

## الأراضي الفلاحية المهيكلة

تسمح الأراضي الدولية الفلاحية قرابة 500 ألف هك تتكوّن أساسا من المساحات المتأتية من تصفية الأحباس والأراضي المسترجعة من المعمرين. وتمّ هيكلة<sup>(1)</sup> حوالي 320 ألف هك من هذه الأراضي إثر الاستشارة الوطنيّة الأولى حول الأراضي الدوليّة الفلاحية سنة 1990.

وتهدف إعادة هيكلة الأراضي الفلاحية طبقا للتوجهات العامّة للدولة منذ التسعينات إلى تشريك الخواص في الاستثمار قصد إدخال تقنيات حديثة ودعم الشراكة والتصدير وإحداث مواطن شغل قارة في الجهات المعنيّة والرفع من مردوديّة أداء هذه الأراضي. وتمّ إلى حدود 2016 إحداث أنماط تصرّف تخصّص 195 شركة إحياء وتنمية فلاحية ناشطة تستغلّ حوالي 86.094 هكتارا<sup>(2)</sup> و811 مقسما فنيا تستغلّ 53.753 هكتارا و5.980 مقسما تحت تصرف فلاحين شبان ومتعاضدين قدامى بمساحة تقارب 32.974 هكتارا. وتضاف إلى الأصناف المعتمدة للتصرّف في الأراضي الفلاحية المهيكلة 5.123 قطعة مسوّغة للخواص على مساحة 34.291 هك وغازيات وأراضي تعويضات بمساحة 29.589 هك. وتجاوزت الأراضي المسترجعة<sup>(3)</sup> المحالة إلى ديوان الأراضي الدوليّة 75.700 هك<sup>(4)</sup>.

وتبلغ النسبة الجمليّة للأراضي الفلاحية المهيكلة 3,3% من مجموع الأراضي الصالحة للزراعة بالبلاد وتساهم بحوالي 12% من المنتج الوطني للقمح اللين و10% من الغلال و6% من الألبان.

وللقوف على مدى توقّق مختلف المتدخلين في التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة، تولّت دائرة المحاسبات إنجاز مهمّة تقييميّة تعلقت بإسناد التصرف في هذه الأراضي وباستغلالها وباستخلاص المعاليم المستوجبة وبالتصرّف في الأراضي المسترجعة.

وشملت الأعمال الرقابية الهياكل الراجعة بالنظر إلى الوزارة المكلفة بالفلاحة لا سيّما مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية والمركز الوطني للدراسات الفلاحية ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية وديوان الأراضي الدولية وخلايا متابعة الأراضي المهيكلة بالمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية. كما شملت هذه الأعمال الهياكل الراجعة بالنظر إلى الوزارة المكلفة بأملاك الدولة وخاصّة الإدارة العامّة للعقارات الفلاحية وإلى وزارة الماليّة لا سيّما مركز الإعلامية وقبّاض الماليّة المكلفين باستخلاص معينات الكراء.

<sup>(1)</sup> تتمثل هيكلة الأراضي الفلاحية في إحالة استغلالها إلى الخواص وذلك عبر ثلاث صيغ تتمثّل في شركات الإحياء والتنمية الفلاحية، ومقاسم الفنيين الفلاحيين، ومقاسم الفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملية القدامى.

<sup>(2)</sup> تمّ إشهار 19 ضبيعة سنة 2016 على مساحة 8624 هكتارا ولم يتم استكمال التحويل بشأنها إلى حدود سبتمبر 2017.

<sup>(3)</sup> تتأتى الأراضي المسترجعة من عملية إسقاط الحق أو التخلّي عن الاستغلال أو إنتهاء مدّة الكراء أو المصادرة.

<sup>(4)</sup> المصدر: تقرير نشاط الإدارة العامة للعقارات الفلاحية سنة 2016.

كما تمّ القيام بزيارات ميدانيّة شملت التمثيليّات الجهوية للهياكل المذكورة آنفا بكلّ من ولايات نابل وزغوان وباجة ومنوبة وقبليّ وعددا من الأراضي الفلاحيّة المهيكلّة بتلك الجهات. وتعلّقت الأعمال الرقابية أساسا بالفترة المتراوحة بين سنتي 2012 و2016.

وقد تمّ إنجاز هذه المهمّة الرقابية وفقا لمعايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة الماليّة والمحاسبة المتعلقة برقابة الأداء واستنادا إلى دليل الرقابة على الأداء لدائرة المحاسبات.

وخلصت المهمّة إلى ملاحظات تعلّقت بمحدوديّة فعاليّة إجراءات إسناد التصرف في هذه الأراضي واستغلالها إذ تقلّ مردوديّة 40% منها عن معدّل مردوديّة ضيعات الخواص المجاورة بالرغم من تواجدها بأخصب الأراضي الفلاحية بالبلاد. كما أفضت المهمّة إلى الوقوف على ضعف استخلاص المعاليم الرّاجعة للدولة في هذا المجال ومحدوديّة كفاءة وفعاليّة التصرف في الأراضي المسترجعة وأدّت إلى الوقوف على إخلالات من شأنها أن تمثّل أخطاء تصرف.

## أبرز الملاحظات

### - إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة

تمّ منذ انطلاق عملية إعادة الهيكلة سنة 1990 وإلى حدود سبتمبر 2017 إسناد 18.026 هك منها 12.387 هك خلال الفترة 2007-2016 خلافا للصيغ والإجراءات القانونية المعمول بها في الغرض.

وبالرغم من إسناد التصرف في 47 ضيعة من أفضل الضيعات والمقاسم وأهمّها مردودية بتعليمات رئاسية بشأن أغلبها في شكل شركات إحياء، فقد واصلت 16 شركة منها نشاطها بشكل عادي إلى موفي سبتمبر 2017 دون أن يقوم أغلبها بتسديد ما تخلّد بدمتها من مستحقات بعنوان معينات الكراء والتي فاقت 2 مليون دينار فضلا عن مواصلة عدد منها الانتفاع بمنح عمومية للتشجيع على الاستثمار.

ويستوجب إسناد التصرف في الأراضي المهيكلة بالكفاءة اللازمة ضبط أهداف واضحة وتدعيم صيغ الاستغلال والعمل على الالتزام الكلي بمعايير الشفافية والمساواة وتلك المضبوطة بكراسات الشروط.

### - استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلة

لم تحترم 53% من الشركات الناشطة التزاماتها التعاقدية والإنمائية بما في ذلك خلاص معالم الكراء والتي تجاوزت 40 مليون دينار. وساهم نقص المعاينات الميدانية والتي اقتصرت على 55% من شركات الإحياء و28% من مقاسم الفنيين و12% من مقاسم الفلاحين الشبان في حالات الإهمال وعدم إنجاز البرامج الاستثمارية حيث أنّ 70% من الشركات لم تبلغ استثماراتها المستويات المبرمجة وذلك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017.

كما تقلّ إنتاجية 40% من شركات الإحياء عن إنتاجية ضيعات الخواص المجاورة حيث تراجعت مردودية المنتوجات الفلاحية بنسبة 35% ولم تتجاوز نسبة تشغيل 25% من الشركات 50% ممّا هو مستوجب وذلك خلال الفترة 2012-2016. وتّضح عدم استغلال المقاسم الفلاحية استغلالا مباشرا أو عدم التفرغ للعمل الفلاحي وهو شأن 29 فلاح شاب برجين معتوق بولاية قبلي المنتدبين في إطار العفو التشريعي العام أو في إطار برامج التشغيل منذ سنة 2011.

واتسمت دراسة مطالب التمديد وإبرام العقود التكميلية بطول الأجل حيث تراوحت الفترة الفاصلة بين تاريخ تقديم المطلب وتاريخ إبرام العقد التكميلي بين الأربعة أشهر والاثنتي عشرة سنة. كما أنّ 66% من المطالب التي حظيت بالموافقة خلال نفس الفترة لا تزال عقودها التكميلية غير مبرمة إلى موفى سبتمبر 2017 وهو ما أدى إلى التصرف دون سند قانوني في عقارات فلاحية مهيكلّة بلغت مساحتها 9.094 هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى إحكام متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة لدفع الاستثمار بها واحترام برامج الإحياء والتشغيل فضلا عن ضبط آجال قصوى للبت في مطالب التمديد للحدّ من الاستغلال غير الشرعي.

### - استخلاص معالم كراء الأراضي الفلاحية المهيكلّة

قدّرت القيمة الإجمالية للديون غير المستخلصة بأكثر من 195 م.د وهو ما يمثل 62% من القيمة الإجمالية للتسويق إلى حدود سبتمبر 2017. ولا تعكس مبالغ التسويق القيمة الحقيقية للكرء حيث يصل معلوم التسويق للأراضي المماثلة لدى الخواص إلى خمسة أضعاف. كما لا يتمّ تحيين عقود الكراء خصوصا عند إدراج الأراضي بمناطق سقوية في حين أنّ المعالم المستوجبة ترتفع بقيمة تتراوح بين 50% و400%.

كما أبرزت المقاربة الجمالية للمبالغ المستوجبة عن تسويق الأراضي الدولية الفلاحية بمنظومة التصرف بالعقارات الفلاحية بأملك الدولة والمبالغ المثقلة بقواعد معطيات وزارة المالية فوارق هامة في التثقيلات فاقت 50 م.د في ستّ ولايات. كما أنّ النظر في عينة من التثقيلات التي تمت في الفترة 2012-2017 قد أفضى إلى الوقوف على أكثر من 50 عملية تثقيب تمت بتأخير هام فاق عشر سنوات. وتجاوزت الديون المثقلة والتي سقطت بالتقادم 31 م.د سنة 2017.

ويستدعي الرفع من نسق استخلاص معالم كراء الأراضي المهيكلّة تثقيب كل المستحقات في الأجل وتركيز آلية متابعة وتنسيق بين وزارتي المالية وأملك الدولة واتخاذ الإجراءات اللازمة إزاء المخالفين مع العمل على تحيين القيمة الكرائية للأراضي حفاظا على مصالح الدولة.

### - التصرف في الأراضي الفلاحية المسترجعة

بلغت المساحات المسترجعة والمتعهد بها من طرف ديوان الأراضي الدولية حوالي 57 ألف هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 ليصل مجموع الأراضي الموضوعة بعهدته 70 ألف هك. غير أنّ نسبة استغلال تلك الأراضي لم تتعد 66,5%.

وتستغرق المدّة الفاصلة بين إمضاء قرارات إسقاط الحق من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة وتنفيذها من قبل الولّاة آجالاً متباينة تمتد ما بين 4 أيام و6 سنوات ممّا انجرّ عنه استغلال غير شرعي وتواصل إهمال الضيعات المعنية.

وبخصوص ديون شركات الإحياء المصادرة فقد بلغت ديونها ما قيمته 473 ألف دينار خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 أصبح جلها في حالة إهمال تام نتيجة عدم تعهدها بالصيانة الدورية وإتلاف معظم عناصر الإنتاج بها من موارد مائية وغراسات وتعرضها إلى الاستيلاء والرعي الجائر رغم أنّها كانت تعدّ من أهم الضيعات من حيث المردودية. ولم تقم لجنة المصادرة بالبث في وضعية 12 شركة تمّ تسويقها بتعليمات رئاسيّة قبل سنة 2011 بالرغم من تجاوز آجال تعهدها بالملفات بما يزيد عن خمس سنوات.

وتوصي الدائرة بالعمل على تطبيق قرارات إسقاط الحق في الآجال وتسريع إجراءات إعادة توظيف الأراضي المسترجعة واتخاذ التدابير اللازمة بشأن الضيعات المصادرة للحيلولة دون وضعية الإهمال وسوء الاستغلال بما يسمح بحمايتها وإعادة إدماجها في الدورة الاقتصادية.

## I- إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة

يخضع إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة إلى جملة من الإجراءات المضمّنة بالقانون عدد 21 لسنة 1995<sup>(1)</sup> وبكراسات الشروط المعدة للغرض. ولوحظ في هذا الإطار ضعف البرمجة ومحدودية احترام المعايير المعتمدة وعدم التقيد بالشروط القانونية بما لا يستجيب لمتطلبات الكفاءة والفعالية.

### أ- برمجة الإسناد

يتمّ تسويق الأراضي الفلاحية لفائدة شركات الإحياء والفنيين الفلاحيين بعد دراستها وإعداد البطاقات الوصفية<sup>(2)</sup> بشأنها وتبويبها في قوائم<sup>(3)</sup> ثمّ الإعلان عنها في شكل طلبات عروض ويتمّ إسناد المقاسم للفلاحين الشبان بعد إشهارها على الصّعيد الجهوي في إطار اللجنة الجهوية لإعادة هيكلة الأراضي الدولية.

ولم يتم ضبط أهداف كمية في مجال إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 حيث ولئن نصّت الاستشارة الوطنية الأولى لسنة 1990 على عدد شركات الإحياء وعدد المقاسم المبرمج إحداها، فإنّ الاستشارة الوطنية الثانية لسنة 2015 لم تتضمن مؤشرات في هذا المجال كعدد القوائم التي سيتمّ نشرها وعدد الضيعات والمقاسم المعدة للتسويق وصيغ الاستغلال والمردودية المرتقبة.

كما لم تتولّى الوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأموال الدولة تقييم صيغ الإسناد المعتمدة ومدى ملاءمتها لأهداف تنمية الأراضي الفلاحية المهيكلة والتشغيل في الجهات قبل إعداد القوائم، إذ تبين أنّ العديد من الأراضي تتمّ إدراجها بالقوائم في شكل ضيعات دون أن تحظى بإقبال المستغلّين لضعف مردوديتها وعدم ملاءمة صنف الاستغلال المقترح بها. وكان ذلك هو شأن ضيعتي "بئر شوشان" بسليانة و"فرنيز" بالقيروان المبرمجة في القائمتين 34 و35 والتي لم تلق إقبالا لمحدودية مردوديتها ضمن صيغة الاستغلال المقترحة مما يستوجب إعادة النظر في صيغة استغلالها كإمكانية برمجةها في شكل مقاسم للفنيين الفلاحين.

(1) المؤرخ في 13 فيفري 1995 كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 48 لسنة 1996 المؤرخ في 10 جوان 1996 وبالقانون عدد 11 لسنة 1998 المؤرخ في 10 فيفري 1998 وإتمامه بالقانون عدد 63 لسنة 2001 المؤرخ في 25 جوان 2001.

(2) وهي بطاقات فنية تتضمن معطيات حول الضيعة أو المقسم المرزعة كراؤه تتعلق بالمساحة والموقع وطرق الاستغلال الممكنة والموارد المائية المتوفرة ...

(3) بلغ عدد القوائم بالنسبة للضيعات المعدة للاستغلال من قبل الشركات 35 قائمة وتلك المبرمجة في شكل مقاسم للفنيين 17 قائمة وذلك إلى حدود سبتمبر 2017.

ولم تضع الوزارة المكلفة بالفلاحة معايير تنظّم إصدار القوائم وصيغ الاستغلال المقترحة بما يضمن إحكام التصرف في عمليّة البرمجة والإسناد ممّا أدّى إلى إصدار القائمتين 33 و33 مكرّر للضيعات الفلاحية خلال نفس السنة (2010) مقابل عدم إصدار أيّة قائمة لفترة ناهزت الثلاث سنوات رغم توقّر صيد من الأراضي المعدّة للاستغلال. كما شرع المكتب في إعداد القائمتين 36 و37 سنة 2017 قبل استكمال تركيز المستثمرين الحائزين على الضيعات بالقائمة 34 (الصادرة سنة 2013) وبالتزامن مع فرز العروض للقائمة 35 (الصادرة سنة 2016) والبتّ فيها واستكمال الإجراءات بشأن إبرام العقود والتحويز علماً وأنّ الضيعات التي لا يتمّ استكمال تحويزها أو التي يتعطلّ إسنادها تُضمّن بالقائمة التي تليها.

وساهم عدم اعتماد البرمجة على معايير واضحة في الحصول على طلبات عروض غير مثمرة حيث لم تتعدّ الضيعات المسندة بالقائمتين 34 و35 نسبة 68% من الضيعات المعلن عنها. وتجدر الإشارة إلى أنّ نفس الضيعات التي لم تلق إقبالا في القائمة 34 قد واجهت نفس المأل في القائمة التي تلتها.

كما انجرّ عن غياب المعايير تأخير هامّ في إبرام العقود مع المستغلّين وعوائق في التركيز حيث لم تبرم وزارة أملاك الدولة سوى 16 عقد استغلال من بين 30 ضيعة تمّ اختيار الباعثين بشأنها في إطار القائمة 34 وهو ما لا يتعدّى 54%.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مشروع القائمة 36 قد تضمّن 35 ضيعة<sup>(1)</sup> تعلّقت بها إشكاليات عقارية وقانونية وجزء منها لا يزال محلّ نزاعات قضائية جارية بين المستغلّين والدولة. كما تبين أنّه خلافا للتوصيات<sup>(2)</sup> المتعلقة بضرورة العمل على مراجعة مقاييس التقييم والملاحق لكراس الشروط، فإنّه قد تمّ الشروع في الإعداد للقائمة المذكورة مباشرة إثر الإعلان عن نتائج القائمة 35 وقبل تحيين كراس الشروط ومقاييس التقييم باعتبار أنّ هذا التحيين ينبغي أن يتمّ بصفة مسبقة ومنفصلة عن برمجة الضيعات بالقوائم تفاديا لتوجيه طلبات العروض.

