
نحو خصوصية الأراضي الفلاحية العامة في « الجزائر »

أ. فريد عبة (جامعة محمد خيضر ببسكرة) - الجزائر

الملخص

لقد تعددت التشريعات التي تناولت تنظيم العلاقة بين الأرض والفلاح فيما يتعلق بالأراضي التابعة للأموال الوطنية الخاصة، لأنها تقع في المناطق الخصبة للبلاد وهذا ما أدى إلى تعقيد الوضعية العقارية، والتي أدت إلى تجميد السوق، وأبرزت ظاهرة عدم الاستقرار والاطمئنان لدى المستفيدين، والتي تفاقمت بسبب تعاملات المحيط وخاصة المالي منه. هذه الوضعية التي آلت لها الفلاحة الجزائرية أدت بالمشرع إلى التفكير في بيع أو تأجير الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية كبديل لحق الانتفاع الدائم.

Abstract

There were many of legislation that dealt with organizing the relationship between the land and the farmer with respect to land of the property of their national, because it is located in the fertile regions of the country and this is what led to the complexity of the Status property, which led to the freezing of the market, and highlighted the phenomenon of stability and confidence among the beneficiaries, which is exacerbated by the trading Ocean, especially the financial of it.

This situation that came to the Algerian agriculture has delegated to consider in the sale of agricultural land autoger of the property right to the use of an alternative national permanent

المقدمة:

إن الاضطرابات في السوق النفطية التي عرفها العالم في سنوات الثمانينات كشفت لنا ضعف الهيكل الاقتصادي الجزائري الذي يعتمد على تطوير الفروع والأنشطة الريعية للثروة البترولية، وهنا أصبحت الحاجة أكثر لمصدر بديل للبترول وبذلك أصبح القطاع الفلاحي يمثل أحد البدائل الإستراتيجية للبترول، وشعورا بذلك أصبح القطاع الفلاحي مجالا لتطبيق العديد من السياسات الفلاحية المتعاقبة على مدار أربعة عقود منذ الاستقلال، انطلاقا من التسيير الذاتي والثورة الزراعية، مرورا بإعادة الهيكلة الفلاحية ثم قانون المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية وقانون التوجيه العقاري. وقد مست هذه الإصلاحات جوانب عديدة، وقد كان العقار الفلاحي المحور الأساسي لهذه الإصلاحات، وهذا راجع لكون كل الإحصائيات تؤكد على أن المساحة الصالحة للزراعة في الجزائر محدودة ولا تتعدى 8.2 مليون هكتار سنة 2002، أي بنسبة 3 % من المساحة الإجمالية للبلاد، ونظرا لأن توسيع هذه المساحة أمرا صعبا ويتطلب أموالا كثيرة ليس بمقدور الجزائر تحملها، لذلك تبقى عقبة العقار الفلاحي كابحا أساسيا لتطوير الإنتاج الفلاحي.¹

لقد تعددت التشريعات التي تناولت تنظيم العلاقة بين الأرض والفلاح فيما يتعلق بالأراضي التابعة للأموال الوطنية الخاصة، لأنها تقع في المناطق الخصبة للبلاد، والتي تشكل ثلث (1/3) المساحة الصالحة للزراعة.

وقد بدأت السياسات العقارية بتغيير الهياكل الفلاحية التي خلفها الاستعمار الفرنسي، من خلال صياغة تشريعات تتكيف وأهداف التنمية في إطار الاختيار الاشتراكي في الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، وقد تجسد هذا التغيير في بروز القطاع الاشتراكي الذي تشكل بعد تطبيق نظام التسيير الذاتي، لأجل ضمان استغلال الأراضي التي تركها المستعمرون، ثم

توسع ليضم أراضي الثورة الزراعية التي تم تأميمها وتوزيعها إلى غاية 1973، حيث أصبح يتشكل من قطاعين متكاملين وهما: التسيير الذاتي بتعاونياته والثورة الزراعية بتعاونياتها، وقد أثرا في طبيعة الملكية العقارية وأنماط استغلالها طيلة عشرينيتين كاملتين.

وقد كان ذلك النظام محل تعديلات و"عمليات إعادة هيكلة" عديدة، إلى غاية أزمة الطاقة لسنة 1986 التي كشفت الفشل الذريع لهذا التوجه وأدت إلى تخلي الدولة عن الإدارة الاشتراكية للقطاع الفلاحي العاجز، وذلك بعد صدور القانون رقم 19/87 القاضي بإقامة "المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية"، والذي يمنح للمستفيدين حق الانتفاع من الأرض، مع احتفاظ الدولة بالملكية العقارية، وهنا بدأ يظهر توجه الدولة نحو خوصصة جزئية للقطاع الفلاحي، وقد تأكد هذا التوجه بعد صدور قانون التوجيه العقاري.

إن التوفيق بين نمط استثمار جماعي للأراضي وامتلاك فردي لوسائل الإنتاج، الذي يستهدفه القانون رقم 19/87²، لم يؤد إلى إضعاف الرغبة لدى المستفيد لاستثمار الأرض لحسابه الخاص، وقد نتج عن ذلك تقسيم غير رسمي لأراضي المستثمرات الفلاحية الجماعية بسبب كثرة المنازعات بين الفلاحين نتيجة لعدم امتثالهم للواجبات التي حددها القانون، في ظل عدم رقابة السلطات العمومية لها.

وهذا ما أدى إلى انفصال الفلاح عن الأرض التي لم يعد يعتبرها ملكا له بسبب السياسات العقارية الفاشلة التي عرفتها الأراضي الفلاحية، وبالتالي أصبح لا يرغب في بذل أي جهد في الاعتناء بالأرض وزيادة مردوديتها، كما نتج عن ذلك عدم اهتمام السلطات بترقية المستثمرين في هذا المجال.

