤرخ في 1971/11/08 المتضمن قانون الثورة الزراعية، الجريدة الرسمية العدد 97، لسنة 1971.

[3] أنظر المادة 06 من القانون رقم19/87.

[4] أنظر المادة 04 من القانون رقم 18/83.

[5] أنظر المادة 08 من القانون رقم 18/83.

[6] المرسوم التنفيذي رقم: 289/92 المؤرخ في 06 جويلية 1992 يحدد شروط التنازل عن الأراضي الصحراوية في المساحات الإستصلاحية وكيفيات اكتسابها، الجريدة الرسمية العدد 51، لسنة 1992.

[7] أنظر المادة 08 من القانون83 /18.

[8] المرسوم التنفيذي 21-432 المؤرخ في 2021/11/04، يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة للاستصلاح في إطار الامتياز الجريدة الرسمية العدد 85 2021/11/07.

[9] جميلة كريوج ليلى اللحياني، الاستثمار الفلاحي في الجز ائربين رهان التنمية الاقتصادية وتحديات الواقع المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية المجلد 59 العدد 4، 2022، ص 194.

[10] المرجع نفسه، ص195

[11] أنظر المادة06 من القانون رقم 18/83.

[12] المرسوم التنفيذي رقم 83-724 المؤرخ في 1983/12/10 يحدد كيفيات تطبيقا لقانون رقم 18/83 المؤرخ في 1983/08/13 والمتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية، الجريدة الرسمية 51.

[13] القانون رقم 10/03 المؤرخ في 18 اوت 2010، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 46

[14] المرسوم التنفيذي رقم 83-724 المؤرخ في 1983/12/10 يحدد كيفيات تطبيقا لقانون رقم 18/83 المؤرخ في 1983/08/13 والمتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية، الجريدة الرسمية 51.

[15] تعليمة وزارية مشتركة رقم 162 مؤرخة في 2013/02/13، وزارة الداخلية، وزارة المالية، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية

[16] المرسوم التنفيذي 21-432 المؤرخ في 2021/11/04، يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة للاستصلاح في إطار الامتياز الجريدة الرسمية العدد 85.

[17] وليد حمدي باشا، دور السياسة الائتمانية في تمويل القطاع الفلاحي الجزائري-دراسة حالة بنك الفلاحة والتنمية الريفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية جامعة الحاج لخضر باتنة،2014، ص 29

القانون 90-25 المؤرخ في 18-1-1990 المتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25-06-1995، الجريدة الرسمية عدد 55 لسنة 1995.

[18] القانون 08-16 المؤرخ في 2008/08/03 المتضمن التوجيه الفلاحي الجريدة الر سمية العدد 46، لسنة 2008

[19] عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص 292.،293.

[20] قانون رقم 97-02 يتضمن قانون المالية، 1999، **الجريدة العدد 89، الصادرة في 31 ديسمبر 1997، ص46.**

[21] فاروق أهناني **آلية تمويل برامج التنمية الفلاحية في الولايات الصحراوية**، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 08 العدد 01، 2024، ص 207.

24 القانون رقم 05-[22]05 المؤرخ في 2005/07/25 المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 52.

[23] القانون رقم 05- 05 المؤرخ في 2005/07/25 المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 52.

[24] الأمر رقم 06-04 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، **الجريدة الرسمية**، العدد 47 الصادرة في 19 يوليو سنة 2006.

[25]قانون رقم 09-09 يتضمن قانون الدالية لسنة 2010، **الجريدة الرسمية**، العدد 78، الصادرة في 31 ديسمبر 2009.

[26] خالد خليف، صيغ وأنماط التمويل الفلاحي في الجزائر، مجلة المنهل الاقتصادي، العدد الأول كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الوادي، الجزائر، ص 44،45 بدون سنة نشر.

[27] خوادجية سميحة حنان، مطبوعة بيداغوجية بعنوان: حماية الملكية العقارية (محاضرات ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر تخصص تهيئة وتعمير)، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة،2022/2021، ص 130.

[28] المرجع نفسه، ص 132.

[29] خديجة عياش، سياسة التنمية الفلاحية في الجزائر (دراسة حالة المخطط الوطني للتنمية الفلاحية 2000-2007"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر3، 2010-2011، ص82.

[30] المرجع نفسه، ص84.

[31] المرجع نفس، ص 85.

[32] القانون رقم 99 /11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، والذي يتضمن قانون المالية لسنة ،2000 الجريدة الرسمية العدد92

[33] شعابنة ايمان، **مدى فعالية الدعم في إطار سياسة التجديد الفلاحي**، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جامعة قسنطينة 1الجزائر، 2017، ص 314.

[34] https://hal.science/hal-02137632v1/file/PRo39985.pdf تاريخ الدخول 2024/04/12

[35] المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مشروع دراسة حول استراتيجية التنمية الفلاحية، الدورة 08 جويلية 2001، ص52.

[36] شعابنة إيمان، المرجع السابق، ص 315.

[37] https://www.mesrs.dz/index.php/2023/09/presentation-du-plan-strategique-de-developpement- تاريخ الدخول 2024/06/5

[38] المرسوم 55-24 المؤرخ في 2024/01/23 المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي 21-432 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الاراضي التابعة للأملاك الخاصة لدولة الجريدة الرسمية العدد 04.

[39] أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي 08/16 المؤرخ في 1990/11/18المتعلق بالتوجيه الفلاحي، الجريدة الرسمية العدد 49.

[40]القانون رقم 03/10 المؤرخ في 2010/08/18 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 46، لسنة 2010

[41] أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 21-432.

[42]المرسوم التنفيذي 55/24 مؤرخ في 2024/01/23، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي21 -432الذي يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة لأملاك الخاصة للدولة، للاستصلاح في إطار الامتياز

[43] القانون رقم 01/88 المؤرخ في 1988/01/12 المتعلق القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 02، لسنة 1988.