أمّا بخصوص مقاسم الفنيين الفلاحيين، فقد اتّضح أنّ القائمة 17 لم تصدر سوى خلال سنة 2017 في حين أنّ القائمة 16 قد تمّ إعدادها منذ سنة 2007. وتعود هذه الوضعية إلى أنّ القائمة 16 قد تمّ توجيهها إلى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليها والبتّ فيها وذلك خلافا للإجراءات القانونية. ولم يتمّ البتّ في الترشيحات سوى سنة 2011 أي بتأخير ناهز الخمس سنوات، ممّا أدّى إلى

(1) حسب محضر جلسة مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية عدد 127 بتاريخ 2 فيفري 2017 في إطار متابعة توصيات المجلس الوزاري المصيّق بتاريخ 26 ديسمبر 2016 المتعلّق بملف الوحدات التعاقدية للإنتاج الفلاحي.

(2) في التقرير النهائي حول نتائج طلبات العروض الخاصة بكراء الضيعات الدولية الفلاحية المدرجة بالقائمة عدد 35.

مراجعة القائمة نظرا إلى أنّ خمس المقاسم المدرجة بها شهدت عملية تحوّل واستغلال غير شرعي. وتبيّن أنّ المديرية العامّة للمكتب قد قامت سنة 2011 بإعداد النتائج النهائيّة بمفردها ودون اللجوء إلى لجنة فرز العروض. كما واجه الفنيّون المنتفعون بالمقاسم في إطار القائمة 16 صعوبات في الانتصاب بها نظرا لأعمال الشغب من قبل المتساكنين المجاورين للعقار ممّا أدى إلى تخلي العديد منهم. ولم يتمّ تحويز سوى 32 فنيّا من مجموع 58 وهو ما لا يتعدّى 55% في حين تمّ إدراج المقاسم موضوع التخلي بالقائمة 17.

ويعتمد المكتب عند إعداد قوائم الضيعات والمقاسم المعدّة للاستغلال على رصيد الأراضي المسترجعة إثر إسقاط الحقّ في الاستغلال<sup>(1)</sup> وتلك التي تخلّى عنها المستثمرون أو المنتهية بشأنها الفترة التعاقدية والتي أوكلت مهمّة التصرف فيها لديوان الأراضي الدولية. وتّضح في هذا الإطار ضعف إعادة توظيف الأراضي الفلاحية من ذلك لم تتعدّ نسبة الأراضي المعاد توظيفها 1% من مجموع 53 ألف هكتار في القائمة 34 و5% من مجموع 66.300 هكتار في القائمة 35. ولا يضمن ضعف توظيف الأراضي المسترجعة تنميتها وحمايتها خاصّة وأنّ ديوان الأراضي الدولية قد أوصى في عديد المناسبات بتسريع إجراءات إعادة توظيف الأراضي باعتبارها تشكّل عبئا كبيرا بالنسبة إليه في التعمّد والاستغلال.

وتوصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالفلاحة بمزيد إحكام برمجة إسناد التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة عبر وضع أهداف ومؤشرات واضحة بما يضمن متابعة الإنجازات وتقييمها فضلا عن ضبط معايير لإصدار القوائم وتعميق دراسة صيغ التصرف في الأراضي قبل الإعلان عنها.

## ب- معايير الإسناد

يتمّ عند الإعلان عن القوائم إحداث لجان إدارية<sup>(2)</sup> وفنية<sup>(3)</sup> تتولّى فرز العروض بالاعتماد على المعايير المضبوطة بكراسات الشروط وتحال النتائج على لجنة التدقيق<sup>(4)</sup> لترتيب الترشيحات

(1) نصّ الفصل 15 من القانون عدد 21 لسنة 1995 على أنّه "يسقط حقّ المنسوّغ أو وارثه الذي يخلّ بأحد شروط الكراء ويتمادى على ذلك مدّة ثلاثة أشهر من تاريخ التنبيه عليه..."

(2) المقرر المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة عدد 2870 المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 والمتعلق بإحداث لجنة إدارية تتولّى فتح وتقييم الملفات الإدارية والشخصية والمالية للعارضين والمساهمين في طلبات العروض المتعلقة بكراء الضيعات الدولية الفلاحية المعدة لبعث شركة إحياء وتنمية فلاحية في إطار القائمة 35.

(3) المقرر المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة عدد 2869 المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 والمتعلق بإحداث لجنة فنية تتولّى فتح وتقييم الدراسات الفنية والاقتصادية الأولية وفقا للمنهجية المدرجة بكراس الشروط المتعلقة بكراء الضيعة الدولية الفلاحية المعدة لبعث شركة إحياء وتنمية فلاحية في إطار القائمة 35.

(4) المقرر المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة عدد 2871 المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 والمتعلق بإحداث لجنة تتولّى التدقيق في نتائج طلبات العروض المتعلقة بالضيعات الدولية الفلاحية المعدة لبعث شركة إحياء وتنمية فلاحية وضبط الترتيب التفاضلي لعروض المترشحين المقبولة في إطار القائمة 35.



واقترحها على الوزير المكلف بالفلاحة للمصادقة عليها ونشرها. وتتولى لجنة جهوية قارة البتّ في إسناد مقاسم الفلاحين الشبان.

وتقتصر كراسات الشروط على الضيعات المعدة للاستغلال من قبل شركات الإحياء والتنمية الفلاحية ومقاسم الفنيين<sup>(1)</sup> في حين لا يخضع إسناد مقاسم الفلاحين الشبان إلى كراس شروط خلافا لمقتضيات الفصل 12 من القانون عدد 21 لسنة 1995 حيث يتمّ الإسناد وفقا لمقتضيات المنشور المشترك عدد 434 المؤرخ في 1 أكتوبر 1998 من قبل اللجان الجهوية لإعادة هيكلة ومتابعة الأراضي الدولية الفلاحية<sup>(2)</sup>. ولم يتضمّن المنشور المذكور معايير للإسناد ومنهجية لتقييم الترشحات والبتّ فيها حيث تواصل إسناد المقاسم من قبل اللجان الجهوية دون معايير موحّدة إلى حدود فيفري 2017 تاريخ تنقيح المنشور. وتجدر الإشارة إلى أنّ تلك المقاسم تفوق 28.هك أي ما يقارب خمس مساحة الأراضي الفلاحية المهيكلة.

وفي هذا الإطار، قامت اللجنة الجهوية لإعادة هيكلة الأراضي الدولية بين عروس بإسناد ثلاثة مقاسم بتاريخ 6 فيفري 2017 بتركيبة شملت رئيس الاتحاد المحلي للفلاحين الذي يعتبر في وضعية تضارب مصالح نظرا لترشّح زوجته للانتفاع بأحد المقاسم المزمع إسنادها باعتماد معايير وضعتها اللجنة. وتوجّه الوزير المكلف بالفلاحة بمراسلة إلى والي بن عروس رئيس اللجنة الجهوية لدعوته لإعادة فرز الترشحات ضمن اللجان بتركيبتها القانونية القارة مع تطبيق مقتضيات المنشور الجديد وإعادة النظر في النتائج في إطار الحياد والشفافية. ولئن أعادت اللجان الجهوية بتاريخ 11 ماي 2017 النظر في الترشحات بعد تظلم المترشحين، فإنّها طبّقت نفس المعايير الموضوعة سابقا دون الاستناد إلى المنشور عدد 40 لسنة 2017 الذي تضمّن معايير واضحة للإسناد، ممّا أسفر عن نفس النتائج السابقة محل اعتراضات المترشحين ومحلّ تضارب المصالح.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تمثّل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 والمتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

ومن جهة أخرى تضمّنت كراسات الشروط المتعلقة بشركات الإحياء والتنمية الفلاحية خلال

(1) كراس الشروط المصادق عليه بمقتضى القرار المشترك للوزيرين المكلفين بالفلاحة وأمالك الدولة عدد 1114 المؤرخ في 30 مارس 2016 وكراس الشروط المصادق عليه بالقرار عدد 1871 المؤرخ في 10 ماي 2016 والمتعلق بالمصادقة على كراس الشروط الخاص ببراء المقاسم الدولية الفلاحية لفائدة الفنيين وشروط استغلالها.

(2) المحدثة بمقتضى المقرر المشترك من الوزيرين المكلفين بالفلاحة وأمالك الدولة المؤرخ في 14 فيفري 1998 تضمّنت المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية أو من ينوبه ورئيس دائرة الشؤون العقارية أو من ينوبه.

الفترة 2012-2016 شروطا خاصة بتقييم القدرة المالية للباعثين أولته اللجان الإدارية بطرق مختلفة<sup>(1)</sup> مما حال دون تقييم موضوعي وعادل للباعثين المشاركين في طلب العروض للقائمة 34. من ذلك نتج عن اعتماد اللجان على الشهادة في القدرة المالية كوثيقة رئيسية لإثبات القدرة على توفير التمويلات الذاتية وعلى الافتراض إقصاء 63% من العروض وهو ما أفضى إلى طعون قضائية في قرارات اللجنة.

ولئن تمّت بمناسبة الإعلان عن القائمة 35 مراجعة كراس الشروط، فإنّ هذا الإجراء لم يكن كافيا لتذليل الصعوبات أمام المعارضين باعتبار أنّه قد تمّ رفض ما يفوق 60 من الملفات خلال عملية الفرز الإداري للقائمة 35 نظرا للتعقيد الذي اتّسمت به الوثائق المالية المطلوبة. وأوصت مختلف اللجان بضرورة العمل مجدّدا على مراجعة مقاييس التقييم قبل اعتمادها في المستقبل.

وفي نفس الإطار لم يتمّ توضيح تصنيف الإطارات الفنية المطلوبة بكلّ من كراس الشروط للقائمة 34 والقائمة 35. وبلغت نسبة الملقات الفنية الملغاة بسبب مخالفتها لشرط انتداب الإطارات الفنية 42% بالقائمة 34 و75% بالقائمة 35.

وتّم الوقوف من خلال النظر في نتائج أعمال الفرز والتقييم للمترشحين بالقائمة 34 على تداخل في مهام مختلف اللجان حيث قامت لجنة التدقيق بتغيير معايير قبول الملقات إثر استكمال أعمال اللجنتين الإدارية والفنية واقترحت قبول عرض الباعث (س.ر) في استغلال المركّب الفلاحي "الكريب" بسليانة والذي يتكوّن من 5 ضيعات بالرغم من إلغاء عرضه لعدم احترام الشروط الإدارية للترشح<sup>(2)</sup>. وتمّ بناء على اقتراح لجنة التدقيق ورأي رئاسة الحكومة<sup>(3)</sup> بمقتضى ردّها على مذكرة وزير الفلاحة بهذا الشأن إسناد استغلال المركّب إلى (س.ر) بالقرار المشترك لوزير الفلاحة وأملاك الدولة والشؤون العقارية بتاريخ 20 جانفي 2014 والذي تخلّف فيما بعد عن إيداع الضمانات البنكية في الأجل القانوني بالرغم من حصوله على الموافقة المبدئية.

ولم يراع هذا القرار قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص خاصة وأنّ ثمانية عارضين آخرين قد تقدّموا لاستغلال نفس المركّب الفلاحي رفضت عروضهم الإدارية لعدم استيفاء الشروط المنصوص عليها بكراسات الشروط دون أن يعاد فرز عروضهم إثر تغيير المعايير.

ومن شأن هذه الإخلالات أن تمثّل خطأ تصرف على معنى القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات

(1) حسب التقرير حول تقييم الملفات الفنية الخاصة بكراء الضيعات الدولية الفلاحية المعدّة لبعث شركات إحياء وتنمية فلاحية والمدرجة بالقائمة 34.

(2) حسب تقرير لجنة التدقيق حول نتائج طلبات العروض الخاصة بكراء الضيعات الدولية الفلاحية المدرجة بالقائمة عدد 34 بتاريخ 25 ديسمبر 2013.

(3) علما وأنّ رئاسة الحكومة غير مختصة قانونا في قرارات إسناد الاستغلال.

العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي.

وتوصي دائرة المحاسبات بالعمل على توشي الدقة اللازمة عند تحديد المعايير المضبوطة بكراسات الشروط لتضمن إقبال المستثمرين على استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلية وإحيائها والحصول على أفضل العروض.

### ج- التقيّد بالشروط القانونيّة

حصر الفصل السابع من القانون عدد 21 لسنة 1995 تسويغ الأراضي الدوليّة الفلاحية في ثلاث صيغ هي المزداد العلني وطلب العروض والمراكنة. ويعتبر الكراء بالمراكنة استثناء للصيغتين الأخريين حيث يقتصر على القطع الصغرى التي تضبط قائماتها من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وبأمالك الدولة أو في صورة لم يفض المزداد العلني أو طلب العروض إلى أية نتيجة بعد إعادته مرّة ثانية بشروط جديدة.

وتّم منذ انطلاق إعادة الهيكلة إسناد 18.026 هك خلافا للصيغ والإجراءات القانونيّة الجوهريّة المعمول بها منها 12.387 هك خلال الفترة 2007-2016<sup>(1)</sup> علما وأنّ تلك الأراضي هي من أفضل الضيعات الفلاحية وأكبرها مساحة ومردوديّة. وتخلدت بذمة المنتفعين بهذه الإسنادات مبالغ ناهزت 8 مليون دينار بعنوان معاليم كراء غير مسددة إلى موفى سبتمبر 2017.

وأتّسمت أغلب عمليّات الإسناد إلى حدود سنة 2010 بمخالفتها للقانون ولبادئ الشفافيّة حيث يتمّ الإعلان عن طلبات العروض من قبل وكالة الهوض بالاستثمارات الفلاحية وفرز الترشّحات وترتيبها ثمّ تحال خلافا للإجراءات القانونيّة على دائرة الشؤون الاقتصادية برئاسة الجمهوريّة التي تتولّى البتّ فيها وإحالة أسماء المستغلّين على الوزارة المكلفة بالفلاحة. وتمّ بناء على ذلك إسناد 11 ألف هكتار من أفضل الضيعات لفائدة أفراد من عائلة الرئيس الأسبق وأصهاره والمقربين منه خلال الفترة 2007-2010 دون احترام قواعد المنافسة وشفافيّة الإجراءات وتكافؤ الفرص.

وأسندت ضيعة "الهلال 1" إلى وزير الفلاحة الأسبق ورئيس الاتّحاد الوطني للفلاحة والصيد البحري "م.ب" في ظلّ وضعيّة تضارب للمصالح ومقسم بمساحة 20 هك بالمراكنة من ضمن المقاسم المبرمجة بالقائمة 16 والمعدّة للتشغيل دون أن تتوفّر فيه الشروط القانونيّة ودون أن يتقدّم بعرض

<sup>(1)</sup> تمّ اعتماد فترة رقابيّة بعشر سنوات بالنسبة لمحور الإسناد دون التقيّد بالشروط القانونيّة باعتبار أنّ معظم الإخلالات والتجاوزات وإن تعلّقت بفترة ما قبل 2011، فإنّ نتائجها وانعكاساتها لا زالت قائمة في علاقة باستغلال الأراضي الفلاحية المهيكلية خلال الفترة الرقابيّة التي يغطيها التقرير (2012-2016).

للاستغلال أو يخضع للمنافسة. ولا يزال الاستغلال متواصلا إلى موقّى سبتمبر 2017 مع عدم خلاص معينات كراء قدرها 88,221 ألف دينار.

وبالرغم من إسناد التصرف في 47 ضيعة من أفضل الضيعات والمقاسم وأهمّها مردوديّة ومساحة وموقعا منذ بداية إعادة الهيكلة وإلى حدود 2011 خلافا للإجراءات والصيغ القانونيّة بناء على ورود تعليمات رئاسيّة بشأن أغلبها، فقد واصلت 16 شركة منها نشاطها بشكل عادي إلى موقّى سبتمبر 2017 دون أن يسدّد أغلبها ما تخلّد بذمتها من مستحقات بعنوان معينات الكراء والتي فاقت 2 مليون دينار علما وأنّ عددا منها واصل الانتفاع بمنح عمومية للتشجيع على الاستثمار منها 15 شركة لم يتمّ اتّخاذ أيّ إجراء ضدها كالمصادرة وإسقاط الحق بالرغم من ثبوت تمتّعها بإسناد التصرف في الضيعات خلافا للإجراءات القانونيّة. ومن شأن هذه الوضعيّة ألاّ تضمن الشفافيّة والنزاهة في إسناد التصرف في الأراضي الفلاحيّة المهيكلة وتمكّن من الاحتفاظ بامتيازات لصالح مقرّبين من الرئيس الأسبق.