وأمام هذه الوضعية الفلاحية المضطربة، المتعلقة بالعقار الفلاحي لوحظ عبر جميع السياسات الزراعية التي طبقت، عدم استقرار مناهج وقوانين الملكية

الزراعية، وهذا ما أثر في عملية التنمية الزراعية، بسبب عدم وضوح السياسات العقارية المنتهجة أو انحرافها في التطبيق.

وقد ازدادت الوضعية العقارية تعقيدا خاصة بسبب تعدد الأنظمة القانونية التي أدت إلى تجميد السوق، وأبرزت ظاهرة عدم الاستقرار والاطمئنان لدى المستفيدين، والتي تفاقمت بسبب تعاملات المحيط وخاصة المالي منه . هذه الوضعية التي آلت لها الفلاحة الجزائرية أدت بالمشرع إلى التفكير في بيع أو تأجير الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية كبديل لحق الانتفاع الدائم.

وفي ورقة البحث هذه سيحاول الباحث الإجابة عن التساؤل التالي: هل الخصوصية هي الحل لمشكل العقار الفلاحي في الجزائر؟ وما هو مآل الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية الخاصة؟ هل البيع هو الحل أم التأجير؟.

1- أصل فكرة بيع أو تأجير الأراضي الفلاحية.

إن فكرة بيع أو تأجير الأراضي الزراعية التابعة للأموال الوطنية، لم تكن حديثة النشأة، بل طرحت من قبل في مؤتمر طرابلس عشية الاستقلال في شهر جوان 1962،³ حيث جاء فيه إعداد برنامج للإصلاح الزراعي، وفي هذا الإطار قدم المؤتمر ثلاث خيارات لاستغلال الأراضي التي تركها المستعمرون (الأراضي الشاغرة) والمتمثلة في:⁴

1- بيع أو إيجار المزارع الشاغرة للجزائريين.

2- توزيع هذه الأراضي على الفلاحين الفقراء.

3- التسيير الجماعي للمزارع كما هي تحت إشراف الدولة.

لكن الحكومة آنذاك تبنت الخيار الثالث أي التسيير الذاتي في

الفلاحة⁵ لأنه يؤدي إلى تصفية القواعد الاقتصادية للاستعمار. وقد استبعدت

الخيار الأول باعتبار أنه يؤدي إلى مخاطر سياسية واقتصادية واجتماعية...، ويؤدي إلى فتح الباب أمام توسيع الرأسمالية العقارية ودعم الاحتكار ونمو الملكية العقارية الكبيرة، كما استبعدت الخيار الثاني لأنها لو وزعت هذه الأراضي على الفلاحين الفقراء قد تواجههم مشاكل مالية وفنية عديدة تؤثر على الإنتاج. وعلى هذا الأساس اختارت الدولة فكرة التسيير الذاتي للأراضي الفلاحية الشاغرة، التي كانت تابعة للمعمرين والجزائريين الذين كانت لهم مواقف معادية لحرب التحرير الوطني. وقد كانت تبلغ هذه المساحة 2.2 مليون هكتار مقسمة على 2000 مزرعة مسيرة ذاتيا، بعد أن كانت هذه الأراضي موزعة على 22000 مزرعة إستطانية،⁶ وهذا ما أدى إلى تشكيل مزارع ذات مساحة كبيرة جدا يصعب التحكم فيها.⁷

وقد بقيت أراضي أخرى تابعة للدولة تستغل عن طريق الكراء والخماسة، وهما أسلوبين يتعارضان مع مبادئ النظام الاشتراكي المنتهج آنذاك، لذلك جاءت فكرة توزيعها على الفلاحين الفقراء بموجب الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المتعلق بالثورة الزراعية، وبالتالي التوجه إلى الخيار الثاني. وقد بقيت ازدواجية الاستغلال عن طريق التسيير الذاتي والثورة الزراعية حتى مطلع الثمانينات، ونتيجة لظهور بعض المتاعب الاقتصادية للجزائر بسبب إنخفاض أسعار البترول إضافة إلى فشل مخططات التنمية والإصلاحات المكتملة لها.

وهذا ما أدى بالمشروع الجزائري إلى إعادة التفكير بإعادة تنظيم المزارع الاشتراكية وخصوصة جزئية للقطاع عن طريق خصصة الإنتاج فقط⁸ بمقتضى القانون رقم 87-19. وقد تم إنشاء حوالي 27000 مستثمرة فلاحية جماعية وفردية على المستوى الوطني (في بداية العملية)⁹، لكن بعد ذلك ظهرت مشاكل كبيرة في المجال العقاري من خلال ظهور أصحاب الأراضي

المؤممة سنة 1971، والتي وزعت في بداية الإصلاح في شكل مستثمرات فلاحية فردية وجماعية، وكذلك النزاعات التي كانت تقوم بين مستثمري المزرعة الواحدة، مما أدى إلى ارتفاع عدد هذه المستثمرات إلى 96686 مستثمرة سنة 2000.

وبعد أكثر من عشرون سنوات من تطبيق طريقة الانتفاع الدائم اتضح بأن التحولات التي أحدثتها الدولة لم تلق التجاوب الكبير والمنتظر من قبل المنتجين، رغم أنهم أصبحوا أحرارا بعد أن تخلت لهم الدولة عن كل وسائل الإنتاج، ما عدى الأرض التي تبقى ملكا عموما ينتفع بها المستثمرون انتفاعا دائما على أن تقدم لهم الدولة عقود إدارية تثبت حق الانتفاع الدائم. وبالتالي بدأت تظهر أدلة الخوصصة من خلال حرية التسيير وتحرير العقار وإصلاح النظام المصرفي، إضافة إلى تحرير أسعار عوامل الإنتاج.

2 - الوضعية الراهنة للفلاحة الجزائرية بعد الإصلاحات.

