



أقلمة السياسة الصناعية

والنمو الشامل

في شمال أفريقيا







---

## أقلمة السياسة الصناعية والنمو الشامل في شمال أفريقيا

---

لطلب نسخ من هذا التقرير حول "أقلمة السياسة الصناعية والنمو الشامل في شمال أفريقيا" من قبل اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، يرجى الاتصال:

قسم المطبوعات

اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

شارع منليك الثاني

ص.ب. 3001

أديس أبابا، إثيوبيا

الهاتف: +251 11 544-9900

الفاكس: +251 11 551-4416

البريد الإلكتروني: [ecainfo@uneca.org](mailto:ecainfo@uneca.org)

الموقع الإلكتروني: [www.uneca.org](http://www.uneca.org)

© حقوق النشر : 2017، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

أديس أبابا ، إثيوبيا

جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الأولى: آب/ أغسطس 2017

يُسمح بإعادة نسخ محتويات هذا المنشور كلياً أو جزئياً. وتطلب اللجنة في هذه الحالة أن يذكر المصدر وأن ترسل نسخة من المنشور الذي يرد فيه المستخرج.

تصميم وطباعة: مجموعة النشر والطباعة التابعة للجنة الاقتصادية لأفريقيا، أديس أبابا.

شهادة الأيزو 2004: 14000

طبع على ورق خالٍ من الكلور

صورة الغلاف: [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)

# المحتويات

توطئة	و
1 - مقدمة عامة	1
2- استعراض أدبيات الموضوع: الألفية والنمو الشامل	5
1-2 النمو الشامل	5
2-2 الإقليم والتنمية الشاملة	7
3- ألفية السياسة الصناعية: بعض الحقائق النمطية بشأن حالة شمال أفريقيا	16
1-3 لمحة عن السياسة الصناعية في شمال أفريقيا	16
1-1-3 التحول الهيكلي للاقتصاد: أرقام هامة	16
2-1-3 المحاور الكبرى للسياسة الصناعية	25
2-3 الإقليم والسياسة الصناعية في شمال أفريقيا	30
1-2-3 التوزيع الإقليمي للنشاط الصناعي: أرقام هامة	30
2-2-3 أنماط إدارة السياسة الصناعية على الصعيد الاقتصادي الكلي	33
4 - حالة ألفية السياسة الصناعية: دراسة معمقة لحالة الجزائر والمغرب وتونس	49
1-4 التنمية الشاملة: أرقام هامة	49
2-4 دور المؤسسات المحلية في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها	58
1-2-4 المؤسسات المحلية	58
2-2-4 اللامركزية ودور الجماعات الإقليمية:	59
3-2-4 دور المصالح غير الممركزة القطاعية للدولة	65
4-2-4 دور المؤسسات العامة على المستوى الإقليمي	66
5-2-4 دور الممثل الإقليمي للدولة: دور ذو اختصاص عام وتنسيق على الصعيد الإقليمي	66
6-2-4 موجز: دور الإقليم في سياسات التنمية الاقتصادية والجهات الفاعلة الإقليمية في السياسة الصناعية	68
3-4 دور المؤسسات المحلية في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها	69
4-4 خاتمة: أي بعد شامل تنطوي عليه السياسة الصناعية في هذه البلدان الثلاثة؟	73
1-4-4 حالة الجزائر	74
2-4-4 حالة المغرب	76
3-4-4 حالة تونس	78
5- خاتمة عامة: بعض التوصيات لجعل السياسة الصناعية أكثر شمولا	80
المراجع	87

## أقلمة السياسة الصناعية والنمو الشامل في شمال أفريقيا

أعدت هذه الدراسة تحت إشراف السيد زبير بن حموش، المختص في الاقتصاد لدى المكتب دون الإقليمي لشمال أفريقيا (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا). كما أثارها المشاركون في اجتماع الخبراء المختص بشأن موضوع (أقلمة السياسة الصناعية والنمو الشامل) الذي عقده المكتب دون الإقليمي لشمال أفريقيا في تونس العاصمة يومي 24 و 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2016.

كما أن هذه الدراسة نتاج لعدة مساهمات. وعليه فإننا نتقدم بالشكر لجميع من أدلى بدلوه في استكمالها، لاسيما المشاركون في الاجتماع والسيدة زهور كاراي والسيد يونس سكوري، الخبيرين الاستشاريين لدى المكتب والسيدان سالم صبار، مكلف بإدارة المعرفة و محمد مصدق، مساعد رئيسي في مجال البحوث.

## الجداول

1	الجدول 1	معدل البطالة الإجمالي (بالنسبة المئوية)
1	الجدول 2	معدل البطالة لدى الشباب البالغين بين 15-24 سنة (بالنسبة المئوية)
2	الجدول 3	تطور دليل التنمية البشرية
2	الجدول 4	معدل الفقر المطلق بالنسبة المئوية من السكان
3	الجدول 5	معدل النمو (بالنسبة المئوية)
3	الجدول 6	حصص المنتجات الرئيسية المصدرة من جملة الصادرات في 2014 (بالنسبة المئوية)
4	الجدول 7	حصص المنتجات الرئيسية المصدرة من جملة الصادرات في 2014 (بالنسبة المئوية)
35	الجدول 8	المؤسسات والجهات الفاعلة في السياسة الصناعية في بلدان شمال أفريقيا
	الجدول 9	آليات صياغة السياسة الصناعية والتشاور بشأنها وتوجيهها وتنفيذها وأدوات تمويلها في بلدان شمال أفريقيا
45		
51	الجدول 10	تطور بعض مؤشرات التنمية الاجتماعية والبشرية
60	الجدول 11	اختصاصات الهيئات اللامركزية وأجهزة إدارتها ومواردها ووسائل عملها في المغرب والجزائر وتونس
	الجدول 12	دور الإقليم في سياسات التنمية الاقتصادية، والإقليم المناسب لها، والجهات الرئيسية الإقليمية الفاعلة في السياسة الصناعية في المغرب والجزائر وتونس
69		