وعلى صعيد آخر، تمّ سنة 2016 إبرام عقد الكراء بشأن استغلال الضيعة الفلاحيّة الدوليّة "المرجى" بولاية جندوبة لفائدة شركة الإحياء والتنمية الفلاحيّة "المرجى لتربية الماشية وتنمية الزراعة" خلافا للصيغ القانونيّة حسب مقترح موجّه من الوزير المكلف بالفلاحة إلى الوزير المكلف بأموال الدولة<sup>(1)</sup> على أساس معيار المصلحة العامة استنادا للفصل 14 من قانون 1995<sup>(2)</sup>.

غير أنّ معيار المصلحة العامّة لا ينطبق على هذه الشركة باعتبار أنّ مساهمة المتعاضدين السابقين لا تتجاوز 0,11% فضلا عن انتفاء معيار المنشأة العموميّة المناط بعهدتها مهام الإنتاج الفلاحي باعتبار ضعف مساهمة الديوان في تركيبة رأس المال حيث لم تتعدّد 2,31%. وبالرغم من ذلك، فقد تمّ إصدار الأمر المتعلّق بالترخيص للشركة في استغلال الضيعة لمُدّة جديدة تبلغ 25 سنة. كما تحصّلت على الموافقة على منحة عمومية بعنوان التوسعة قدرها 832,588 أ.د صرفت منها 214,294 أ.د إلى موقّى سبتمبر 2017.

وتوصي دائرة المحاسبات بالتقيّد بمعايير الشفافيّة والنزاهة في عمليّة إسناد التصرف في الأراضي الفلاحيّة المهيكلة واحترام الإجراءات القانونيّة المستوجبة في المجال بما يضمن المساواة بين المستثمرين.

<sup>(1)</sup> تحت عدد 421 بتاريخ 15 أوت 2012

<sup>(2)</sup> والذي ينصّ على أنّه "يمكن في بعض الحالات الترخيص في الكراء بأمر خلافا لأحكام هذا القسم وذلك خاصّة لفائدة:

- المنشآت العموميّة المناط بعهدتها مهام الإنتاج الفلاحي  
- الجماعات المهنيّة المشتركة في القطاع الفلاحي والتعاضديّات المركزيّة وغيرها من الهياكل والمنظّمات التي يكتسي نشاطها صبغة المصلحة العامّة في حدود ما تتطلبه برامجها المصادق عليها من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وبأموال الدولة".

## II- استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلة

إنّ تعدّد الإجراءات الرامية إلى إحكام التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة وكيفية تنميتها وإحيائها لم يضمن الاستغلال الفعّال لهذه الأراضي وحسن متابعتها ممّا حدّد من تثمينها على الوجه المطلوب.

### أ- تعدّد إجراءات الاستغلال

لئن تحظى الأراضي الفلاحية المهيكلة بأحكام قانونية تضبط شروط استغلالها، فإنّ ذلك لم يضمن الالتزام بالتعهدات التعاقدية والإنمائية ولم يحل دون طول آجال تمديد عقود الكراء والتصرف غير الشرعي فيها.

### 1- الإلتزام بالتعهدات التعاقدية والإنمائية

تبين من خلال النظر في مدى إيفاء المستغلّين بالتزاماتهم التعاقدية<sup>(1)</sup> خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 أنّ 56% من الشركات الناشطة لم تقم بخلاص معالم الاستغلال. كما اتّضح أنّ 25% منها لم تبرم أو تجدد عقود التأمين ولم تعد موازنات مالية مصادق عليها وتقارير سنوية عن الأنشطة والبرامج الموسمية للاستثمار ممّا انجرّ عنه عدم إمكانية متابعة المردودية الاقتصادية لهذه الشركات.

وننتج عن عدم التزام المستغلّين بالشروط التعاقدية للاستغلال توجيه إندارات لـ 107 شركات إحياء وتنمية فلاحية تستغلّ مساحة تفوق 56.460 هك أي نصف الشركات الناشطة فحسب خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 دون اللجوء لإجراء إسقاط الحق.

وتعمّد بعض المستغلّين تقطيع وقص أصول أشجار دون الحصول على الموافقة المسبقة للوزارة المكلفة بأمالك الدولة ممّا أدى إلى تغيير حالة الأرض وإتلاف الغراسات وذلك على غرار قيام كلّ من شركة الإحياء "سيتروس" خلال سنة 2017 بتقليم غراسات عنب على مساحة 25 هك وشركة "النجس" بقص وقلع حوالي 772 أصل قوارص على مساحة 4 هك وشركة "صابة" بتقليم غراسات زياتين على مساحة 10 هك بولاية نابل خلال سنتي 2012 و2014.

(1) تتمثل الإلتزامات التعاقدية في خلاص معالم الكراء بصفة مسبقة وإبرام عقود التأمين ضدّ الكوارث الطبيعية ولفائدة الصابة والأجراء والفنيين والإداريين والعملة وبالعبارة وبالبنائات والمنشآت المائية والحفاظ عليها في حالة حسنة وتقديم جملة من الوثائق بصفة دورية للوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأمالك الدولة على غرار التقارير السنوية للنشاط والبرامج الفلاحي السنوي وعقود التأمين والموازنات المالية ومواطن الشغل المحدثة وكلّ تغيير يطرأ على الوضعية الاجتماعية أو القانونية للمتسوّغ.

كما تمّ الوقوف على تعمد بعض المستغلّين إحالة كامل العقار أو جزءاً منه للغير بالبيع أو الكراء خلافاً لمقتضيات الفصل 15 جديد من القانون عدد 21 لسنة 1995 على غرار التفويت بالبيع في 100 مقسم على مساحة 150 هك بولاية قبلي، فضلاً عن أنّ 73% من الفنيين والفلاحين الشبان الذين تمّ إسقاط حقهم في الاستغلال خلال الفترة 2012-2016 بولاية باجة كان بسبب إحالتهم لمقاسمهم للغير.

ولم يتم استغلال عدد من المقاسم بشكل مباشر أو دون التفرغ للعمل الفلاحي وهو شأن 29 فلاح شاب من المنتفعين بمقاسم فلاحية برجيم معتوق بولاية قبلي الذين تمّ انتدابهم بالوظيفة العمومية<sup>(1)</sup> منذ سنة 2011 وواصلوا تسوّغ الأراضي علماً وأنّ فترة التسويغ تصل إلى 40 سنة.

وبخصوص التعهدات الإنمائية، فقد أشارت تقارير اللّجنة الفنية الاستشارية للفترة 2012-سبتمبر 2017 إلى ارتكاب 28% من الشركات الناشطة 274 إخلالاً إنمائياً شمل أساساً عدم إنجاز عنصر تربية الماشية وعدم إنجاز غراسات وزراعات كبرى مبرمجة. كما اتّضح أنّ الباعثين غالباً ما يعمدون إلى تغيير برنامج الإحياء المصادق عليه والذي تمّ اعتماده عند الإسناد وذلك دون ترخيص كتابي مسبق من قبل الوزير المكلف بالفلاحة<sup>(2)</sup>. من ذلك قامت شركة الإحياء "صوداسما3" بولاية القيروان المستغلّة لمساحة 302 هك خلال سنة 2012 بزراعة الدّلاع عوض العناية بالزياتين المبرمجة على مساحة 42 هك ممّا أدّى إلى ضعف نموّها نتيجة اكتساحها بالأعشاب الطفيلية علاوة على زراعة خضروات على مساحة 74 هك على حساب الزراعات الكبرى. وقامت شركة الإحياء "الرسالة" بولاية بن عروس المستغلّة لمساحة 910 هك بالتخلي عن تربية 50 بقرة حلوب دون ترخيص رغم تحصلها على مقررّ إسناد امتيازات بشأنها.

## 2- آجال تمديد عقود الكراء

بلغ عدد مطالب التمديد في مدّة الكراء المعروضة على أنظار اللّجنة الفنية الاستشارية 146 مطلباً خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017. واتّضح في هذا الإطار طول آجال دراسة هذه المطالب وإبرام العقود التكميلية في غياب تنصيب على آجال محدّدة للبتّ فيها فضلاً عن تعدّد الهياكل المعنية بذلك<sup>(3)</sup>. وتراوحت الفترة الفاصلة بين تاريخ تقديم المطلب وتاريخ إبرام العقد التكميلي بين الأربعة أشهر

<sup>(1)</sup> في إطار العفو التشريعي العام أو في إطار برامج التشغيل (فرد عن كل عائلة).

<sup>(2)</sup> طبقاً لمقتضيات الأمر عدد 1172 لسنة 1988 المؤرخ في 18 جوان 1988 وللمراسلة الموجهة من المدير العام للوكالة إلى وزير الفلاحة بتاريخ 28 جويلية 2012.

<sup>(3)</sup> الإدارة العامة للعقارات الفلاحية، مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية، الإدارات الجهوية لأملاك الدولة، اللّجنة الفنية الاستشارية، اللّجان الجهوية.

والاثنتي عشرة سنة. كما لوحظ أنّ 66% من المطالب التي حظيت بالموافقة خلال نفس الفترة لا تزال عقودها التكميلية غير مبرمة إلى موفى سبتمبر 2017.

كما أن المطالب المقدّمة من المستغلين تمتّ خارج الأجل المحدّدة<sup>(1)</sup> وذلك بتجاوز يتراوح بين الإحدى عشرة يوماً والتسع سنوات بالإضافة إلى ارتفاع عدد المطالب التي لم يتمّ البت فيها بعد على المستوى المركزي حيث يُعنى موظّف واحد فحسب غير متفرّغ بحوالي 700 ملف في السنة مقابل احتياجات قُدّرت بحوالي 4 موظّفين<sup>(2)</sup>.

وقد أدت هذه الوضعية إلى التصرّف دون سند قانوني في عقارات فلاحية مهيكلّة بلغت مساحتها 9.094 هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017، بما أنّ 81% من المتسوغين طالبي التمديد قد وصلوا استغلال العقارات خارج الإطار التعاقدى لفترة تجاوز معدّلها الست سنوات.

ورغم مراجعة الشروط والإجراءات المتعلّقة بتمديد مدّة الكراء في إطار تنفيذ التوصيات المنبثقة عن الاستشارة الوطنية لسنة 2015 وإصدار المنشور المؤرّخ في 14 جويلية 2016، إلّا أنّه لم يتمّ تحديد الأجل القصوى لدراسة الملفات من قبل كلّ من الوزارة المكلفّة بأمالك الدولة والوزارة المكلفّة بالفلاحة.

### 3- التصرّف غير الشرعي

تبيّن من الأعمال الرقابية<sup>(3)</sup> أنّ حوالي 3.669 هك أي بنسبة 2% من مجموع الأراضي الفلاحية المهيكلّة بـ 11 ولاية يتمّ التصرّف فيها دون وجه حق وذلك بالاعتداء عليها ونهبها ومشاغبة المتصرّفين الشرعيين فيها وطردهم من أراضيهم خاصّة بعد سنة 2011. وفي هذا الإطار، ناهزت نسبة المساحات التي يتمّ التصرّف فيها بطريقة غير شرعية الثلث من مجموع مساحات الأراضي الفلاحية المهيكلّة بولايّتي توزر وقبلي وهو شأن ضيعتي "الأمل" و"النور" محلّ التحوّز والتصرّف غير الشرعي من قبل جمعية "واحات جمنة" منذ سنة 2011.

(1) بالمنشور عدد 98 المؤرّخ في 08 جويلية 2006 وذلك قبل انقضاء مدّة الكراء بفترة تتراوح بين سنة و3 سنوات.

(2) وفق الإدارة العامّة للعقارات الفلاحية.

(3) من خلال طلب المعطيات الموجه إلى كافة الخلايا الجهوية للمتابعة بالجهات التي تتواجد بها أراضي فلاحية مهيكلّة والتقارير الهائي الصادر في جانفي 2017 عن لجنة حصر العقارات الراجعة ملكيتها للدولة المحدثّة بمقتضى المقرر عدد 5/157/م المؤرّخ في 25 ديسمبر 2015 الصادر عن الوزير المكلف بأمالك الدولة.

وعلى صعيد آخر، تمادى حوالي 1.700 متسوّغاً<sup>(1)</sup> في استغلال أراضي فلاحية مهيكلة على مساحة تفوق 21 ألف هكتار أي حوالي 9% من مجموع الأراضي الفلاحية المهيكلة خلال سنة 2016 بالرغم من انقضاء أجل العقود المبرمة لفائدتهم منذ سنة 2007 لتصل بذلك مدّة الاستغلال دون وجه حقّ إلى عشر سنوات.

ويجدر بالذكر أنّ متسوغين الأراضي المذكورة يتعرّضون إلى صعوبات مالية نتيجة تراكم ديونهم بخصوص معينات الكراء وتجاه القطاع البنكي ممّا حال دون مبادرتهم بطلب تجديد عقودهم بالإضافة إلى وفاة بعض المتسوغين وحلول ورثتهم محلهم خصوصاً بالنسبة للمقاسم.

ومن شأن الاستغلال دون سند قانوني أن يجعل هذه العقارات عرضة إلى الاعتداءات فضلاً عن التأثير السلبي على البرامج التنموية وصعوبة إعادة التوظيف جرّاء الإهمال علاوة على نقص مداخل الدولة.

وتوصي دائرة المحاسبات كلاً من الوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأملاك الدولة بحثّ المستغلّين على احترام الشروط التعاقدية والإثباتية للاستغلال بما يضمن تنمية الأراضي الفلاحية المهيكلة والمحافظة عليها وبتحديد الأجل القصوى للبت في مطالب التمديد بما من شأنه أن يحدّ من عمليات التصرف خارج الإطار التعاقدية ومن النقص في مداخل الدولة جرّاء الاستغلال دون سند قانوني.

## ب- متابعة الاستغلال

تتّسم عملية متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلة بتعدّد الهياكل المتدخّلة في المجال والذي حدّد من فعاليتها خاصّة في ظلّ نقص التنسيق فيما بينها وضعف برمجة وإنجاز عمليات المتابعة ودوريتها.

### 1- تعدّد الهياكل ومحدوديّة التنسيق بينها

يُعنى مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية بالوزارة المكلفة بالفلاحة<sup>(2)</sup> بمتابعة إنجاز المستثمرين لبرامجهم وإعداد وتنسيق أعمال اللجان الفنية غير أنّه تبين محدوديّة التمثيلية الجهويّة

(1) من خلال فحص قاعدة بيانات المنظومة المعلوماتية الخاصّة بالإدارة العامّة للعقارات الفلاحية التابعة للوزارة المكلفة بأملاك الدولة والشؤون العقارية..

(2) بمقتضى الفصل 11 من الأمر عدد 420 لسنة 2001 المؤرخ في 13 فيفري 2001 والمتعلّق بتنظيم الوزارة المكلفة بالفلاحة.



لهذا المكتب إذ يتواجد بنسبة 60% فحسب من الجهات علما وأنّ 70% من الخلايا الجهوية لا تتوفّر لديها معطيات شاملة ومحيّنة عن نتائج الاستغلال. وهو ما انعكس سلبا على إحكام التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة وضمان وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية. واتّضح أنّ هذه الخلايا غير مدرجة بالهيكل التنظيمي للمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية وأنّ 72% من العاملين بها ليس لهم خطط وظيفية. وهو ما حدّد من تحفيزهم وخاصة المختصين منهم على العمل في مجال التصرف في الأراضي الفلاحية المهيكلة ومتابعة استغلالها.

كما أنّ الخلايا الجهوية تشكو عديد النقائص على مستوى الموارد البشرية والمادية حيث لا يتعدّى عدد أعوان المتابعة على المستوى الجهوي 32 عوناً بمعدّل عون لكلّ 218 متسوفاً على مساحة 5.401 هكتاراً كما أنّ 35% منهم غير متفرّغين، فضلاً عن أنّ 50% من الخلايا لا تتوفّر لديها سيارة لإجراء المعاينات الميدانية ووسائل اتّصال حديثة لتسهيل التواصل والتفاعل مع المكتب. وحال ذلك دون إمكانية ضمان إحكام عمليات متابعة الاستغلال ودوريتها لاسيما بالنسبة للمقاسم باعتبار عددها الهام وصغر حجمها.

وأوكل الفصل 15 من الأمر عدد 1172 لسنة 1988<sup>(1)</sup> لوكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية مهمة متابعة تقدّم مشاريع تنمية وإحياء الأراضي المهيكلة والحرص على احترام شروط الانتفاع بامتيازات مجلة تشجيع الاستثمارات. إلّا أنّ الوكالة لا تفرد مستغلي هذه الأراضي بمتابعة خاصة رغم أهميّة المنح التي تصرف لهم، وهو ما من شأنه أن يضاعف في مخاطر إسناد الامتيازات وصرف المنح لغير مستحقيها.