بعد مرور أكثر من عشرينين عن إصلاح سنة 1987، اتضح بأن طريقة الانتفاع الدائم اعترضتها عقبات عديدة منعت تطوير المردود الفلاحي والإنتاج لأن المسؤولين على الفلاحة فسروا الحرية الاقتصادية على أنها التخلي الكلي عن القطاع وبالتالي إهماله،¹⁰ وقد أدى ذلك إلى جملة من النتائج الأولية التي حالت دون نجاح تجربة الخوصصة نذكر منها:

2-1- في مجال التسيير: إن تخلي الدولة عن تسيير القطاع العمومي لصالح المنتجين هي بداية الدخول في مرحلة جديدة من مراحل تسيير القطاع العمومي الفلاحي إذ أن المنتجين أصبحوا أحرارا في تسيير مستثمراتهم الجماعية الفردية. وبالتالي خوصصة جزئية للقطاع الفلاحي العمومي بعد أن كان يخضع لتسيير مركزي دام خمسة وثلاثون سنة، ولم يكلل بالنجاح،¹¹ لكن هذه الحرية أسوء فهمها وهذا ما أدى إلى فوضى كبيرة أثناء إعادة تنظيم هذا القانون، وكذلك

التعجل في تطبيق هذا القانون، إذ بدأ تطبيق هذا القانون على عينة لا تتجاوز 10% فقط من المزارع المهيكلة العاجزة على أن يتم التعميم بعد خمسة سنوات. إلا أن العملية عمت فورا وبالتالي فإن التسرع في تكوين المستثمرات أدى إلى تكوين مستثمرات غير متوازنة سواء من الناحية العقارية أو التركيبية البشرية مما أدى إلى نزاعات كبيرة بين المستثمرين داخل المستثمرة الجماعية الواحدة.

2-2- من الناحية العقارية: إنه وبمجرد البدء في توزيع الأراضي على المستثمرين حتى ظهر مشكل المؤمنين في إطار الثورة الزراعية الذين طالبوا بإسترجاع أراضيهم، إضافة إلى مشاكل تتعلق بتقديم عقود إدارية تثبت حق الانتفاع الدائم، إلا أن عملية توزيع العقود اصطدمت بعراقيل مما أدى إلى تأخر تقديم هذه العقود، إضافة إلى صعوبة تحديد حدود الأراضي العمومية مما يصعب عملية تحديد مساحة كل مستثمرة بدقة، وهذا ما عرقل عملية الاستفادة من القروض فيما بعد. وحتى إذا تم تحرير العقد فإن النزاعات التي نشبت أدت إلى تقسيم المستثمرات وأدت إلى إلغاء هذه العقود.

وهكذا فإن التأخر في تقديم العقود أدى إلى شعور المستثمرين بالقلق لعدم استقرارهم وخوفهم من المستقبل،¹² رغم حريتهم في التسيير وامتلاكهم لعوامل الإنتاج إلا أن بقاء الأرض ملكا للدولة كان يشعرهم بالقلق خاصة بعد صدور القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، إذ لم يعد للعقود الإدارية أي معنى، إضافة إلى تزايد المنازعات وتطورها والتي أدت في أغلب الأحيان إلى إعادة تقسيم المستثمرة الواحدة، إلى أن أصبح حجم أغلب المستثمرات غير مقبول اقتصاديا (سواء من ناحية الإنتاج أو المردود المالي). وهذا ما لم يشجع على إعادة الاستثمار وبالتالي هجر كثير من الأراضي.

إن العقبات السابقة الذكر أدت بالمستثمر إلى الاهتمام فقط بالخطط الإنتاجية القصيرة المدى (الخطط الموسمية) التي تسمح له بالانتفاع بالأرض،

دون الاهتمام بالاستثمارات الطويلة والمتوسطة الأمد، مما أدى إلى إنهاك الأرض في ظل انخفاض القروض الموجهة للتحسينات العقارية كما هو موضح بالجدول التالي:

الجدول (01) : تطور القروض الطويلة الأجل والممنوحة للفلاحين .

الوحدة: مليون دج

نسبة القروض الموجهة للتحسينات إلى إجمالي القروض الطويلة %	مجموع القروض الطويلة الأجل			قروض موجهة للتحسينات العقارية			القروض السنة
	قروض محققة	قروض ممنوحة	عدد الملفات	قروض محققة	قروض ممنوحة	عدد الملفات	
1.95	30.71	37.1	361	0.6	0.6	10	1991
0.72	13.7	19.3	114	0.1	0.2	6	1992
1.44	27.6	35.5	182	0.4	0.4	23	1994
1.32	22.7	35.5	98	0.3	0.3	7	1995

المصدر : إسماعيل شعباني، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 283.

يلاحظ بأن تخصيص نسبة قليلة جدا من إجمالي القروض المتوسطة والطويلة الأجل لحفر الآبار والتحسينات العقارية يرجع إلى عدم وضوح النظرة المستقبلية للعلاقة التي تربط المستثمرين بالأراضي التي يشتغلون عليها، أما المشكل الأكثر تأثيرا هو ارتفاع نسبة فوائد القروض الموجهة للفلاحين، إذ ارتفعت من 4 إلى 6 % قبل سنة 1990 إلى ما بين 13 و 23.3% بعدها. بالنسبة للقروض القصيرة الأمد، وبين 15 و 23.5 % بالنسبة للقروض الطويلة الأمد.

إن ظهور هذه العقبات مباشرة بعد البدء في عملية الخوصصة، دفع المسؤولين على القطاع إلى التفكير والبحث عن طريقة جديدة لاستثمار هذه

الأراضي خاصة بعد صدور قانون التوجيه العقاري والتوجه الجديد للدولة نحو إقتصاد السوق، وبعد الجلسات الوطنية المتعددة حول الفلاحة (خاصة سنة 1992)، وبعد تدخل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الذين منحا قرضا لإعادة هيكلة القطاع الفلاحي، وقد إقترحا بعد ذلك طريقتين لاستغلال وتسيير الأراضي الفلاحية وهما التأجير أو البيع.

وعموما فقد صادق مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 1997/12/14 تحت رئاسة رئيس الجمهورية على مشروع القانون المحدد لشروط وكيفيات بيع وإيجار الأراضي الفلاحية العمومية لكن المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لم تتم إلى غاية كتابة هذه المقالة، وذلك بسبب الضجة الإعلامية الكبيرة التي أثارها مشروع هذا القانون. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى كل طريقة مع تحليل وتقييم إيجابيات وسلبيات كل طريقة واقتراح الطريقة التي تبدو لنا أفضل والتي تناسب الإقتصاد الوطني والفلاح المستثمر.

3- تقييم مشروع بيع أو تأجير الأراضي الفلاحية.

3-1- بيع الأراضي العمومية.

إن عملية بيع الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية الخاصة تدخل في إطار تنازل الدولة عن عناصر ملكيتها الثلاثة (التصرف، الاستعمال والاستغلال).

إن عملية بيع الأراضي الفلاحية تعني الخوصصة النهائية للقطاع الفلاحي العمومي، بعد الخوصصة الجزئية في إطار قانون سنة 1987 حيث منحت الدولة للمنتجين حرية تسيير الأراضي مع إحتفاظها بملكية الأرض.

فإذا تمت عملية البيع فإن الدولة تكون قد ألغت نظام التعاون الذي استمر لفترة تفوق 35 سنة وبهذا الإجراء تحول ملكية الأراضي من الأملاك

الوطنية إلى الأملاك الخاصة وهنا يمكن طرح السؤال التالي: ما هي الأراضي محل البيع (من)؟ ومن هم الأشخاص الذين يمكنهم شراءها (لمن)؟ وبأي ثمن يمكن أن تباع هذه الأراضي (بكم)؟ وهل ذلك سيؤدي إلى حل مشكلة الملكية الفلاحية وتحسين وضع القطاع الفلاحي؟.

3-1-1- الأراضي الفلاحية محل البيع.

لقد حدد مشروع القانون، الأراضي الفلاحية القابلة للبيع، بنص المادة (02) من المشروع، إذ تنص عملية البيع على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة،¹³ والأوعية العقارية لبناءات المستثمرة أو السكنات، وأراضي البور والأراضي الغابية.

أ- الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة: وهي تلك الأراضي الفلاحية التي لا مالك لها أو لا وارث لها، وبالتالي هي الأراضي المؤممة والمتبرع بها لصندوق الوطني للثورة الزراعية وكذلك الأراضي الموضوعة تحت حماية الدولة ولم يطالب بها أصحابها في الآجال المحددة،¹⁴ أولم تتوفر فيهم الشروط المتعلقة بإعادة هذه الأراضي لملاكها الأصليين، ويستثنى منها الأراضي الفلاحية المخصصة للهيئات العمومية، والأراضي الفلاحية الموضوعة تحت تصرف المؤسسات الاقتصادية والأراضي المدمجة ضمن المحيطات القابلة للتعمير.

ب- الأوعية العقارية لبناءات المستثمرة أو السكنات: إن الأوعية العقارية لبناءات المستثمرة الفلاحية أو السكنات التابعة لها قد بيعت للمستفيدين أو منحت للشباب العاطل عن العمل¹⁵ لذلك فكيف ينص القانون الجديد على البيع إذا كانت قد بيعت من قبل، وعلى هذا الأساس يجب إعادة النظر في بيع الأوعية العقارية والسكنات التابعة لها، والواردة في المادة (10) من المشروع.

ج- أراضي البور والغابات: إن عملية البيع أيضا تشمل مجمل المراعي الواقعة في المناطق السهبية والمحددة في المادة(09) من قانون الري رقم 75-43 المؤرخ في 17 جوان 1975، وكذلك جميع الأراضي المغطاة بأنواع غابية في شكل تجمعات غابية.

3-1-2- الأشخاص المعنيين بعملية البيع.

إن عملية البيع لا يمكن أن تتم بشكل عاطفي أو عشوائي، بل يجب أن تباع للأشخاص الذين كان مصيرهم مرتبطا بالأرض أي لفائدة الفلاحين المستفيدين من حق الانتفاع الدائم بمقتضى القانون رقم 19/87 والفلاحين الصغار، وكذلك لقدماء المجاهدين ولأرامل وأبناء الشهداء.

أ- المستفيدين من قانون المستثمرات الفلاحية: طبقا لنص المادة 795 من القانون المدني التي بينت حق الشفعة، وعلى هذا الأساس أعطى المشرع الجزائري من خلال هذا المشروع الأولوية في شراء هذه الأراضي للمستفيدين بالمستثمرات الفلاحية الفردية والجماعية والحائزين على حق الانتفاع الدائم بمقتضى القانون رقم 19/87.

كما أن البيع لا يتم إلا للمستفيدين الذين يملكون عقود إدارية تثبت حق الانتفاع الدائم وحدود ملكيته لها وعلى الذين لا يملكون مثل هذه العقود الاتصال بمديرية أملاك الدولة للولاية التابعين لها خلال شهرين من تاريخ تبليغ المستفيدين من قبل مديرية المصالح الفلاحية بالولاية من أجل إكمال الوثائق والشروط لتحرير هذه العقود وإلا فهم يحرمون من عملية الشراء.¹⁶

وفي حالة عدم توافر الشروط في المستفيد لا يسلم له العقد ويستبعد من المستثمرة ويعوض بمجاهد أوين شهيد، وفي حالة وفاة المترشح للتملك يمكن انتقال هذا الحق لورثته حتى قبل إبرام عقد البيع.