ولا يتم التنسيق بين مكتب إعادة الهيكلة ووكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية في مجال متابعة الاستغلال حيث لا يتم إعلام الوكالة بنتائج المتابعة التي تقوم بها الخلايا الجهوية ويتمّ الاقتصار بالتنسيق على إحالة قرارات إسقاط الحق عليها لاتّخاذ إجراءات سحب الامتيازات أو بمناسبة استشارة الوكالة للمكتب بخصوص مطالب تعديل البرامج الإنمائية. من ذلك فإنّ 65% من الخلايا الجهوية لا تقوم بالتنسيق مع الإدارات الجهوية للوكالة بخصوص وضعية الشركات التي تطلب تغيير تركيبة رأس مالها أو التي تطلب التمديد في مدّة الكراء. ويحول ذلك دون التثبيت من استحقاق المستغل للمنحة خاصة وأنّه غالباً ما يتمّ الاعتماد على معطيات ومحاضر معاينات ميدانية غير محيّنة.

وفي إطار الحرص على تدعيم عمليات المتابعة والتنسيق، تمّ منذ سنة 2002 الانطلاق في تركيز منظومة معلوماتية لمتابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلة بتكلفة تناهز 65 أ.د. إلّا أنّه تبيّن أنّ

<sup>(1)</sup> المؤرخ في 18 جوان 1988 والمتعلّق بضبط شروط إحياء الأراضي الدولية الفلاحية من طرف شركات الإحياء والتنمية الفلاحية وبكيفية إنجاز برنامجها التنموي.

هذه المنظومة غير مستغلّة من قبل 55% من الخلايا الجهوية للمتابعة إلى موفى سبتمبر 2017. وهو ما يحول دون توفير معطيات شاملة ومحيّنة حول نتائج متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة.

## 2- برمجة عمليات المتابعة وإنجازها

لا تخضع عمليات متابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة من قبل مختلف الهيكل لتخطيط مسبق وفق معايير موضوعية وموثّقة. من ذلك فإنّ الخلايا الجهوية لا تقوم بإعداد برامج سنوية لمتابعة استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة بل يتمّ ذلك حسب الطلب وحسب الإمكانيات البشرية واللوجستية المتوقّرة. كما تبين أنّ آخر دراسة تقييمية شاملة للاستغلال تعود إلى سنة 2010 والتي قام بها المركز الوطني للدراسات الفلاحية واقتصرت على عينة من شركات الإحياء ولم يشمل ذلك التقييم استغلال المقاسم من قبل الفنيين والفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملة القدامى.

ويعود آخر تقرير قامت به وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية حول تقدّم إنجاز مشاريع التنمية والإحياء إلى سنة 2007 ولم يشمل سوى 47% من الشركات الناشطة آنذاك. أمّا آخر تقرير حول متابعة المشاريع المنجزة بمقاسم الفنيين فيعود إلى سنة 1997. وبخصوص الباعثين المخّلين بأحكام مجلة التشجيع على الاستثمارات، فإنّ الوكالة تكتفي بدراسة الملفات الخاصّة بهم واقترح سحب الامتيازات المالية والجبائية المسندة إليهم عند الاقتضاء وفقا لما نصّ عليه الفصل 65 من المجلة. كما أنّ النسبة الجمالية للمنع المسترجعة لا تتجاوز 20% وتصل آجال سحب واسترجاع المنع إلى العشر سنوات نظرا لتعدّد المتدخلين<sup>(1)</sup> في المجال ممّا أدّى إلى طول آجال الإجراءات المعتمدة وتشعّبها.

وأفضى النظر في أعمال اللّجنة الفنية الاستشارية<sup>(2)</sup> خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 إلى غياب معايير واضحة للبت في الإخلالات والملفات التي تُعرض على أنظارها حيث يتمّ الإستناد إلى السلطة التقديرية لرئيسها. ولم يمكن المعدّل السنوي لانعقاد الجلسات من النظر في جميع الوضعيات التي يجب دراستها بصفة استعجالية حيث عقدت اللّجنة خلال الفترة المذكورة 21 جلسة نظرت خلالها في 17% من ملفات شركات الإحياء المعروضة عليها<sup>(3)</sup>. وهو ما انجرّ عنه التّأخر في اتّخاذ قرارات في شأن المخّلين إذ يصل معدّل الفترة الفاصلة بين تسجيل المخالفة وتاريخ اقتراح القرار النهائي بشأن مرتكبها إلى 6 سنوات.

(1) وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية، الوزارة المكلفة بالمالية، البنك الوطني الفلاحي.

(2) المحدثة بالأمر عدد 2635 بتاريخ 22 نوفمبر 1999 والتي تُعنى بدراسة الملفات المتعلقة بشركات الإحياء والمقاسم المعروضة عليها من طرف الوزير المكلف بالفلاحة ومتابعها.

(3) 104 ملفا من مجموع حوالي 600 ملف لشركات إحياء وتنمية فلاحية ارتكبت إخلالات دون احتساب مقاسم الفنيين والفلاحين والشبان والمتعاضدين والعملة القدامى.

ولئن نصّ المنشور عدد 386 لسنة 1998 على أن تنتقل اللجنة الجهوية المشتركة بين الإدارة الجهوية لأملاك الدولة والمندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية مرتين في السنة بالنسبة لكلّ باعث أو منتفع خلال مدّة إنجاز البرامج الإحيائية والاقتصار على معاينة واحدة في السنة بالنسبة لباقي مدّة العقد، فإنّ المعايينات الميدانية المنجزة خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 لم تشمل سوى 55% من شركات الإحياء والتنمية الفلاحية و28% من مقاسم الفنيين الفلاحيين و12% من مقاسم الفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملية القدامى ولم تمكّن بالتالي من متابعة كلّ المستغلّات مرّة في السنة على الأقلّ.

وتجدر الإشارة إلى أنّ معاينات مقاسم الفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملية القدامى هي شبه منعدمة بعدد جهات حيث لم تتم معاينة أي مقاسم بولايات باجة ومنوبة وتوزر ولم يتعد عدد المعاينات 1% من المقاسم بولاية جندوبة و4% بولاية نابل و6% بولايي قابس والقصرين و7% بولاية سليانة خلال الفترة 2012-2016.

وتنتج عن ضعف عمليات المتابعة وتدنيّ نسب تغطيتها لمختلف أصناف المستغلّات عرض إخلالات على أنظار اللجنة الفنية الاستشارية باعتماد محاضر معاينة ميدانية مشتركة غير محيئة وتعود تواريخها أحيانا لأكثر من سنة عند انعقاد اللجنة ليتمّ خلال الجلسة اقتراح تحيين المعاينة وإعادة العرض في جلسة قادمة وبالتّالي عدم اتّخاذ الإجراءات اللازمة في الوقت المناسب.

وتوصي دائرة المحاسبات بإحكام متابعة الاستغلال وذلك بالتنسيق بين مختلف المتدخلين وبوضع نظام معلومات وطني وبتوفير الإمكانيات البشرية والمادية لضمان فعالية متابعة الأراضي المهيكلّة والمحافظة عليها.

### ج- محدودية نتائج الاستغلال

يهدف استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة إلى تنمية الضيعات والاستثمار بها وفق برامج الإحياء والدراسات الفنية والاقتصادية المصادق عليها. إلّا أنّه تمّ الوقوف على ضعف الاستثمار والإنتاجية والتشغيل وعدم استغلال كامل المساحات المتاحة.

#### 1- إنجاز البرامج الاستثمارية

لم تلتزم معظم شركات الإحياء والتنمية الفلاحية بإنجاز البرامج الاستثمارية إلى موفى الموسم الفلاحي 2015/2016. حيث تبين أنّ 70% من الشركات لم تبلغ إنجازاتها المستويات المبرمجة خاصّة

بولايات سليانة ونابل وبن عروس. من ذلك لم تتجاوز نسبة إنجاز استثمارات شركة "ستيدا" المنتصبة منذ سنة 1989 16% ممّا هو مبرمج. كما أنّ هناك عناصر من برامج الإحياء شبه غائبة على غرار تربية الدواجن وتسمين العجول وتربية النحل والتي تراوحت نسب إنجازها بين 1% و19% ممّا هو مبرمج إلى موفى سنة 2016.

وأدى ضعف الاستثمار وتدني مستوى إنجاز البرامج الإنمائية إلى تآكل البنية التحتية بالضيعات وتدهور مقومات الإنتاج من تربة ومياه جوفية وعدم الاستثمار في ميادين التحويل الأولي للمنتجات الفلاحية ومحدودية التركيز على التكنولوجيات الحديثة للنهوض بجودة المنتجات الفلاحية.

كما تراجع التمويل عن طريق القروض البنكية على حساب المنح حيث مُولت الاستثمارات المنجزة إلى موفى سنة 2010<sup>(1)</sup> بنسبة 58% تمويل الذاتي و32% قروض و10% منح عمومية في حين أنّ الاستثمارات المنجزة إلى موفى سنة 2016 تمّ تمويلها بـ58,5% تمويل ذاتي و25,5% قروض و16% منح عمومية.

ويعزى هذا التغيير في حصص مصادر التمويل إلى تفاقم مديونية المستثمرين غير المستخلصة لدى البنوك وهو ما نتج عنه عزوف هذه الأخيرة عن إسناد القروض نظرا للضغوطات المالية التي تشهدها بعض شركات الإحياء خاصة في ظلّ ضعف استقطاب الشركات المنتصبة لمساهمات جديدة في رأس المال.

أمّا بخصوص الاستثمار بالمقاسم الفنية الفلاحية فقد بلغ حوالي 63م.د خلال الفترة 2012- سبتمبر 2017. إلاّ أنّه تبين ضعف نسبة إنجاز الاستثمارات حيث لم تتعدّ 62 ممّا هو مبرمج خلال نفس الفترة. ويعود ذلك أساسا إلى ضعف الإمكانيات المادية للفنيين الفلاحيين وتراكم ديونهم البنكية وضعف مردودية بعض المقاسم وافتقار غالبية المقاسم إلى بنية أساسية جيّدة على غرار المسالك الفلاحية والربط بالتيار الكهربائي ممّا أدّى إلى اكتفاء بعض الفنيين الفلاحيين بالاستغلال فحسب (دون استثمار) خاصة على إثر تفشي ظاهرة الاعتداءات والاستيلاءات على المقاسم منذ سنة 2011 حيث تمّ على سبيل المثال إتلاف استثمارات منجزة بقيمة 5,5 م.د بـ23 مقسما بولاية صفاقس.

## 2- الإنتاجية والقدرة التشغيلية

لا يتمّ توظيف كامل المساحات الصالحة للاستغلال حيث لم يتجاوز معدّل استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة 87% خلال الفترة 2012-2016. وتسجّل ولايات سليانة وزغوان وسيدي بوزيد أقلّ نسب استغلال إذ بلغت على التوالي 65% و60% و52%.

(1) وفق تقييم أداء شركات الإحياء والتنمية الفلاحية الذي قام به المركز الوطني للدراسات الفلاحية خلال جوان 2010

ولم تتعدّ نسبة التكتيف الزراعي<sup>(1)</sup> 95% خلال الموسم الفلاحي 2016/2015. وسجّلت ولايات سيدي بوزيد وأريانة وزغوان وسليانة أقلّ نسب تكتيف تراوحت بين 52% و65%. ويعزى ذلك إلى غياب البرمجة المسبقة والتداول الزراعي السليم عند بداية الموسم الفلاحي وإلى وجود إمكانيات إحياء غير مستغلّة بالضيعات بالإضافة إلى ما شهدته بعض الشركات من إتلاف الإنتاج والمعدّات الفلاحية منذ سنة 2011.

كما لم تبلغ مردودية المنتوجات الفلاحية المستوى المبرمج ببرامج الإحياء والدراسات الفنية والاقتصادية حيث تراجع معدّل مردودية الحبوب المطرية بنسبة 35% خلال الفترة (2016-2012). وتّضح أنّ معدّل مردودية واحات النخيل المهيكلّة بولاية قبلي يقلّ عن معدّل مردودية الجهة بما يفوق 33% حيث سجّل الموسم الفلاحي 2016/2015 معدّل مردودية في حدود 100 كغ في السنة للنخلة الواحدة بواحات النخيل المهيكلّة مقابل 150 كغ في السنة للنخلة الواحدة كمعدّل مردودية بالجهة<sup>(2)</sup>.

وتقلّ إنتاجية 40% من شركات الإحياء والتنمية الفلاحية عن إنتاجية ضيعات الخواص المجاورة وذلك خلال الفترة 2016-2012. كما لوحظ تراجع صادرات الأراضي الفلاحية المهيكلّة بما يقارب 61% بين سنتي 2010 و2016.

وفي مجال التشغيل، لم تتجاوز نسبة التشغيل 50% ممّا هو مستوجب لحوالي 25% من الشركات خلال الفترة 2016-2012. ولم تتعدّ مواطن الشغل الخاصّة بالإطارات 14% من مجموع مواطن الشغل المحدثة بالأراضي الفلاحية المهيكلّة إلى موفى سنة 2016. وهو ما نتج عنه نقص ملحوظ على مستوى التّأطير الفني والتسيير بغالبية شركات الإحياء.

وتوصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بأمالك الدولة ومكتب إعادة الهيكلة بمزيد الحرص على إنجاز الاستثمارات وتحسين نسق تنفيذ برامج الإحياء بالأراضي الفلاحية المهيكلّة بما يضمن تثمين هذه الأراضي ودعم إنتاجيتها وقدرتها التشغيلية والمحافظة عليها.

### III- استخلاص معالم كراء الأراضي الفلاحية المهيكلّة

بلغت جملة عقود التسويغ المبرمة لاستغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة<sup>(3)</sup> حوالي 6.900 عقدا وقدّرت القيمة الإجمالية للتسويغ بأكثر من 315 م.د منها 195 م.د ديون غير مستخلصة. ويبيّن النظر في

(1) يُقصد بالتكتيف الزراعي في المساحات المروية الحصول على أكبر إنتاجية ممكنة من وحدة المساحة. فعندما تتمّ زراعة هكتار واحد من الأرض مرتين

في السنة فالمساحة المحترثة المزروعة تكون هكتارين أي بنسبة 200%.

(2) وفق نتائج طلب المعطيات الموجّه للخلايا الجهوية للمتابعة.

(3) منذ انطلاق عملية إعادة الهيكلة إلى موفى شهر سبتمبر 2017.

استخلاص تلك المعاليم عدم ضبط القيمة الكرائية وعدم تثقيفها على الوجه المطلوب فضلا عن ضعف تحصيل المبالغ المستوجبة وغياب تفعيل الإجراءات الردعية بما يضمن حماية مستحقات الدولة في المجال.

### أ- ضبط معاليم الكراء

أفضت الأعمال الرقابية المنجزة في الغرض إلى الوقوف على أنّ القيمة الكرائية المضبوطة زهيدة ولا تضمن المساواة بين المستغلين وأنّ تحيينها وتوفير السند القانوني لاستخلاصها لا يتمّ بالكيفية المطلوبة.

### 1- ضعف القيمة الكرائية

تعتمد الجهات المختصة عند تحديد معاليم الكراء على جدول في القيمة الكرائية مضبوط ومحّين من طرف مجالس وزارية<sup>(1)</sup> وذلك في غياب مقرّر صادر عن الوزيرين المكلفين بالفلاحة وبأمالك الدولة يحدّد القيمة الكرائية خلافا لما نصّ عليه الفصل 10 من القانون عدد 21 لسنة 1995. وينص هذا الجدول على تحديد معلوم مقدّر بالقنطار من القمح الصلب حسب نوعية الأرض وموقعها ومقوّمات الإنتاج والمرافق.

ولا تعكس قيمة التسويغ المعتمدة القيمة الحقيقية للكراء إذ تعتبر زهيدة مقارنة بقيمة التسويغ للأراضي المماثلة لدى الخواص التي يمكن أن تفوقها بخمسة أضعاف على غرار عدد من المقاسم بكلّ من ولايات منوبة وجندوبة وبن عروس<sup>(2)</sup>، كما أنّ بعض الأراضي الفلاحية المهيكلة<sup>(3)</sup> توقّر أرباحا تفوق بكثير قيمة التسويغ على غرار المقاسم المخصصة لغراسة النخيل بتوزر وقبلي وتلك المخصصة لغراسة الخوخ والتفاح بسليانة التي تجني مداخيل صافية تفوق بحوالي 25 ضعفا القيمة الكرائية فيما توقّر بعض المقاسم المغروسة عنبًا بجهة بن عروس مداخيل صافية تناهز 20 ضعفا القيمة الكرائية.

ومن ناحية أخرى، فإنّ القيمة الكرائية لا تساهم في ضمان المساواة بين مختلف المتسوّغين إذ يتمّ تحديدها بغض النظر عن نوعية الأشجار المثمرة التي تختلف مردوديتها<sup>(4)</sup>، حسب الأصناف

(1) مضبوط من طرف المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 31 جويلية 1991 وتحيينه بمقتضى الجلسات الوزارية المنعقدة بتاريخ 19 جويلية 1995 و 9 جويلية 1997

(2) وذلك حسب إجابات المندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية على طلب المعطيات الوجيهة إليها من طرف دائرة المحاسبات

(3) تمّ إستعمال معيار المردودية الصافية باعتبار أن القيمة الكرائية المماثلة في القطاع الخاص غير متوفرة بغالبية الجهات.

(4) باستثناء الزياتين التي خصها الجدول بمعاليم خاصة.

والجهاث. من ذلك توفر الأراضي المغروسة نخيلاً مداخيل صافية تفوق خمسة أضعاف مداخيل أصناف أخرى كالخوخ والعنب واللوز في حين يتم اعتماد نفس معلوم الكراء عند إبرام عقود التسويغ.

## 2- التحيين الآلي لقيمة الكراء

يتطلب إدراج الضيعة أو جزء منها في منطقة سقوية عمومية مراجعة معينات الكراء حسب المقاييس المعتمدة بجدول تحديد المعاليم وذلك نحو الترفيع فيها بنسبة تتراوح بين 50% و400%. إلا أنه تبين أنه بالرغم من صدور غياب أكثر من 180 أمراً ترتيبياً خلال العشر سنوات الأخيرة<sup>(1)</sup> يخص أحداث 398 منطقة سقوية في كامل تراب الجمهورية منها 34 أمر (يخص 134 منطقة سقوية) خلال الفترة 2012-2016، لم يتم تحيين سوى عقد وحيد بصفة رجعية سنة 2013 خص شركة الإحياء "النخلة" وذلك بالنظر إلى إدراجها ضمن منطقة سقوية عمومية سنة 2005 أي بتأخير ناهز 9 سنوات.

وأبرزت الأعمال الرقابية وجود عدد من الأراضي التي تم إدراجها ضمن مناطق سقوية دون إتخاذ الإجراءات الضرورية في الغرض وذلك على غرار شركة الإحياء "سيدي سالم غزالة" بولاية بنزرت التي أصبحت تتضمن 65 هك من الأراضي السقوية إثر أحداث منطقة عمومية سقوية بالجهة منذ سنة 2014 وحوالي 50 مقسما بجبتي صفاقس والكاف حيث أصبح بها قرابة 390 هك من الأراضي المروية خلال الفترة المتراوحة بين سنتي 2004 و2013.

ومن جهة أخرى، لم يتم تحيين القيمة الكرائية ألياً لشركتي الإحياء "الكوثر" و"الرماني 1" و142 مقسما بمساحة جمالية بحوالي 3178 هك إثر إعادة تصنيف الطوابق المناخية للمناطق المتواجدة بها بمقتضى الأمر عدد 361 لسنة 2010 المؤرخ في 1 مارس 2010 من شبه جاف إلى رطب وشبه رطب وهو ما يستوجب الترفيع في قيمة التسويغ للأراضي البيضاء والأراضي المغروسة أشجاراً مثمرة بنسب تتراوح بين 50% و150%.

ولئن تم تحيين عقد شركتي الإحياء "الكوثر" و"الرماني 1" سنة 2015 بصفة رجعية بداية من شهر مارس 2010 تاريخ صدور الأمر المذكور حيث ارتفعت قيمة التسويغ السنوية للشركتين بنسبة 137% لتبلغ 159 أ.د.<sup>(2)</sup>، فإنه لم يتم إتخاذ الإجراءات الضرورية لبقية المقاسم على مساحة 2.220 هك أي بنسبة 70% من المساحة الجمالية المعنية وهو ما نتج عنه التفويت في مداخيل مستوجبة لفائدة ميزانية الدولة.

(1) سنة 2007-سبتمبر 2017

(2) ارتفع معلوم الكراء تباعاً من 554 ق.ق.ص. إلى 1.232 ق.ق.ص. ومن 688 ق.ق.ص. إلى 1.708 ق.ق.ص. وباعتماد قيمة ق.ق.ص. لموسم 2016-2017 البالغة 54 د تقدر قيمة التسويغ الجديدة 158.760 د مقابل 67.068 د لو لم يتم تحيين القيمة الكرائية على ضوء تغير الطوابق المناخية.

وفي المقابل، لم يتم كذلك التخفيض في القيمة الكرائية لنحو 35 مستغلا إثر الحط من الطابق المناخي للمناطق المتواجدين بها. وعلى صعيد آخر، نصّ القانون على الإعفاء من معالم كراء الأراضي الفلاحية في حالات الإجاعة وذلك مع احترام الترتيب المقررة في مجلة المحاسبة العمومية. غير أنّه اتّضح أنّ عدم اعتماد هذا الإجراء قصد تخفيف العبء عن المتضررين وعدم تثقيل كاهلهم اقتصر على ثلاث مناسبات<sup>(1)</sup> منذ انطلاق عملية الهيكلة آخرها كان في موسم 2001/2000 وذلك رغم صدور عدّة أوامر في الغرض<sup>(2)</sup> خلال العشر سنوات الأخيرة تقرّ بالإجاعة في عدد من المناطق. وتجدر الإشارة إلى أن شركة "الصفاء" تحصلت على أحكام قضائية باتة لصالحها تلزم المصالح المعنية بإعفاءها من معينات كراء المواسم الفلاحية 2013/2012 و 2016/2015 وذلك لثبوت الضرر من الجفاف.

### 3- الإستغلال خارج المدة التعاقدية

بيّنت الأعمال الرقابية وجود أكثر من 1.700 حالة لتواصل استغلال لأراضي فلاحية مهيكلية بعد انتهاء مدّة العقد وذلك إلى حدود سبتمبر 2017. وبلغ معدّل الاستغلال دون سند حوالي ثلاث سنوات ونصف ليتجاوز الخمس سنوات بالنسبة لأكثر من 400 ضيعة مستغلّة. وقدرت الدائرة قيمة الاستغلال التي تمّت دون توفر سند قانوني يمكن من تثقيل القيمة الكرائية غير المستخلصة من طرف قباض المالية بمبلغ يتجاوز 10م.د. وتجدر الإشارة إلى أنّ أكثر من 300 مستغلّ للأراضي خارج فترة العقد تخلّدت بدمتهم ديون هامّة فاقت العشر أقساط فيما نصّت المناشير المعتمدة على أنّ تسوية الوضعية المالية للمتسوّغ شرط أساسي من شروط التمديد.

ولئن تقوم مصالح أملاك الدولة عند إبرام عقد التمديد بالتنصيص على تاريخ دخوله حيز النفاذ بصفة رجعية انطلاقاً من تاريخ نهاية العقد، فقد تبين وجود عدد من الأراضي التي تمّ استغلالها خارج فترة العقد دون تمديد وذلك على غرار شركتي "المرجى" بزغوان و"الريحانة سیدار" بسليانة اللّتين فاق استغلالهما خارج فترة العقد السبع سنوات بقيمة كرائية بلغت على التوالي 400 أ.د. و 763 أ.د. لم يتمّ إلى موفى شهر سبتمبر 2017 استرجاعهما. وكذلك شأن شركتي "الجلاء" ببزرت و"لزيرق" بولاية باجة اللّتين تمّ استرجاعهما بعد حوالي سنتين ونصف من نهاية العقد وقد تخلد بدمتهما على التوالي 265 أ.د. و 135 أ.د.

وتدعو الدائرة إلى إعادة النظر في كيفية ضبط المعالم المعتمدة لتسوية الأراضي المهيكلية عبر أفراد كلّ صنف من الغراسات بقيمة كرائية تتلائم ومردوديته بما يضمن تحقيق مداخيل هامّة للدولة

(1) مواسم 1994-1993 و 1994-1995 و 2001-2000.

(2) الأمر عدد 3172 لسنة 2008 والأمر عدد 1901 لسنة 2010 والأمر عدد 3763 لسنة 2013 والأمر عدد 1081 لسنة 2015 والأمر عدد 905 لسنة 2016 المتعلقين بتحديد مناطق الزراعات الكبرى المجاعة من جراء الجفاف للمواسم 2008-2007 و 2010-2009 و 2013-2012 و 2015-2014 و 2016-2015.



مقابل الاستغلال. فضلا عن ضرورة حصر الأراضي التي شملتها إحدائات المناطق السقوية العمومية والإسراع بإبرام ملاحق تكميلية وتعيين العقود المعنية بتغيير الطوابق المناخية بما يضمن مصالح الدولة ويحد من التفويت في مداخل مستوجبة ويضمن المساواة بين المستغلين. علاوة على اتخاذ الإجراءات الضرورية لتوفير السند القانوني للاستخلاص وتجنب كل استغلال خارج فترة العقد.

## ب- تثقيل معالم الكراء

فاقت المعالم المستوجبة بعنوان كراء الأراضي المهيكلة 315 م.د. إلى موفى سبتمبر 2017 منها 258 م.د تخص شركات الإحياء والتنمية الفلاحية. غير أنّ تثقيل هذه المعالم ومتابعتها لم يتم على الوجه المطلوب.

### 1- شمولية التثقيلات

أبرزت مقارنة المبالغ المستوجبة عن تسويغ الأراضي الدولية الفلاحية بمنظومة التصرف بالعقارات الفلاحية بأمالك الدولة والمبالغ المنقلة بمنظومة وزارة المالية فوارق هامة في التثقيلات ناهزت 56 م.د في ولايات سليانة ومنوبة وزغوان والقيروان وباجة وبنزرت.

كما تمّ الوقوف من خلال مقارنة المبالغ المثقلة للمتسوّغين الذين تتوفر معرفاتهم بكلّ من منظوتي التصرف لمصالح وزارة المالية ووزارة أملاك الدولة على اختلاف هام في مجموع التثقيلات المستوجبة حيث تبرز قاعدة بيانات أملاك الدولة أنّ قيمة الكراءات للعقود التي أمكن مقارنتها والمبالغ عددها 1.831 عقداً تبلغ 136 م.د في حين لم يتجاوز مجموع التثقيلات بالمنظومة المعلوماتية لوزارة المالية "رفيق" بخصوص نفس العقود 79 م.د.

وفي هذا الإطار، تبين من خلال فحص المعطيات المتعلقة بالعقود بولاية منوبة أنّ عددا منها غير مضمنة بقواعد بيانات وزارة المالية وذلك على غرار العقود المتعلقة بكلّ من شركة "العامرة" والفنيين "ع.ع." و"ر.ر." و"ح.ه.". وأرجعت وزارة المالية ذلك إلى عدم تحصيلها على هذه العقود إلى حدود شهر سبتمبر 2017. وتؤسّر هذه الوضعيّة على وجود مبالغ غير مثقلة بما لا يسمح بحسن متابعتها ويؤدي إلى سقوطها بالتقادم خاصة وأنّ منظومة أملاك الدولة تبرز عدم خلاص مستحقات بعنوان 1.449 عقدا معرفات أصحابها غير مضمنة بمنظومة "رفيق". وهو ما يحول دون المحافظة على مصالح الدولة وتعزيز مداخلها في المجال.

كما أفضت مقارنة قيمة الكراء المضمّنة بالعقد مع التثقيلات المدرجة بمنظومة "رفيق" إلى الوقوف على عدد من الإخلالات كالسّهو عن تثقيل بعض الأقساط أو التثقيل بمبالغ أقلّ من المستوجب أو بتأخير هام مقارنة بتاريخ حلول أجل الدين فضلا عن تثقيل مبالغ يدويًا دون تسجيلها بالمنظومة خلافا للتراتب المعتمدة. من ذلك أبرزت مقارنة المعطيات المتعلقة بشركة "الرحمانية" وشركة "فيتروبلانتونيزيا" السّهو عن تثقيل أقساط بقيمة 110 أ.د. والتأخير في تثقيل مبالغ أخرى تراوح بين الثلاث والعشر سنوات. كما أنّ النظر في عيّنة من التثقيلات شملت 400 عمليّة تمت في الفترة 2012-2017 أفضى إلى الوقوف على أكثر من 50 عمليّة تثقيل تمت بتأخير هام بلغ أكثر من عشر سنوات. وأرجعت وزارة الماليّة التأخير في تثقيل أول قسط لشركة "فيتروبلانتونيزيا" لما يفوق العشر سنوات إلى عدم إحالة العقد إلى مصالحها سوى سنة 2011 في حين يرجع تاريخ إبرامه إلى سنة 2001.

وعلى صعيد آخر، تبين أنّ القباضات المالية لا تقوم باحتساب خطايا التأخير فيما يخص معالم الاستغلال وذلك خلافا للفصل 72 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية حيث لا تبرز منظومة رفيق الخطايا بصفة آلية كعنصر من عناصر الدين المستحق. وهو ما لا يشجع على خلاص المعالم في الآجال ويؤدي إلى النقص في مداخيل الدولة علما وأنّ غالبية الاستخلاصات تتمّ بتأخير هام على غرار خلاص معالم استغلال في سنة 2016 لـ 34 شركة إحياء بتأخير فاق السنيتين من جملة 53 شركة قامت بالخلاص في نفس الفترة وقد فاق هذا التأخير العشر سنوات لثلاث شركات إحياء.

## 2- متابعة التثقيلات

يتطلب تثقيل المستحقات حسن التنسيق بين مصالح أملاك الدولة ومصالح وزارة المالية وتوفّر معطيات دقيقة ومحيّنة وشاملة وفي آجال معقولة. غير أنّه اتضح ضعف التنسيق والمتابعة في المجال. فلئن نصّت المذكرات الصادرة في الغرض<sup>(1)</sup> على ضرورة تركيز آلية متابعة وتنسيق بين الإدارات الجهوية لأملاك الدولة وأمانات المال الجهوية وإلى القيام بمقارنة نصف سنويّة للمبالغ المثقلة قصد التثقيل من الأخطاء وتلافيمها إلاّ أنّه تبين اقتصار أعمال المتابعة في غالبيتها على متابعة وضعيّة الإستخلاصات بالنسبة للشركات. وقد أرجعت المصالح المذكورة ذلك أساسا إلى حجم العمل بعدد من الجهات وإلى النقص في الموارد البشرية مقابل أهميّة الفوارق وتراكمها وصعوبة الوقوف على أسبابها.

كما تبين أنّ مصالح أملاك الدولة تعتمد على منظومة محدثة للغرض سنة 2003 تمّ تطويرها سنة 2014 وأدرجت بها غالبية العقود وهي تهدف إلى تحسين المتابعة وتوفير إحصائيات شاملة ومحيّنة تمكّن من اتخاذ الإجراءات الضرورية. غير أنّه اتّضح عدم إدراج أرقام بطاقات التعريف

(1) المذكرة العامة للإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص عدد 29 المؤرخة بتاريخ 6 مارس 2009 والمتعلقة باستخلاص الديون المتعلقة بأملاك الدولة ودليل إجراءات وكالة المقايض والتعليمات العامة عدد 2 المؤرخة في 27 أكتوبر 1994 والمتعلقة بسير وكالات المقايض.

بالمنظومة بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والمعرفات الجبائية بالنسبة للأشخاص المعنويين على الوجه المطلوب، حيث لوحظ غياب المعرفات أو إدراجها بطريقة خاطئة بخصوص 25% الشركات و37% بالنسبة للأشخاص الطبيعيين.

ويبين النظر في قاعدة معطيات وزارة أملاك الدولة وجود أكثر من 2.100 عقد من مجموع 5.913 عقدا لم تضمن في شأنها القيمة الكرائية لوجود نقص أو تضارب في المعطيات المدرجة ممّا لا يمكن من متابعتها وإدراج الإستخلاصات المتعلقة بها.

أمّا بخصوص منظومة "رفيق" ورغم إعتماها على أرقام بطاقات التعريف والمعرفات الجبائية، فقد تبين أنّ ما يفوق 50% من العمليات المدرجة بها من جملة 106 آلاف عملية تثقيل لاتضمّن رقم بطاقة تعريف أو معرف جبائي. كما اتضح أنّ المسؤولين في القباضات المالية المعنية يقومون باحتساب قيمة التسويغ وإدراجها يدويًا وذلك رغم التعقيدات المتعدّدة في احتسابها<sup>(1)</sup>. كما أنّ المنظومة لاتمكن على مستوى القباضات المالية من استخراج قوائم تفصيلية تخص كراءات الأراضي الفلاحية.

وتوصي دائرة المحاسبات بالإسراع بتصحيح الإخلالات المتعلقة بعدم تثقيل المستحقات المستوجبة وبتلافي التأخير المسجل في الغرض وبتعزيز آلية متابعة وتنسيق بين الإدارات الجهوية للأملاك الدولة وأمانات المال الجهوية وتطوير المنظومتين وتجاوز مواطن القصور بهما بما يضمن حسن المتابعة وشمولية وصحة التثقيلات.

## ج- تحصيل المبالغ المستوجبة وردع المخّلين

تناهز الديون غير المستخلصة لتسوّغي الأراضي المهيكلة 195م.د في موفى شهر سبتمبر 2017 أي ما يعادل 62% ممّا هو مستوجب وهو يعزى أساسا إلى نقص التنسيق بين المصالح المختصة وإلى عدم تفعيل الإجراءات الردعية في الغرض.

### 1- نقص التنسيق بين المصالح المختصة

لئن نصّت المذكرات الصادرة في الغرض<sup>(2)</sup> على أن أمناء المال مدعوون لتركيز آلية متابعة وتنسيق بين المصالح المعنية بوزارتي المالية وأملاك الدولة وتنظيم جلسات عمل دورية لدراسة السبل

(1) وذلك بالنظر أساسا إلى أن العقود المبرمة متعدّدة وتتطلب الأخذ بعين الاعتبار لقيمة القمح الصلب المحيئة سنويًا والتأخير الحاصل في صدور الأمر الذي يضبطها وفترات العقد التي تمتد بين موسمين فلاحيين والقيمة المستوجبة في العقد والتي تتغيّر كلّ خمس سنوات وغير ذلك.