كما يطالب أصحاب هذه الفكرة على أنه لا يوجد أي سبب يمنع من تطبيق فكرة البيع بالدينار الرمزي على الأراضي الفلاحية التابعة للدولة كما طبقت على العقار السكني، أين تم بيع الأملاك الشاغرة من العقار السكني التأجيري للذين كانوا يسكنونها خلال سنوات 1980 بأسعار رمزية فلم لا يطبق نفس الإجراء على العقار الفلاحي؟

إن التنازل المجاني أوالتنازل بأسعار منخفضة هو تكريس لعدم المساواة الاجتماعية عكس ما يتحجج به أصحاب الفكرة السابقة، إذ بأي حق يتم بيع أوإعطاء هذه الأراضي التابعة للأملاك الوطنية والتي هي ملك لكافة أفراد الشعب الجزائري لفئة معينة دون الآخرين، وهل إذا ارتكبت خطأ العقار السكني يكرر نفس الخطأ في العقار الفلاحي؟ إن هذا الطرح يؤيده الكثير من الباحثين إذ يعتبرون أن بيع هذا العقار بهذه الطريقة هودعوة لعدم المساواة، من بينهم الأستاذ بدراني الذي يقول: " أن التنازل المجاني أوالتخلي بأسعار منخفضة هي عدم المساواة الاجتماعية بحد ذاتها اتجاه ملايين البطالين الموجودين في البلد وهي هبة غير مبررة تؤدي بفئة من المواطنين إلى غنى بدون سبب بل لماذا نعطي لبعض المواطنين البطالين ونحرم مواطنين بطالين آخرين؟".¹⁸

كما أن بيع هذه الأراضي التابعة للمستثمرات الفلاحية كما هي عليه الآن سيخلق الكثير من المشاكل والمنازعات، إن المشرع الجزائري من خلال مشروع بيع أو تأجير العقار الفلاحي، يكون قد أهمل ما رتبته قانون 19/87 من آثار، إذ أنه ملك المستفيدين حق الانتفاع الدائم إذ لم يبق للدولة إلا حق الرقبة، وبالتالي فتحديد الثمن يجب أن يكون كالتالي:¹⁹

- تحديد ثمن ملكية الرقبة وتكون أقل من ثمن حق الانتفاع.
- تحديد ثمن حق الانتفاع الدائم على أساس متوسط عمر المستفيد وليكن مثلا: (60) سنة مضروبة في مبلغ الإتاوة التي تدفع كل سنة، ناقص مبالغ

الإتاوة التي دفعت خلال العشر سنوات الماضية، ثم يضاف إليها ثمن البناءات والأموال المتنازل عنها عند تكوين المستثمرة بمقتضى القانون رقم 19/87 على أن يتم الدفع إما فوراً أو بالتقسيط، كما تطبق عليهم فائدة متصاعدة تسري ابتداء من السنة السادسة لعملية البيع وتقوم إدارة أملاك الدولة بإعداد عقد البيع والذي يخضع لشكليات التسجيل والإشهار ويرفض كل طلب لتقسيم المستثمرة الفلاحية قبل الدفع الكامل لمبلغ المبيع.

ب- بيع الأراضي الفلاحية بالأسعار الحقيقية.

إن الخيار الآخر هو بيع العقار الفلاحي بالأسعار السوقية والتي تعتبر مرتفعة نسبياً، إذ لا يستطيع معظم من يعمل حالياً في القطاع الفلاحي شراءها، وهذا ما يؤدي إلى تكوين طبقة بورجوازية، أو ما تسمى بالطبقة الرأسمالية العقارية، وبالتالي العودة إلى نظام الاستغلال والعبودية الاستعمارية، مع اختلاف بسيط هو أن المستغل هنا جزائري أو قد يكون أجنبي عن طريق الشراكة، وهذا راجع إلى أن معظم من يعمل في القطاع الفلاحي العمومي حالياً لا يستطيعون شراء هذه الأراضي بأسعارها الحقيقية.

3-1-4- تقييم سياسة بيع الأراضي الفلاحية.

لقد تباينت الآراء المتعلقة بكيفية التصرف في الأراضي الفلاحية وإدارتها، ومنها:

أ- الآراء المؤيدة لسياسة بيع الأراضي الفلاحية: إن المؤيدون لسياسة البيع ينقسمون إلى قسمين، فمنهم من يبني موقفه انطلاقاً من توجهه السياسي، إذ يعتبر القطاع الفلاحي قطاعاً تجارياً فقط،²⁰ وهو فكر يركز على النظرة اللبرالية المتوحشة دون مراعاة خصوصيات القطاع الفلاحي الذي تحكمه ضوابط اجتماعية وتاريخية ودينية.

أما الفريق الثاني فيبينون موقفهم على أن عملية البيع هي الحل إذ تؤدي إلى تحسين وضع الفلاحة الجزائرية خاصة بعد فشل نظام الانتفاع الدائم المطبق حاليا، والتي تعتبر أن الملكية الخاصة للأرض هي أهم عامل من عوامل تطوير الفلاحة الجزائرية. من خلال إعطاء استقرار أكثر للفلاحين ودعم جهود الاستثمار وبالتالي فهم يرون أن الحل النهائي هو التمليك دون البحث عن مصير القطاع بعد الخصخصة ودون إعطاء أي تصور لحل المشاكل التي قد تتجم عن عملية البيع.

ب- الأراء المعارضة لسياسة بيع الأراضي الفلاحية: وهم بدورهم ينقسمون إلى فئتين:

الفئة الأولى تنطلق من قناعتها السياسية المعارضة للتوجه الاقتصادي الجديد، والاحتفاظ بالتسيير الإشتراكي للقطاعات الاقتصادية للدولة، رغم أن هذا التوجه أثبت فشله.

أما الفئة الثانية فتبني رفضها على المرجعية التاريخية والاجتماعية للأرض معتبرا إياها رمزا للسيادة الوطنية ويقف وراء هذا الرأي معظم الأحزاب المعارضة، والمنظمات النقابية والمتمثلة في الاتحاد العام للفلاحين الجزائريين الذي أكد موقفه الرافض لعملية البيع بسبب أن الفلاح لا يستطيع شراء الأرض بالسعر الحقيقي، إضافة إلى إيمانه بأن الأرض هي ملك للشعب الجزائري وهو يساند طريقة التأجير، كما يقف وراء هذا الطرح بعض الجمعيات الاجتماعية والمدنية وعلى رأسها الجمعية الفلاحية الحرة التي بعثت مقالا للمجلس الدستوري بتاريخ 1990/08/04 تحذر فيه الحكومة من تجسيد مثل هاته الأفكار. إضافة إلى العديد من التنظيمات التي حذرت الحكومة أيضا من بيع الأراضي الفلاحية.