(2) وخاصة المذكرة عدد 29 لسنة 2009 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية.

الكفيلة بضمان الاستخلاص فضلا عن ضرورة إعداد قائمة شهرية في الاستخلاص ، فقد بيّنت الأعمال الرقابية ضعف التنسيق وعدم توفير تفاصيل الاستخلاصات من طرف القباضات إلى الإدارات الجهوية لأمالك الدولة آليًا أو توفيرها بتأخير هام.

وأدى ذلك إلى عدم توفر معطيات محيئة بشأن الاستخلاص لدى مصالح أمالك الدولة حيث أفضت مقارنة المعطيات المتعلقة بالإستخلاص بين قاعدتي معطيات أمالك الدولة من جهة ووزارة المالية من جهة أخرى إلى الوقوف على استخلاصات غير مدرجة بقاعدة أمالك الدولة تجاوزت 9 م.د. وتعلّقت بحوالي ما مجموعه 56 شركة و 481 من الفنيين والفلاحين الشبان والمتعاضدين والعملة القدامى.

وبالرغم من تنصيب الترتيب الجاري بها العمل<sup>(1)</sup> على ضرورة أخذ رأي مصالح أمالك الدولة عند الجدولة وعلى أن لا تتجاوز آجالها في كلّ الحالات تاريخ نهاية العقد، فقد تبين أنّ وزارة المالية قامت بجدولة ديون شركات "الرقى" و"أقري فلور" و"وزرة 3" و"النور" دون الرجوع إلى مصالح أمالك الدولة وهو ما أدى إلى عدم تفعيل قرارات إسقاط الحق وعدم عقلة الصابة. كما لوحظ تجاوز الجدولة فترة العقد في عدّة حالات وذلك على غرار 80 حالة بولايي قبلي وبزرت وهو ما يحول دون الحفاظ على مصالح الدولة واستخلاص مستحقاتها.

وعلى صعيد آخر، ولتيسير استخلاص معالم كراءات الأراضي المهيكلة وضمان حسن التنسيق بين الوزارتين، تمّ إحداث وكالات مقابيض<sup>(2)</sup>. غير أنّه تبين أنّه لم يتمّ تفعيل هذه الوكالات في أغلب الجهات وهي تشهد نقصا في مواردها الضرورية لأداء مهامها فضلا عن حذفها ببعض الجهات<sup>(3)</sup> واقتصر دور أغلبها على الاتصال بالقباضات المالية وأمانات المال الجهوية للحصول على المعلومات المتعلقة بالاستخلاصات دون القيام بالمهمة الرئيسية المتمثلة في تحسين نسق استخلاص المبالغ المستوجبة.

## 2- تفعيل الإجراءات الردعية تجاه المخّلين

تقتضي إجراءات إسناد المنح من طرف وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية مراسلة مكتب إعادة الهيكلة الرّاجع بالنظر للوزارة المكلفة بالفلاحة بصفة آلية لإبداء رأيه بشأنها قبل إسناد أي

(1) مذكرات الإدارة العامة للمحاسبة العمومية عدد 96 لسنة 2007 و 114 لسنة 2008 وعدد 115 لسنة 2012.

(2) يشرف عليها وكيل مقابيض تتمّ تسميته بقرار من وزير المالية بإقتراح من الوزير المكلف بأمالك الدولة، ويعمل تحت سلطة القابض ويلزم بأداء اليمين وبالانخراط في الصندوق التعاوني للمحاسبين وهو في نفس الوقت ينتهي للإدارة الجهوية لأمالك الدولة.

(3) وذلك على غرار قبلي وتونس وأريانة وباجة ومثوبة.

منحة. إلا أنّ الأعمال الرقابية بيّنت إصدار مقرّرات إسناد منح لعدد من المتخلفين عن خلاص المبالغ المستوجبة خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 وذلك على غرار 30 شركة إحياء وتنمية فلاحية بقيمة جمالية بلغت 2 م.د وقد بلغت ديونهم غير المسخّصة أكثر من 16 م.د منها ما يعود لأكثر من عشر سنوات مع التمادي في عدم الخلاص بعد إسناد المنحة. كما أفضى النّظر في عيّنة من 90 منحة مسندة للفنيين من جملة 350 منحة مسندة خلال نفس الفترة إلى الوقوف على إسناد منح لحوالي 40 مستغلّ تخلّدت بدمتهم ديون تعود لأكثر من سنتين وتصل لأكثر من 15 سنة.

كما تبين أنّ ما مجموعه 2.724 متسوِّغا تتخلّد بدمتهم ديون بقيمة 90 م.د لفترة تراوحت بين خمس سنوات و25 سنة ولا زالوا يستغلّون الأراضي علما وأنّ ما يفوق 70% منهم قد تخلّفوا عن سداد ديونهم لأكثر من 10 سنوات.

ورغم أنّ عدم خلاص معينات الكراء يعتبر وفق أحكام الفصل 15 من القانون عدد 21 لسنة 1995 والعقود المبرمة إخلالا ينتج عنه إسقاط الحق في الاستغلال واسترجاع الأرض، فإنّ الوزارة المكلفة بأمالك الدولة لا تتخذ هذا الإجراء بصفة آليّة مبررة ذلك بما ورد بالفصلين 69 و75 من م.م.ع من أن قباض المالية هم وحدهم المؤهلون لاتخاذ كل اجراءات الاستخلاص وهو تبرير يفتقر للوجاهة، باعتبار أنّ المشرع أوكل بمقتضى الفصل 15 المذكور أعلاه للوزارة مهمّة إصدار قرارات إسقاط الحق تجاه المخلين بواجباتهم التعاقدية بقطع النظر عن المهام المحاسبية الموكولة للمحاسبين العموميين".

ويعتبر إصدار بطاقات الإلزام وإجراء عقل على الصابة وعلى الماشية والمعدّات من أبرز الوسائل المتاحة للقبّاض لاستخلاص مستحقات الدولة في مجال استغلال الأراضي الفلاحية المهيكلّة بعد إستيفاء المرحلة الرضائيّة مثلما نصت على ذلك عديد المذكّرات الصادرة في الغرض وآخرها تعليمة العمل عدد 38 لسنة 2014 الصادرة عن الإدارة العامة للمحاسبة العمومية. غير أنّه تبين عدم إتّجاه المحاسبين لهذه الإجراءات في أغلب الأحيان وذلك رغم توفر مقدرات هامة بأغلب الضيعات والأراضي الفلاحية المسوّغة.

وفي نفس السياق، فإنّ فحص قاعدة بيانات وزارة أملاك الدولة أبرز عدم استخلاص حوالي 87 م.د تخص مستغلين انتهت عقود استغلالهم للأراضي المسوّغة في موفى شهر سبتمبر 2017<sup>(1)</sup> وذلك رغم أنّ بعض هذه الضيعات كانت تتوفر على مقومات هامة للإنتاج من معدات وأغنام وأبقار وصبابات قبل انتهاء العقد بما يمكن من استخلاص جزء أو جُلّ المعاليم غير المسخّصة وذلك على غرار شركات "الدريجات" و"النصر" البالغة ديونهما 560 أ.د والتي انتهت عقدهما على التّوالي سنتي 2015 و2017. وأعزت القباضات المالية هذه الوضعيّة إلى عدم توقّر المعطيات المتعلّقة بمقومات الإنتاج بالضيعات بالكيفية المطلوبة.

(1) وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار للعقود التي انتهت مع استمرار نشاط المستغلّ والتي تخص أكثر من 1700 مستغلّ.

### 3- سقوط ديون بالتقادم

يسقط حق تتبع استخلاص الديون العمومية بالتقادم وفقا للفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية بمضي خمس سنوات ابتداء من غرة جانفي للسنة الموالية التي أصبحت خلالها مستوجبة الدفع. وطبقا لنفس المجلة تقطع مدة تقادم استخلاص الديون العمومية بأعمال التتبع الصادرة عن مصالح الاستخلاص وبكل الأعمال الصادرة عن المدين وخاصة منها دفع جزء من الدين أو اعتراف به.

ورغم عدم شمولية منظومة "رفيق" وعدم صحّة تواريخ الاستحقاق المدرجة بها، إلا أنّ النظر في قائمة الديون المثقّلة حسب المعطيات المتوفرة يبرز ديوناً عموميّة بقيمة 31,5 م.د سقطت بالتقادم في موفى سنة 2017. وقد تجاوزت المبالغ التي سقطت بالتقادم 1 مليون دينار في 8 قباضات مالية وذلك على غرار القباضات المالية العربي زروق بباجة وشارع الحبيب بورقيبة بزغوان والحي الإداري بزغوان حيث بلغت الديون التي سقطت بالتقادم بها تباعا 7,4 م.د و 2,4 م.د و 3,4 م.د.

ومن شأن عدم التقيد بالمقتضيات القانونية في مجال استخلاص معالم تسويق الأراضي الفلاحية المهيكلة وعدم القيام بالتبّعات الضرورية لاستخلاص معالم الدولة المستوجبة في الغرض أن يشكّل أخطاء تصرف على معنى الفصل الأول من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى مزيد التنسيق بين وزارتي المالية وأملاك الدولة والعمل على تفعيل وكالات المقابض وتعزيزها بما يضمن توفر المعطيات المحينة ويمكن من المتابعة واتخاذ الإجراءات المستوجبة. كما أنّ تفعيل الإجراءات الردعية من شأنه أن يساهم بشكل فعّال في الرفع من نسق الاستخلاص.

### IV- التّصرّف في الأراضي الفلاحية المسترجعة

أفضت مختلف صيغ الإسترجاع<sup>(1)</sup> إلى استرداد 57 ألف هك خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 لتبلغ المساحة الجمالية المسترجعة 70 ألف هك. وقد خلصت الأعمال الرقابية إلى محدودية فعالية إجراءات وأجال الاسترجاع وعدم التصرّف في هذه الأراضي من قبل ديوان الأراضي الدوليّة وفي الضيعات المصادرة بالكفاءة والفعالية اللازّمة.

(1) تتمثل صيغ استرجاع الأراضي المهيكلة في: إسقاط الحق في الإستغلال والتخلي والاسترجاع لانتهاء المدة وسحب الموافقة والمصادرة.

## أ- إجراءات وأجال الاسترجاع

بالرغم من اتخاذ جملة من الاجراءات القانونية والتدابير الادارية لتنظيم عمليات الاسترجاع بمختلف صيغها، فإنّ عدم عرض الملفات على اللجنة الفنية الإستشارية وعدم احترام إجراء المعايينات وطول الأجال علاوة على عدم التنفيذ الكلي لقرارات إسقاط الحق أثر سلبا في فعالية عملية الاسترجاع.

### 1- إجراءات عرض الملفات والقيام بالمعاینات

تتعمّد اللّجنة الفنيّة الإستشارية بدراسة مختلف ملفّات شركات الإحياء المحالة إليها من طرف الوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بأمالك الدولة والتي تشهد إخلالات إنمائية أو تعاقدية واقتراح ما يمكن اتخاذه من إجراءات في شأنها. وبالنظر في محاضر المعاینات الميدانية خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017، تبين اختلاف الإجراءات المتبعة لنفس الإخلال. حيث يتمّ أحيانا عرض الملف على اللّجنة الفنية الإستشارية، فيما يتمّ التوجه في حالات أخرى إلى الإنذار المباشر ثمّ إسقاط الحق. من ذلك أنّه لم يتم عرض سوى 15 ملفا من جملة 60 تمّ بشأنها إقرار إسقاط الحق وتنفيذه وهو ما لا يتعدّى 25% من مجموع قرارات إسقاط الحق الصادرة خلال نفس الفترة. وتعود هذه الوضعية أساسا إلى غياب معايير واضحة وموضوعية يتمّ على أساسها عرض الملفّات على أنظار اللّجنة الفنيّة الاستشارية.

ومن شأن عدم اتّخاذ الإجراءات الردعية بشكل متساوٍ بين المخلّين أن يؤثّر بصفة مباشرة على مبدأ المساواة أمام القانون ويحدّ من مصداقية المعايير المطبقة لإسقاط الحق ممّا لا يضمن المحافظة على الأراضي الفلاحية المهيكلة واستغلالها والرفع من مردوديتها.

كما لا تتمّ دائما متابعة تجسيم القرارات التي تمّ اتخاذها بناء على مقترحات وتوصيات اللّجنة الفنية الإستشارية. حيث قامت اللّجنة باقتراح إسقاط حق في شأن 11 شركة إحياء خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 دون أن يتم تجسيمها من طرف السّلت الادارية وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 15 جديد من القانون عدد 21 لسنة 1995<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> المؤرّخ في 13 فيفري 1995 كما تمّ تنقيحه بالقانون عدد 48 لسنة 1996 المؤرّخ في 10 جوان 1996 وبالقانون عدد 11 لسنة 1998 المؤرّخ في 10 فيفري 1998 وإتمامه بالقانون عدد 63 لسنة 2001 المؤرّخ في 25 جوان 2001.

وخلافا لمقتضيات الفصل المذكور ولذكريات العمل<sup>(1)</sup>، لا يتم دائما القيام بمعايينة ميدانية ثانية للثبوت من تلافي المخالفات المنصوص عليها بالإندارات الموجهة إلى شركات الإحياء المخلة. حيث تم إصدار 16 قرار إسقاط حق استغلال ضيعات دولية فلاحية بناء على معايينة ميدانية واحدة في حين تم القيام بمعايينة ثانية بالنسبة لحوالي 54 شركة أخرى أسقط حقها خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017.

وتكمن أهمية المعايينة الميدانية الثانية في كونها تمثل فرصة للثبوت من مدى تلافي المخالفات واتخاذ القرار المناسب بشأن مواصلة الاستغلال. وبالتالي فإنّ عدم القيام بها من شأنه أن يحول دون تمكين المستثمرين من نفس الضمانات القانونية ومن التمتع بفرص التدارك المنصوص عليها بالقانون المذكور ويجعل إجراء إسقاط الحق يحيد عن أهدافه المتمثلة في المحافظة على الأراضي المهيكلّة وتوظيفها في خدمة التنمية الفلاحية.

وعلى صعيد آخر، فإنّ عمليات إنجاز المعايينات الميدانية الثانية تتجاوز بكثير آجال التدارك القانونية المنصوص عليها بالإندارات التعاقدية (10 أيام) والإنمائية (3 أشهر) حيث تراوحت بين 12 يوما والخمسة أشهر. ويعود ذلك إلى غياب نظام معلومات يبرز بصفة دورية ومسترسلة مختلف شركات الإحياء التي تمّ إنذارها وتواريخ الإعلام بالبلوغ وآجال انتهاء مدّة التدارك الخاصة بها علاوة عن عدم وجود دليل إجراءات ينظم كافة المراحل ويحدد مهام المتدخلين في كل عملية وطبيعة الوثائق والمقاييس المعتمدة عند إعدادها. كما أنّ ما تشهده مختلف الهياكل المتدخلة في المجال من ضعف الإمكانيات المادية يحول دون الاستجابة لطلبات إجراء المعايينات في الوقت المناسب.

وينجرّ عن هذه الوضعية طول آجال إسقاط الحق وما ينتج عنه من إهمال للضيعات وتدهور لكافة مقومات الإنتاج من غراسات وبنائات حيوية ومعدّات إستغلال مما يحول دون تعهدها وإعادة توظيفها.

## 2- تنفيذ قرارات إسقاط الحق

اقتصرت تنفيذ قرارات إسقاط الحق على أجزاء من الأراضي المعنية بهذا الإجراء من ذلك لم يشمل التنفيذ مساحة 938 هكتار موضوع إسقاط حق بالنسبة لـ 9 شركات إحياء خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017. ويعود ذلك إلى رفض ديوان الأراضي الدولية تسلّم المساحات التي تشهد اعتداءات مطالبا بتسوية وضعيتها القانونية من طرف مصالح الوزارة المكلفة بأموال الدولة قبل

<sup>(1)</sup> كل من مذكري العمل الصادرة عن المدير العام للعقارات الفلاحية عدد 3333 المؤرخة في 25 مارس 1998 المتعلقة بمعايينة واختبار العقارات الدولية الفلاحية والمذكورة عدد 7711 المؤرخة في 26 نوفمبر 2012 المتعلقة بضبط الإجراءات الأولية لإسقاط حق المتسوغين لعقارات دولية فلاحية.



التعهد بها. علاوة على وجود منقولات ومواشي ووسائل نقل تابعة للشركات المسقط حقها أو عمليات إشغال للمباني والمساحات الحيوية مما يضطر اللجنة المكلفة بالتنفيذ إلى منح الباعثين فترة إمهال تتراوح بين أسبوع و21 يوماً للإخلاء.