أمام هذه الآراء والمواقف يمكن القول أن لعملية بيع الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية إيجابيات وسلبيات.

أولاً- الإيجابيات الخاصة بسياسة بيع الأراضي الفلاحية: هناك العديد

من الإيجابيات نذكر منها:

- طمأنة الفلاحين وضمان استقرارهم فوق أراضيهم التي يستغلونها²¹.
- تقوية العلاقة بين الفلاح والأرض من خلال التشجيع على بذل الجهد أكثر.
- بعث الاستثمار خاصة الاستثمارات التي تذهب للتحسينات العقارية.
- فتح سوق عقارية من شأنها تحفيز الفلاحين على توسيع أراضيهم وتنويع استثماراتهم.

- ضمان تمويل أكثر للإنتاج الفلاحي خاصة بعد تحرير عقود الملكية.

ثانياً- السلبيات الخاصة بسياسة بيع الأراضي الفلاحية تتعدد السلبيات

التي قد تنتج عن سياسة بيع الأراضي الفلاحية ومنها:

- استحواد أصحاب رؤوس الأموال على الأراضي وتحويل الفلاحين فيها إلى أجراء، إذا تم البيع بالأسعار الحقيقية أو بأسعار رمزية في ظل تحرير السوق العقارية سيؤدي إلى مضاربة هؤلاء الفلاحين لصالح أصحاب رؤوس الأموال.
- تحويل الأراضي عن طابعها الفلاحي لحساب قطاعات أخرى وخاصة العمران منها.

- إهمال الأراضي بسبب النزاعات العائلية (إرث، هبة، ...).

- تفتيت الأراضي عند انطلاق العملية، ثم بعد وفاة الملاك.

- صعوبة التحكم في الفلاحين، وإجبارهم على احترام سياسة معينة في الإنتاج.

- خلق جو من الصراع والتوتر حول الأراضي التي توجد حولها نزاعات.

- حرمان أجيال المستقبل من الريع العقاري، الذي يعتبر ملكا لجميع أفراد المجتمع.

إن المدافعين عن هذه الفكرة يرون بأن عملية البيع هذه ستؤدي إلى تحسين وضع الفلاحة الجزائرية خاصة بعد فشل نظام الانتفاع الدائم المطبق حاليا حسب تصريحات السلطات الجزائرية، والتي تعتقد أن الملكية الخاصة للأرض هي أهم عامل من عوامل تطوير الفلاحة. إن كان هذا رأي السلطات في ذلك الوقت فيعتقد بأن الاستقرار أمرا مهما لكن ليس بالتملك فقط، وإنما لابد من تضافر عوامل أخرى والدليل هو أن كثير من الملاك للأراضي في القطاع الخاص يحققون مردودا ضعيفا خاصة وأن 2/3 تثنى الأراضي الصالحة للزراعة هي ملك للخوادم لكن الفلاحة الجزائرية مازالت لم تحقق نتائج جيدة.

3-2- تأجير الأراضي الفلاحية.

تنص المادة (03) من المشروع على أن المستفيدين عندما لا يختارون تملك الأرض عن طريق البيع أو إيجارها في خلال سنة كاملة. تبدأ من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، فإن حق انتفاعها الدائم يتحول إلى حق في الإيجار،²² إن المشرع الجزائري عندما سن مشروع العقار الفلاحي خاصة فيما يتعلق بتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق إيجار يعتبر خرقا للدستور وذلك راجع للاختلافات التالية:

- إن حق الانتفاع الدائم هو حق مؤبد عكس حق الإيجار فهو مؤقت.
- إن حق الانتفاع الدائم هو حق قابل للنقل عن طريق الوراثة.
- إن حق الانتفاع هو حق قابل للتنازل عن طريق البيع أو الهبة أو غير ذلك بينما حق الإيجار فإنه غير قابل للتنازل إلا في حالة واحدة فقط وهي عندما يصاب المستأجر بعجز بدني يمنعه من تسيير أملاكه شخصيا.

- إضافة إلى ميزات أخرى لحق الانتفاع الدائم وهي:
أنه قابل للحجز عليه.

لا يمكن أن يجرّد المستفيد من حقه إلا وفقا للتشريع المعمول به.
يوجد بحوزة المستفيد عقد إداري مسجل ومشهر.

وعموما فإنّ المشرع أقرّ الإيجار عندما لا يختار المستفيد شراء العقار لكن بشروط وإجراءات.
3-2-1- شروط الإيجار.

لإعداد عقد الإيجار هناك مجموعة من الشروط منها ما يتعلق بالأطراف وأخرى بالموضوع (محل الإيجار).

أ- أطراف الإيجار: لقد أعطى المشرع الحق في الإيجار إلى:

- المستفيدين الموجودين في المستثمرات الفلاحية: ويشترط فيهم:
التمتع بالجنسية الجزائرية والحقوق المدنية.

لم يكن له سلوك يمس بالمصلحة الوطنية أثناء حرب التحرير.

أن يكون من العمال الدائمين أو المؤطرين عند تاريخ نشر قانون 19/87 أو يكون مستفيد من أرض هامشية بصفة مهندس أو تقني أو عامل موسمي أو من الشباب الفلاحين.

أن يكون رضي بالالتزامات المفروضة خلال قانون 19/87 (دفع الأتاوة والأقساط المترتبة).

- المجاهدين وذوي الحقوق: تنص المادة (48) من المشروع على أن " تؤجر

الأراضي الفلاحية المستردة والتي أصبحت متوفرة، وكذلك الأراضي التي لم توزع بعد للمجاهدين وذوي الحقوق" ولا يشترط من هؤلاء صفة الفلاحين.

ب- محل الإيجار.

- الأراضى الفلاحية: يشمل الإيجار الأراضى الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة وأراضى البور، الأراضى الغابية، الأراضى المدمجة فى المحيطات القابلة للتعمير والأراضى المستردة والأراضى التى لم توزع بعد.

- الأجرة: لقد نص المشروع فى المادة (39) على أن يلتزم المستأجر بتسديد مبالغ الإيجار فى آجالها المحددة"وتحديد قيمة الأجرة على أساس مقاييس ومعايير مقررّة عن طريق التنظيم".

وتدفع هذه الأجرة حسب المواعيد المتفق عليها، ويشكل عدم دفع (04) دفعات متتالية عقب إذارين سببا للفسخ عقد الإيجار.

- مدة الإيجار: نص المشروع فى مادته (25) على أن مدة الإيجار الممنوحة بموجب هذا القانون ثلاثون (30) سنة قابلة للتجديد، وبهذا يكون المشروع قد تراجع عن فكرة التأجير المؤبد. بتوافر تلك الشروط يصبح عقد الإيجار ساري المفعول ويترتب على أطرافه مجموعة من الالتزامات والحقوق.²³

3-2-2- تقييم أسلوب الإيجار.

إن تسيير الأراضى الفلاحية عن طريق حق الانتفاع الدائم لم تسمح بتطوير الإنتاج الفلاحي، وكذا تحسين المداخل للمستثمرين والدولة، إذ أن الضرائب التى كانت تفرضها الدولة على القطاع الفلاحي لم تكن كافية، والتى قدرت بـ 500 دج فى السنة بالنسبة للمستثمرات الفردية و1500 دج بالنسبة للمستثمرات الجماعية. لذلك فكر المشرع الجزائري فى أسلوب التأجير. إلا أن هاته الفكرة لها إيجابياتها وسلبياتها.

أ- إيجابيات أسلوب الإيجار: هناك العديد من الإيجابيات لأسلوب الإيجار

نذكر منها:

- تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إبقاء الأرض ملكية عمومية.

- تحقيق مداخيل كبيرة لخزينة الدولة نتيجة عملية التأجير يمكن استغلالها لتطوير القطاع.
- إعطاء فرصة لجميع شرائح الفلاحين لاستغلال الأراضي التي يعملون بها.
- ب- سلبيات أسلوب الإيجار: هناك مجموعة من السلبيات المتعلقة بأسلوب الإيجار منها:
 - عدم استقرار الفلاحين لأنهم يعتقدون بأن الأرض ليست ملكا لهم كما حدث بالضبط فيما يخص حق الانتفاع الذاتي.
 - بذل جهد أدنى من طرف الفلاحين لخدمة الأرض.
 - تجنب الاستثمارات الطويلة الأجل (أي الاستثمارات التي تذهب للتحسينات العقارية).
 - خطر تهرب الفلاحين من دفع مبالغ الإيجار بشتى الحجج، كسوء الأحوال الجوية وغيرها.
 - إنعدام الضمانت للحصول على القروض من البنوك.
- رغم ذلك يمكن القول أن استخدام طريقة التأجير كبديل لطريقة الانتفاع الدائم ستكون أنفع للدولة، لأنها ستمكنها من رفع مداخيلها، لأن تأجير هذه الأراضي الفلاحية العمومية سيجلب للدولة والجماعات المحلية على الأقل حوالي 17 مليار دج في السنة، أي ما يعادل 7.7% من حصيلة قطاع المحروقات أو 10% من الحصيلة الجبائية لميزانية سنة 1994.²⁴
- فإذا أضفنا لذلك تأجير 10 مليون هكتار من أراضي السهوب بسعر 1000 دج للهكتار في السنة فإن الدولة ستحصل على 20 مليار دج في السنة، إذ ستسمح هذه المداخيل من تمويل فعال وصحيح للقطاع الفلاحي كما ستمكننا من تحقيق الاكتفاء الذاتي من خلال توفير كل متطلبات القطاع الفلاحي دون اللجوء إلى قطاع المحروقات ، وبالتالي تكون الدولة قد طورت القطاع الفلاحي

اعتمادا على مدا خيله وعموما فإن خيار التأجير هو الخيار الأكثر تحقيقا للمصلحة العامة بشرط وضع نظام للتأجير يتوقف على مجموعة من الضمانات التي يجب أن تقدمها الدولة لهؤلاء المستأجرين لكي لا يتركوا هذه الأراضي.²⁵ وهكذا فإن عملية التأجير هذه ستجعل المستثمرين يشعرون بأن لهم حق في هذه الأرض فيكون ذلك عاملا من عوامل الاستقرار وضمن المستقبل من خلال تعظيم الأرباح.

وتبين تجارب بعض دول العالم أن طريقة التأجير مستخدمة على نطاق واسع وقد سمحت بتحقيق نتائج جيدة، ففي فرنسا على سبيل المثال في سنة 1970 نصف الأراضي الفلاحية غير مستغلة من قبل ملاكها لكن ذلك لم يعق استثمارها والتطوير المذهل للقطاع الفلاحي الفرنسي.²⁶

لذلك يعتقد أنه إذا اخترنا بين البيع والتأجير فإن فكرة التأجير أحسن من النواحي الاجتماعية والاقتصادية، سواء بالنسبة للدولة (من خلال توفير مبالغ مالية)، أوللمجتمع ككل من خلال تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية، إضافة إلى تكريس مبدأ الأرض ملك للمجتمع وليس لأفراد معينين وعدم حرمان أجيال المستقبل من ريعها.

إلا أن ذلك إذا أسيء تطبيقه فسيؤدي إلى نفس مصير السياسات السابقة، وبالتالي لا بد من حسم إجراءات التأجير مع منع إمكانية إعادة التأجير.