كما أبرزت الأعمال الرقابية طول آجال تنفيذ قرارات إسقاط الحق ذلك أنّ المدّة الفاصلة بين إمضاء قرارات إسقاط الحق من طرف الوزيرين المكلفين بالفلاحة وأملاك الدولة وتنفيذها من قبل الولاية تستغرق آجالاً متباينة تمتد ما بين 4 أيام و6 سنوات خلافاً لمقتضيات الفصل 15 جديد من القانون عدد 21 لسنة 1995 التي تنصّ على أنّ الوالي يقوم بتنفيذ قرارات إسقاط الحق فوراً بقطع النظر عن كل دعوى قضائية.

ويعود طول آجال التنفيذ إلى ضعف التنسيق بين المصالح المركزية والجهوية لوزارتي الفلاحة وأملاك الدولة علاوة عن عدم تفعيل الولاية لصلاحياتهم القانونية في التنفيذ بالقوة العامة<sup>(1)</sup> ووجود إشكاليات تتعلق باعتراضات المستثمرين والعاملين بالضيعات الدولية ورفضهم الامتثال لتنفيذ قرارات إسقاط الحق.

وأمام طول آجال التقاضي وعدم استصدار قرارات إخلاء من طرف الولاية بالسرعة المطلوبة أو التأخر في تنفيذها في حالة إصدارها، فإنّ الأراضي المعنية تبقى مستغلّة بطريقة عشوائية وهو ما يشجّع الاعتداءات على الأملاك العمومية ويحول دون إعادة توظيفها بالسرعة المطلوبة واستخلاص مداخيل استغلالها لفائدة الدولة.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى ضرورة وضع معايير واضحة وموضوعية في شأن الملفات التي يتعيّن عرضها على اللجنة الفنية الإستشارية ومزيد تفعيل دور هذه اللجنة في مجال متابعة قراراتها بما يضمن احترام مبدأ مساواة المستغلّين أمام القانون ويضفي المزيد من الفعالية على أعمالها مع الحرص على مزيد التنسيق بين كافة المتدخلين حتّى يتسنى التنفيذ الكليّ والفوري لقرارات إسقاط الحق بما يضمن الحفاظ على الأراضي المهيكلّة.

## ب- التصرف في الأراضي المسترجعة

بلغت المساحات المسترجعة والمحالة إلى ديوان الأراضي الدولية حوالي 57 ألف هكتار خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 موزعة على 11 وحدة تصرف و9 مركبات فلاحية. ويتولّى الديوان تعهدها

(1) عملاً بمقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل عدد 15 (جديد) من القانون عدد 21 لسنة 1995 التي تخول للوالي استعمال القوة العامة لتنفيذ قرارات إسقاط الحق عند الاقتضاء.

وصيانتها إلى حين إعادة توظيفها<sup>(1)</sup>. وقد شابت تصرف الديوان في هذه الأراضي جملة من النقائص تعلّقت بضعف نسق الاستغلال ومردوديته وحمايتها.

فبالرغم من سعي الديوان إلى إعادة إدماج الأراضي المسترجعة في دورة الإنتاج من خلال إحكام توظيف الطاقات المتاحة واستغلال أقصى ما يمكن من المساحات في زراعة الحبوب والأعلاف، إلا أنّه تبين أنّ نسبة الاستغلال لم تتعدّ 66,5% من المساحة الجمالية للأراضي المسترجعة<sup>(2)</sup> خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017. ويعود ذلك أساسا إلى عدم الإستثمار بالأراضي المسترجعة والذي يرجعه الديوان إلى عدم التأكد من أنّ الاستغلال سيستمرّ لمُدّة كافية تسمح باسترجاع قيمة الاستثمارات المنجزة علاوة على افتقار معظم الضيععات والمقاسم الفلاحية المسترجعة لوسائل العمل الضرورية وحالة الإهمال التي تشهدها نتيجة عدم تعهدها وصيانتها لمُدّة طويلة.

كما نتج عن مهمّة التعهد الظرفي لهذه الأراضي دون تخصيص الدولة موارد كافية لتنميتها، تزايد الضغوطات المالية على ميزانية الديوان الذي أصبح مطالبا بتوفير حوالي 35 م.د سنويا لصيانتها وهو ما يمثل 23% من أعباء الاستغلال وتأجير حوالي 1.183 عونا وعاملا قارا محالين له مع الضيععات المسترجعة بالإضافة إلى خلاص يد عاملة موسمية بلغت حوالي 260 ألف يوم عمل وذلك بحجم أجور جملي ناهز 10,5 م.د.

وبالرغم من تمكين الديوان من اعتماد مالي سنوي بعنوان تغطية أجور الأعوان والعملة القارين<sup>(3)</sup>، إلا أنّ هذا الإجراء لم يرتق إلى حجم العبء المالي المحمول عليه لتأدية هذه المهمّة الإضافية. حيث لا يمثّل معدّل الإعتمادات المفتوحة سوى 75% من تقديرات الأجور والرواتب والأعباء الاجتماعية و20% من المجموع العام للأعباء وذلك بالنسبة للثلاث مواسم الفلاحية الممتدة من 2013 إلى غاية 2016، ممّا نتج عنه عدّة تأثيرات سلبية على توازناته المالية. حيث بلغ الفارق السلبي بين مصاريف ومداخيل الأراضي المسترجعة حوالي 16,9 م.د<sup>(4)</sup> منذ تكليف الديوان بهذه المهمة وهو ما يمثل 13,6% من جملة خسائره المتراكمة والبالغة 124,4 م.د.

وقد نتج عن هذه الوضعيّة ضعف مردوديّة الضيععات المسترجعة حيث لم يتعد إنتاج المساحات المستغلة في زراعة الحبوب والمقدرة بـ 29.619 هك خلال موسم 2016/2015 إنتاج

(1) بموجب المكتوب عدد 10/55/253 الموجه من وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية إلى السيد وزير الفلاحة والمكتوب الموجه من وزير الفلاحة إلى الرئيس المدير العام لديوان الأراضي الدولية عدد 123 بتاريخ 7 مارس 1992 وبمقتضى التوصيات المنبثقة عن المجلس الوزاري المضيق بتاريخ 12 ديسمبر 1997 التي تمّ بمقتضاها تكليفه باستغلال الضيععات المتأتية من تنفيذ قرارات إسقاط الحق.

(2) مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ أجزاء من الأراضي المهيكلة تتمثل في مراعي وغابات وأراضي جبلية يصعب إستغلالها إضافة إلى المباني والأودية والمسالك .

(3) بمقتضى كل من جلستي العمل الوزارية بتاريخ 19 أبريل 2005 و 17 أكتوبر 2012.

(4) حسب آخر موازنة مدققة للديوان بتاريخ 31 أوت 2014.

260.857 قنطاراً أي ما يمثل 47% من تقديرات المخطط الموسمي مقابل إنتاج 275.390 قنطاراً خلال موسم 2015/2014 متأتية من استغلال 29.028 هك مسجلة بالتالي مردودية 10 ق/هك مقابل تقديرات بحوالي 20 ق/هك. كما تعتبر هذه النسبة ضعيفة مقارنة بنتائج المركبات الفلاحية للديوان حيث بلغ مردود جميع أصناف الحبوب 20,76 ق/هك أي بنسبة إنجاز تفوق 65% من التوقعات.

وعلى صعيد آخر، تمّ إحداث 11 وحدة جهوية للتصرف في الأراضي المسترجعة منذ سنة 2003 بهدف تخفيف العبء على المركبات الفلاحية وإحكام استغلال الضيعات. غير أنّ محدودية إمكانياتها البشرية علاوة على النقص الكبير في المعدات أثر سلباً على نسق المراقبة المستمرة للمساحات المتعهد بها وحال دون المحافظة عليها على النحو الأمثل. حيث تمّ تسجيل عدّة اعتداءات وإستيلاءات على مساحة تجاوزت 2.271 هك<sup>(1)</sup>. وتعود هذه الوضعية إلى ارتفاع وتيرة استرجاع الأراضي منذ سنة 2012 وبطء نسق إعادة التوظيف علاوة على تعدّد المقاسم وصغر مساحتها التي لا تتجاوز أحياناً الهكتار الواحد مع تشتتها وتواجدها بالقرب من الأحياء السكنية ممّا يحول دون تأمين حراستها.

وتوصي دائرة المحاسبات الوزارة المكلفة بالفلاحة بالحرص على تسريع إجراءات إعادة التوظيف بإشهار قوائم جديدة للضيعات والمقاسم الفلاحية موضوع إسقاط الحقّ مما يساهم في تخفيف العبء على الديوان ويمكنه من حماية الرصيد العقاري الذي يعهدته على النحو الأمثل فضلاً عن تدعيم وحدات التصرف بالموارد اللازمة بما يضمن إنجاز عمليات المتابعة بالفعالية المطلوبة.

### ج- التصرف في الضيعات المصادرة

يعهد التصرف في الضيعات التي تمت مصادرة أسهمها إلى لجنة المصادرة التي تتولّى البت في وضعيتها القانونية ومن ثمّ إحالتها إلى اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الإسترجاع لفائدة الدولة.<sup>(2)</sup> غير أنه تبين عدم مصادرة كل الضيعات علاوة على سوء استغلال تلك التي تمت مصادرتها.

ففي إطار تطبيق مقتضيات المرسوم عدد 13 لسنة 2011<sup>(3)</sup>، تمّت مصادرة جملة من الأسهم الخاصة بـ 6 شركات تمتد على مساحة جمالية قدرها 2.669 هك من قبل لجنة المصادرة وتمّت إحالتها

(1) وذلك حسب التقرير النهائي لحصر العقارات الدولية الفلاحية لسنة 2017 والصادر عن اللجنة المكلفة بحصر العقارات الدولية الفلاحية المحدثة بمقتضى المقرر الصادر عن وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية عدد 5/157/م المؤرخ في 25 نوفمبر 2015.

(2) بناء على أحكام المرسوم عدد 68 لسنة 2011 المؤرخ في 14 جويلية 2011 والمتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الإسترجاع لفائدة الدولة.

(3) المؤرخ في 14 مارس 2011 والمتعلق بمصادرة أموال وممتلكات منقولة وعقارية.

على اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة بغرض اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة عليها. غير أنّ إجراءات المصادرة لم تشمل كلّ الضيعات الدولية التي تمّ تسويقها خارج الأطر القانونية وتمّ الإقتصار على تلك المسوّغة لأشخاص واردة أسماؤهم بالقائمة الملحقة بالمرسوم المذكور آنفاً، وتمّ تبعاً لذلك إحداث لجنة وطنية على مستوى وزارة الفلاحة بغاية تحديد الضيعات الدوليّة التي لم تشملها إجراءات المصادرة. وقد أفضت أعمالها إلى تحديد قائمة متكونة من 24 شركة، حيث تمّ تطبيق إجراءات إسقاط الحق في شأن 15 شركة إحياء واسترجاع الضيعات وتعهّد ديوان الأراضي الدولية بها، في حين ورد مطلب تخلي عن استغلال ضيعة واحدة. كما قامت اللجنة بإحالة خمسة ملقّات على لجنة المصادرة بتاريخ 21 جويلية 2012 بغاية النظر في وضعيتها القانونية.

أمّا فيما يتعلق بمأل بقية الشركات، لوحظ أنّه باستثناء شركة إحياء وحيدة تمّ إقرار حفظ الملف في شأنها<sup>(1)</sup> من قبل لجنة المصادرة دون تبرير، لم يتمّ البتّ في وضعية بقية الشركات من طرف لجنة المصادرة بالرغم من مرور ما يزيد عن 5 سنوات من تعهدها بالملفات. ويعود هذا التأخير حسب لجنة المصادرة إلى عدم استيفاء الملفات القانونية لهذه الشركات بما يمكّن من البت في وضعيتها والمتعلقة بتركيبة رأس المال والسجلات التجارية وخاصة الإثباتات القانونية المتّصلة بالخروقات الشكلية والموضوعية للأمر المتعلق بإستغلال شركات الإحياء وإلى عدم توجيه هذه الملقّات من طرف مصالح وزارتي أملاك الدولة والفلاحة في الإبان.

وقد ترتّب عن التأخير في البتّ في وضعية هذه الشركات عدم إمكانية تطبيق إجراءات إسقاط الحق في شأنها وهو ما أدّى إلى حالات الإهمال وسوء الاستغلال والإعتداءات المستمرة وهو أثر سلبي على السير العادي لنشاطها.

وعلى صعيد آخر، تشهد الضيعات المصادرة سوء الإستغلال إذ تراكمت ديون شركات الإحياء المصادرة خلال الفترة 2012-سبتمبر 2017 حيث ناهزت 473 ألف دينار. كما أن جل تلك الشركات في حالة إهمال تام نتيجة عدم التعهد والصيانة الدورية علاوة على إتلاف معظم عناصر الإنتاج من موارد مائية وغراسات وتعرضها إلى الاستيلاء والرعي الجائر بعد أن كانت تعدّ من أهم الضيعات مردودية. وتعزى هذه الوضعية أساساً إلى عدم تفرغ المشرفين على تلك الأراضي لضمان الاستغلال الأمثل بهذه الضيعات وإلى ضعف التنسيق بين مختلف الهياكل المتدخّلة.

وبالرغم من توجيه عدة مراسلات من وزارة أملاك الدولة ووزارة الفلاحة إلى اللجنة الوطنية للتصرف في الممتلكات المصادرة وإعداد تقارير ومحاضر معاينات ميدانية تثبت تردي الحالة لهذه

(1) بمقتضى مراسلة من مقرر لجنة المصادرة إلى المدير العام للعقارات الفلاحية تحت عدد 215/5001/461 بتاريخ 29 ماي 2015 حول شركة الإحياء والتنمية الفلاحية "الهلل 1" وهي لا تزال ناشطة حالياً من طرف المستغل.

الضبيعات، فإنه لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة لتجاوز مختلف الإشكاليات وذلك خلافاً للفصل الثاني من المرسوم عدد 68 لسنة 2011<sup>(1)</sup> الذي ينص على أن اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة لتتولى اتخاذ التدابير اللازمة لضمان المحافظة على السير العادي للشركات ذات المساهمات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع.

وبالرغم من أن ثلاث شركات إحياء مصادرة يقلّ عدد المساهمين فيها عن 7 أشخاص وذلك خلافاً لمقتضيات الفصل 160 من مجلة الشركات، فإنّ الوزارة المكلفة بأموال الدولة لم تسع إلى تسوية وضعيتها القانونية كما أنّ اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة لم تسارع بإنهاء مهام المتصرفين القضائيين<sup>(2)</sup> وبالبتّ في الطلبات المقدمة إليها بطلب شراء مناب الدولة المتأتي من المصادرة وذلك إلى غاية سبتمبر 2017.

ويمكن لهذه الوضعية أن تزيد في تدهور كافة عناصر الإنتاج بالضبيعة ممّا يحول دون إعادة توظيفها بالسرعة المطلوبة ويضمن للدولة مداخيل كافية عند التفويت في الأسهم المصادرة.

وتدعو دائرة المحاسبات إلى الإسراع في النظر في صيغ التصرف في الشركات المصادرة بما يضمن إعادة إدماجها في الدورة الاقتصادية واستغلالها على الوجه المطلوب ويحول دون وضعية الإهمال وسوء الاستغلال بها خاصّة وأنّها تعتبر من أخصب الأراضي وأكثرها مردودية.

\*

\*

\*

استهدفت مختلف التدابير والآليات التي تمّ اتخاذها إثر الاستشارة الوطنية الأولى لهيكلية الأراضي الفلاحية الدولية المحافظة على هذه الأراضي وإدخال تقنيات حديثة وحث القطاع الخاص للاستثمار في الفلاحة وتحسين المردودية، غير أنّ عدم الالتزام بالمعايير المعتمدة لإسناد التصرف في تلك الأراضي والذي أثار سلباً على كفاءة وفعالية التصرف فيها بات يستوجب وضع أهداف واضحة بخصوص برمجة إسناد القوائم ونسق إصدارها لضمان التوظيف الأمثل لها في ظل احترام قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص.

<sup>(1)</sup> المؤرخ في 14 جويلية 2011 والمتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للتصرف في الأموال والممتلكات المعنية بالمصادرة أو الاسترجاع لفائدة الدولة.

<sup>(2)</sup> بناء على توصيات جلسة العمل المخصصة لمتابعة وضعية شركات الإحياء والتنمية الفلاحية والمنعقدة بتاريخ 21 أكتوبر 2014 والتي جمعت مختلف الهيكل المتدخلة.

كما يستدعي الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية المهيكلة تحديد الآجال القصوى للبت في مطالب التمديد للحدّ من الاستغلال غير الشرعي مع ضرورة التنسيق بين مختلف المتدخلين على الصعيدين المركزي والجهوي لضمان فعالية المتابعة وتحقيق الأهداف المرسومة في مجال استغلال الأراضي المهيكلة لا سيّما إحياء هذه الأراضي والمحافظة عليها.

وتدعو دائرة المحاسبات في مجال استخلاص معالم كراء الأراضي المهيكلة إلى مراجعة كيفية ضبط القيمة الكرائيّة والأخذ بعين الاعتبار لمختلف أصناف الغراسات مع العمل على تحيينها طبقا للتراتب القانونية المضبوطة بما يضمن مصالح الدولة. كما يستوجب ذلك العمل على تثقيف كل المستحقات وفي الآجال عبر تطوير منظومتي "رفيق" ومنظومة التصرف في العقارات الفلاحية وتركيز آلية متابعة وتنسيق بين وزارتي المالية وأملاك الدولة قصد مقارنة التثقيلات وتصحيح الاختلالات التي تمّ الوقوف عليها والرفع من نسق استخلاص معالم تسويق الأراضي المهيكلة واتّخاذ الاجراءات الردعية اللازمة تجاه المخلّين.

ويتطلّب حسن التصرف في الأراضي المسترجعة مزيد التنسيق بين الوزارات المكلفة بالفلاحة وأملاك الدولة وبين السّلط الجهوية لفضّ الإشكاليات قبل تنفيذ قرارات إسقاط الحق والإسراع بمعالجة وضعية الاستيلاء والاعتداءات للحدّ من الاستغلال غير الشرعي والمحافظة على مقوّمات الإنتاج.

كما توصي دائرة المحاسبات بالحرص على تسريع إجراءات إعادة توظيف الأراضي المسترجعة بما يساهم في تخفيف العبء على ديوان الأراضي الدولية ويمكنه من حماية الرصيد العقاري الذي بعهدته والتعجيل باتّخاذ التدابير اللازمة بشأن الضيعات المصادرة للحيلولة دون وضعيّة الإهمال وسوء الاستغلال ويسمح بالتالي بحمايتها وإعادة إدماجها في الدورة الاقتصادية.

## ردّ وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري

أتشرف بإفادتكم أنه بعد الإطلاع على التقرير، حيث تمكّن من حصر جل الإشكاليات والمشاكل وتبويبها بطريقة سلسة وواضحة يمكن للمصلحة المعنية التعامل معها مستقبلا وتلافي ما كان فيها من إخلالات أو تقصير.

إن تعدد المتدخلين في هذا الملف قد لا يساعد كثيرا على تجاوز ما برز فيه من نقائص بالسرعة المطلوبة في غياب تركيز منظومة معلوماتية مندمجة تربط بين مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية وبقية المتدخلين في هذا الملف من نفس الوزارة وبالخصوص وكالة النهوض بالاستثمارات الفلاحية والمندوبيات الجهوية للتنمية الفلاحية(الخلايا الجهوية للمتابعة) وديوان الأراضي الدولية ومكتب مراقبة وحدات الإنتاج الفلاحي والمركز الوطني للدراسات الفلاحية ولما لا في مرحلة متقدمة مع الإدارة العامة للعقارات الفلاحية (وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية) والمصالح ذات الصلة بوزارة المالية. وقد يمكن هذا المقترح من وضع قاعدة معطيات متكاملة يقع تحيينها بصفة دورية وحينية.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه منذ سنة 2011 حرصت الوزارات المعنية من خلال مصالحها ذات الصلة بالموضوع وفي تناغم وتنسيق تام فيما بينها على تلافي كل هتات الماضي، وخاصة ما تمت الإشارة إليه من توظيف لبعض الضيعات خلافا للصيغ القانونية خلال الفترة السابقة لسنة 2011، فقد أصبحت عملية تسوية الأراضي الدولية الفلاحية لبعث شركات إحياء وتنمية فلاحية أو مقاسم فنية تخضع وتراعي المبادئ الأساسية التالية :

- المنافسة الشريفة
- شفافية الإجراءات ونزاهتها
- المساواة بين المترشحين وتكافؤ الفرص
- الحياد وموضوعية معايير الاختيار

وذلك من خلال دأب الوزارة على إعداد وتحيين كراسات الشروط بصفة آلية كل مرة تمت برمجة قائمة ضيعات لأحداث شركات إحياء وتنمية فلاحية حيث نجد حاليا:

كراس شروط القائمة عدد 34(2014) وكراس شروط القائمة عدد 35(2016) وكراس شروط القائمة عدد 36 (بصدد الإشهار حالياً)، إلى جانب كراس شروط مقاسم الفنيين بعنوان القائمة عدد 17 (2017).

وسنبذل المزيد من الجهد للتسريع قدر الإمكان في إعادة توظيف الضيعات المسترجعة مراعين في ذلك الإمكانيات المالية المحدودة لديوان الأراضي الدولية وضرورة تخفيف العبء عليه من جهة وحالات الإهمال والإستيلاءات العشوائية المحتملة من جهة أخرى.

لقد دعم هذا التقرير قناعتنا بضرورة إيلاء ملف إستغلال الأراضي الدولية العناية الفائقة للرقى به نحو الأفضل ومن ذلك تأكد الحاجة إلى :

- تدعيم عنصر متابعة صيغ إستغلال الأراضي الدولية الفلاحية المهيكلة (عنصر من بين أهم مهام مكتب إعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية) عبر توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة على المستويين المركزي والجهوي مع إمكانية الإرتقاء بالخلايا الجهوية لمتابعة الأراضي الدولية بالمندوبيات إلى مستوى دوائر لتحفيز وتشجيع العاملين بها على مزيد البذل والعطاء.

- حصر العقارات الدولية الفلاحية بصفة عامة ورفعها طوبوغرافيا ورقمنتها لتيسير حمايتها ومراقبتها وإحكام إستغلالها وإعادة هيكلتها كلما دعت الحاجة إلى ذلك.
- إنجاز دراسة تقييمية معمقة لمختلف صيغ إستغلال الأراضي الدولية الفلاحية المهيكلة تحدد نقاط القوة لتدعيمها ونقاط الضعف للعمل على تلافيتها مع تحينها بصفة دورية مراعاة لكل التغيرات الطارئة والمحتملة.

بخصوص ضعف معلوم كراء الأراضي الدولية الفلاحية فقد تم إحداث لجنة بمقرر مشترك بين وزيرى الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري وأملاك الدولة والشؤون العقارية لمراجعة معينات الكراء وهي بصدد إعداد تقريرها النهائي. أما فيما يتعلق بالمديونية المتخلدة بذمة المتسوغين لأراضي دولية فلاحية بصفة عامة فهي من مشمولات وزارتي المالية وأملاك الدولة والشؤون العقارية.

ختاماً أود أن أثنى، من جديد، مجهودات الفريق المعد للتقرير لما أبداه من خبرة



وكفاءة وحرفية مكنته من التعامل مع كل الأطراف المتداخلة في الملف وإنتاج هذه الوثيقة التي ستصبح مرجعا من المراجع الثمينة في متابعة إستغلال الأراضي الدولية الفلاحية والذي ستستغله حتما مصالحنا المختصة في إطار عملها على وضع دليل إجراءات يوضح دور كل طرف وينتهي مع كل أشكال الارتجالية والضبابية.

## ردّ وزارة المالية

### 1- بخصوص عدم شمولية التثقيلات

- فيما يتعلق بالاختلاف في التثقيلات بين قاعدة بيانات أملاك الدولة والمنظومة المعلوماتية لوزارة المالية "رفيق" يعود الاختلاف في جانب كبير منه إلى وجود تثقيلات على مستوى قاعدة وزارة المالية مدرجة حسب مراجع الفصول عوض تثقيلها حسب معرفات المستغلين.

وقصد تلافي النقيصة المذكورة صدرت تعليمات عمل عدد 45 بتاريخ 6 جويلية 2017 لتحيين التطبيقية الإعلامية بمنظومة "رفيق" الخاصة بالديون المثقلة وفتح المجال للسادة قباض المالية لتحيين الديون المثقلة المدرجة دون معرفات وذلك بإدراج عدد بطاقة التعريف أو المعرف الجبائي. كما تعمل القباضات المالية على إدراج المعرفات بالنسبة للفصول المعنية.

وتعمل الإدارة حاليا على تنظيم عمليات مقاربة وتثبيت بكافة القباضات المالية قصد اتخاذ التدابير اللازمة وذلك تطبيقا للتعليمات عدد 11 بتاريخ 07 فيفري 2018.

- فيما يتعلق بعدم احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص: ولئن لم يتم سابقا تحيين المنظومة الإعلامية "رفيق" واحتسابها أليا فإنه يتم احتسابها يدويا واستخلاصها وجوبا وإدراجها في المعاليم الفورية. وقد صدرت تعليمات عمل عدد 12 بتاريخ 12 فيفري 2018 للتذكير بضرورة استخلاص خطايا التأخير.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه قد تمّ التنسيق مع مصالح مركز الإعلامية لوزارة المالية قصد احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص طبقا لأحكام الفصل 72 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية بصفة آلية وإبرازها كعنصر من عناصر الدين المستحق وذلك بموجب مراسلة أولى بتاريخ 13 جوان 2017 تحت عدد 226 ومراسلة ثانية بتاريخ 16 فيفري 2018 تحت عدد 74.

## 2- بخصوص محدودية متابعة التثقيلات

- فيما يتعلق بعدم اعتماد معرفات المستغلين في عمليات التثقيل بالمنظومة المعلوماتية "رفيق" فإنه بسبب عدم تضمّن عقود الكراء عدد بطاقة التعريف الوطنية أو المعرف الجبائي للمتسوغ، والتي تمكن من حسن متابعة التثقيلات فقد نصت تعليمات عمل عدد 45 بتاريخ 6 جويلية 2017 كما تمّ بيانه أعلاه على الإجراءات التي تمكن من تدارك هذه النقيصة. ويتمّ متابعة الإجراءات المضمنة بالتعليمات المذكورة.

- فيما يتعلق بعدم إمكانية استخراج قوائم تفصيلية تخص كراءات الأراضي الفلاحية على مستوى المنظومة الإعلامية "رفيق": تتمّ دراسة إدخال التعديلات الضرورية على المنظومة الإعلامية المذكورة لإحكام المتابعة حسب أصناف المتسوغين خلال الفترة القادمة.

## 3- بخصوص نقص التنسيق بين المصالح المختصة

- فيما يتعلق بجدولة الديون : لقد تمّت الإشارة إلى أنّ الإدارة قد حرصت على ضرورة التنسيق بين مصالح الاستخلاص ومصالح أملاك الدولة على مستوى جدولة الديون وضبطت التمشي صلب المذكرة العامّة عدد 122 بتاريخ 18 ديسمبر 2013. كما حرصت على رفض كل مقترح جدولة لا تتوفر فيه الشروط الضرورية المنصوص عليها بالمذكرات العامة.

ويمكن للمحاسب العمومي قبول الدفع الجزئي وفقا للصلاحيات المخولة له مع المدينين سواء في إطار روزنامة خلاص أو دون روزنامة.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنّ الجدولة المبرمة مع قابض المالية ومستغلي أملاك الدولة لا يمكن أن يحتج بها أمام القضاء أو الهياكل الأخرى بل هي مجرد تقسيط وتسهيل في الدفع لخلاص الدين. ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها تسوية كاملة للوضعية إزاء الديون المتخلدة.

فيما يتعلق بدور وكلاء المقايض: تجدر الإشارة إلى أنّ استخلاص الموارد العمومية عن طريق وكالات المقايض إستثناء للمبدأ العام ويتمّ اللجوء إلى هذه الصيغة بصفة استثنائية عند تأكد الحاجة وبناء على طلب صادر عن أمري الصرف والقبض، وبعد دراسة المقترح من قبل مصالح وزارة المالية من حيث الحاجة لإحداث تلك الوكالة وتوفير شروط أهلية الوكيل للتصرف في الأموال العمومية وتوفير السلامة بمقر الوكالة.

أما إجراءات ختم تلك الوكالات فترجع السلطة التقديرية في ذلك إلى مصالح أمر الصرف والقبض عند إنتفاء الحاجة من تلك الوكالة أو عدم توفر وكيل مقايض للاضطلاع بهذه المهمة.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ وكيل المقايض لا يمكنه إنجاز أعمال التتبع ويتمثل دوره سوى في قبض المبالغ بصفة ودية وبالتالي غالبا ما يضطرّ قبّاض المالية إلى القيام بالإجراءات الجبرية التي تكون عبر عدول الخزينة أو عدول التنفيذ.

#### 4- بخصوص سقوط بعض الديون بالتقادم

تجدر الإشارة إلى أنّ القوائم المستخرجة من المنظومة الإعلامية رفيع تعتبر نسبية وغير دقيقة إذ أنّها لا تتضمن آثار الفصل 40 من قانون المالية لسنة 2012 التي أقرت تعليق سريان آجال التقادم في مادة استخلاص الديون العمومية المثقلة بالنسبة للفترة المتراوحة بين 17 ديسمبر 2010 و31 ديسمبر 2012 وكذلك بعض التتبعات والأعمال القاطعة للتقادم على غرار الجدولات المبرمة أو توقيف التتبع في إطار إجراءات جماعية أو لأعمال التتبع المنجزة عن طريق عدول التنفيذ. ويتطلب الجزم بسقوط الدين بالتقادم الرجوع للملف المادي للمدين.

كما أنّ سقوط بعض الديون بمرور الزمن يعود في بعض الأحيان إلى التأخير الحاصل في إرسال عقود الكراء من قبل مصالح أملاك الدولة والتي تتجاوز مدة سقوط تتبع الديون العمومية المحددة صلب الفصل 36 من مجلة المحاسبة العمومية مما يؤدي إلى التأخير في القيام بالتتبعات في الآجال القانونية لقطع التقادم.

كما نؤكد حرص الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص وعزمها على متابعة إنجاز مخطط عمل متكامل لتدارك جميع الاخلالات والنقائص المسجلة في التصرف في الديون المثقلة المتعلقة بالأراضي الفلاحية المهيكلة والمضمنة بتقريركم وتجدون رفقة هذه مخطط عمل شرعت الإدارة في تجسيمة.

وبغاية تدارك النقائص المسجلة في استخلاص محاصيل أملاك الدولة سعت الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص إلى ضبط برنامج عمل كالآتي :

## **1- إصدار المنشور المشترك وزارة المالية ووزارة أملاك والشؤون العقارية ووزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري**

سوف تتم مواصلة أعمال اللجنة التي تضم ممثلين عن وزارة المالية ووزارة أملاك والشؤون العقارية ووزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري لإستكمال المنشور المشترك وكذلك استئناف أعمال اللجنة في أقرب الآجال قصد إثراء مشروع المنشور المشترك ومزيد توضيح جميع المراحل والإجراءات وكذلك إثراء الأجزاء الأخرى وخاصة المتعلقة بالتنسيق بين جميع الأطراف المعنية وخاصة وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزارة الفلاحة.

## **2- تحيين المنظومة الإعلامية " رفيق "**

### **أ- احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص**

- إدراج قواعد وطرق احتساب خطايا التأخير بالنسبة لديون أملاك الدولة صلب الوظائف المتعلقة بالمجال بالمنظومة الإعلامية رفيق أليا.

وتجدر الإشارة إلى انه سبق وان تمت مراسلة مركز الإعلامية بوزارة المالية قصد احتساب خطايا التأخير في الاستخلاص بصفة آلية وذلك بموجب مراسلة أولى بتاريخ 13 جوان 2017 ومراسلة ثانية بتاريخ 16 فيفري 2018.

- تذكير مركز الإعلامية بوزارة المالية بالطلب وفق كراس الشروط.

- مواصلة التنسيق مع مركز الإعلامية بوزارة المالية لتسريع في تحيين المنظومة واحتساب خطايا التأخير أليا.

### **ب- متابعة عمليات التثقيل لدى أمانات المال الجهوية**

تم إعداد كراس شروط وتوجيهه لمركز الإعلامية بوزارة المالية بتاريخ 16 أكتوبر 2016 لتحيين الوظيفة الخاصة بمرصد أمانات المال الجهوية وذلك بإتاحة الإمكانية لأمانات المال قصد متابعة عمليات التثقيل. وسوف يتم تأمين المتابعة مع مركز الإعلامية قصد الإنجاز.

### **3- تركيز تطبيق إعلامية خاصة بالديون بعنوان محاصيل أملاك الدولة على مستوى أمانات المال الجهوية**

- تعويض الدفاتر الممسوكة يدويا بتركيز تطبيق إعلامية خاصة بالديون بعنوان محاصيل أملاك الدولة تتضمن جميع العقود المثقلة والأقساط المضمنة والمؤجلة الدفع بما يضمن حسن متابعة المستغلين.

وسوف يتم تكوين فريق عمل يكلف بالشروع في :

- دراسة متطلبات التطبيق
- إعداد كراس شروط
- إعداد تعليمات عمل أو دليل اجراءات

### **4- التنسيق مع أملاك الدولة لمقاربة المعطيات والعمل بصفة تشاركية مع أملاك الدولة خاصة فيما يتعلق ب :**

- حالات سقوط الحق
- تجديد العقود
- جدولة الديون
- آجال التثقيل

وسيتيم وضع خطة عمل لمعالجة الاختلاف والتباين في المبالغ المستوجبة.

## ردّ وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية

التقرير لا يثير لدينا أي تحفّط في خصوص المسائل الراجعة بالنظر إلى مصالحنا.