لكن رغم ذلك لا يمكن الاعتقاد بأن عملية التأجير ستقضي على كل مشاكل القطاع الفلاحي، بل يمكن لها القضاء على المشكل العقاري الذي يعتبر أكبر مشاكل القطاع الفلاحي، لذلك على الدولة أن تبقى إلى جانب هؤلاء المستثمرين لحل المشاكل الأخرى التي تواجههم، مع دعمهم، سواء أكان هذا الدعم ماديا أو تقنيا عند الحاجة، وحتى وإن تمت خصصة العقار فإن ذلك لا يعني التخلي الكلي عن هذا القطاع، بل يجب حذو سياسة الدول المتقدمة التي

تدعم قطاعها الفلاحي مع تطهير القطاع الفلاحي من كل مخلفات السياسات السابقة، والعمل على إقامة علاقة قانونية دائمة بين الأرض والمستثمر.

. الخاتمة

إن الجزائر لازالت تعاني مشاكل هيكلية في المجال الزراعي، وخاصة في مجال الملكية العقارية التي تبقى مشكلاتها تعرقل تطوير القطاع الفلاحي، ويعود ذلك إلى غياب الإرادة السياسية في إيجاد الطريقة المثلى لاستغلال أجود أراضي خاصة في ظل التردد الملحوظ للفصل النهائي في هذا المشكل.

هذا إضافة إلى التجاوزات في توزيع الأراضي لأناس ليست لهم أي علاقة بالفلاحة مما أدى إلى صدور قانون التوجيه العقاري الذي لم يستطيع القضاء على كل المنازعات والخلافات، الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري للتفكير في فكرة بيع أو تأجير الأراضي الفلاحية وبالتالي وضع حد نهائي لفكرة الاستغلال الجماعي، فإذا كانت فكرة التأجير أحسن وأضمن من الناحية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، إلا أن فكرة البيع إن تمت فعلى الدولة أن تضبطها ببعض الشروط لكي لا تخرج الأراضي عن وجهتها الفلاحية.

الهوامش والمراجع :

- 1 . فريد عبه، إشكالية العقار الفلاحي في ظل السياسات الزراعية في الجزائر - دراسة حالة ولاية بسكرة-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2005، ص3.
- 2 . أنظر المواد: 8.7.6 من القانون رقم (19/87) المؤرخ في 08 ديسمبر 1987، المتضمن كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية وتحديد حقوق المنتفعين وواجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 50، بتاريخ 09 ديسمبر 1987.
- 3 . برنامج أوميثاق طرابلس هو: مشروع برنامج عمل لتحقيق الثورة الديمقراطية الشعبية، إذ صادق عليه المجلس الوطني للثورة الجزائرية في اجتماعه بالعاصمة الليبية طرابلس، وقد اعتبرت الثورة الزراعية والإصلاح الزراعي أول مهمة اقتصادية للثورة الديمقراطية الشعبية آنذاك.
- 4 . عمر صدوق، تطور التنظيم القانوني للقطاع الزراعي بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص10-11.
- 5 . فريد عبه، رسالة الماجستير، المرجع السابق، ص32
- 6 . أحمد هني، إقتصاد الجزائر المستقلة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص33.
- 7 . لقد كان متوسط المساحة للمزرعة الواحدة 1231 هكتارا، كما وجدت بعض المزارع تفوق مساحتها 2000 هكتار.
- 8 . بن رقية بن يوسف، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001، الطبعة الأولى، ص 196.
- 9 . إسماعيل شعباني، أثار التوجه نحو خصوصية القطاع الفلاحي العمومي بالجزائر، رسالة دكتوراه، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1997، ص280.
- 10 . A. Djenane, Reforme economique et agriculture en algerie, Thèse de Doctorat, (I S E), Université de sitif, 1997, P105.
- 11 . S. Badrani, L'intervention de l'état dans l'agriculture en algerie, constat et proposition pour un débat, In Option Medeterraneennes, Série B, N°14, 1995, P83.
- 12 . إسماعيل شعباني، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص283.
- 13 . وهي تلك الأراضي التي كانت محل استفادة من خلال القانون رقم: 19/87.
- 14 . المادة: 11 من الأمر رقم: 26/95، المؤرخ في: 25/09/1995، المعدل والمتمم لقانون التوجيه العقاري.
- 15 . المادة: 06 من القانون رقم: 19/87 للمنشور الوزاري المشترك رقم: 540، المؤرخ في: 09/10/1990، والمنشور الوزاري رقم: 570، الصادر في: 28/05/1994.
- 16 . حسب نص المادة: 05 من المشروع التي تنص على: (لا يمكن بيع... الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية الخاصة... إلا بعد إعداد العقد الإداري...).
- 17 . أنظر المادة: 10 من القانون رقم: 19/87.
- 18 . S. Badrani, L'intervention de l'état dans L'agriculture en algerie, Op-Cit, p90.
- 19 . بن يوسف بن رقية، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، المرجع السابق، ص204

-
- ²⁰ . مصطفى بن بادة، قراءة في مشروع قانون بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية، في دورية الكتلة البرلمانية لحركة "حمس" في البرلمان، العدد الأول، جويلية 1998، ص62.
- ²¹ . لأن حق الانتفاع الدائم لم يكن مطمئنا للفلاحين، خاصة في ظل غياب العقود التي تضمن حصولهم على القروض.
- ²² . يتحول حق الانتفاع الدائم إلى حق في الإيجار لمدة لا تقل عن 30 سنة حسب المادة 25 من المشروع.
- ²³ . للاطلاع على هذه الالتزامات والحقوق يمكن الرجوع إلى : بن يوسف بن رقية، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، المرجع السابق، ص213-217.
- ²⁴ . Slimene Badrani, L'intervention de l'état dans L'agriculture en algerie, Op.cit, p91
- ²⁵ . L. Azni , Les politiques foncières en Algerie depuis 1962, INRA, 1996, P69
- ²⁶ . S.Bedrani, L'intervention de l'état dans L'agriculture en algerie, Op.Cit, p.90