## الأشكال

17	الشكل 1	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي 1998-2015
19	الشكل 2	التركيب القطاعية للناتج المحلي الإجمالي
20	الشكل 3	تطور صادرات السلع والخدمات (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
21	الشكل 4	بنية صادرات السلع
22	الشكل 5	مساهمة الصناعات في الإنجازات الاقتصادية الصناعية الكبرى في المغرب في عام 2014
23	الشكل 6	التحول الهيكلي للقطاع الصناعي في تونس، 1983-2014
24	الشكل 7	توزيع العمالة حسب قطاع النشاط
30	الشكل 8	التوزيع الإقليمي للنشاط الصناعي في المغرب (2014)
	الشكل 9	التوزيع الإقليمي للمؤسسات الصناعية (التي تشغل أكثر من 10 أشخاص) ولمناصب العمل ذات الصلة وللاستثمارات الأجنبية المباشرة في تونس (2012)
31	الشكل 10	نظرة مركزة على توزيع المؤسسات الصناعية (التي تشغل أكثر من 10 أشخاص) ومناصب العمل والاستثمارات الأجنبية المباشرة في الولايات الساحلية في تونس (2012)
32		
50	الشكل 11	تطور دليل التنمية البشرية، 1985-2014
53	الشكل 12	معدل البطالة (كنسبة مئوية من إجمالي السكان)
55	الشكل 13	معدل البطالة في تونس حسب الولاية، 2015
	الشكل 14	معدل الفقر في المغرب حسب الجهة في عام 2007 ومعدل الفقر في تونس حسب الولاية في عام 2010
56		
57	الشكل 15	مؤشر النمو الإقليمي في تونس لعام 2015

## توطئة

يظل التصنيع أولوية بالنسبة لبلدان شمال أفريقيا، وإن لم تشهد جميعها المسار نفسه. ففي حين نجحت كل من تونس ومصر والمغرب في تنشيط نسيجها الصناعي وتصدير سلع صناعية، لا تزال اقتصادات الجزائر والسودان وموريتانيا تحت هيمنة الموارد الطبيعية .

والتصنيع عنصر أساسي من عناصر التحول الهيكلي الذي تحتاجه بلدان المنطقة دون الإقليمية لتنويع اقتصاداتها والحد من تذبذب نموها. كما أن التحول الهيكلي عامل جوهري للتصدي للتحديات الاجتماعية العديدة التي تواجهها كالبطالة، لاسيما في أوساط الشباب حملة الشهادات. ففي عام 2014، تجاوز معدل بطالة الشباب 20 بالمائة في مجموع بلدان المنطقة دون الإقليمية. وتثير هذه المعدلات المرتفعة مسألة درجة شمول النمو الاقتصادي في شمال أفريقيا. وبالفعل فقد حققت بلدان شمال أفريقيا إنجازات ملحوظة في إطار الأهداف الإنمائية للألفية، ولكن تبقى هناك جهود ينبغي بذلها فيما يتعلق بالتنمية الشاملة، لاسيما من خلال خفض التفاوتات الإقليمية في الفقر والدخول إلى سوق العمل.

ويتناول هذا التقرير بالدراسة مساهمة السياسة الصناعية في إحداث تنمية اقتصادية أكثر شمولا. كما أنه يفحص أقلمة السياسة الصناعية للتوصل إلى معرفة المدى الذي يسمح فيه أخذ الإقليم بعين الاعتبار عند صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها وتوجيهها بتحقيق النمو الشامل.

وفضلا عن ذلك، يقدم التقرير تشخيصا لوضع السياسة الصناعية في شمال أفريقيا ويحلل أقلمة السياسة الصناعية في ثلاثة بلدان هي الجزائر والمغرب وتونس. كما يبين حقيقة عدم توفر هذه البلدان الثلاثة، بدرجات متفاوتة، على بنية مؤسسية ملائمة (لاسيما فيما يخص الإدارة المحلية) تجعل من الإقليم فاعلا أساسيا في السياسة الصناعية. إذ إن السياسة الصناعية تخضع دائما لنهج عمودي. ولا يتيح هذ النهج استغلالاً أمثل للقدرات والموارد المحلية. ضيف إلى ذلك عدم مراعاته للخصائص الإقليمية. وفي الختام، يورد التقرير توصيات من شأنها زيادة فعالية السياسة الصناعية في إطار تنمية اقتصادية أكثر شمولاً وذلك تحديداً من خلال إجراء إصلاحات على أساليب إدارة السياسة الصناعية والمؤسسات المحلية.

عمر إسماعيل عبد الرحمن، المدير بالإناابة  
للمكتب دون الإقليمي لشمال أفريقيا (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا)



## 1 – مقدمة عامة

تواجه منطقة شمال أفريقيا عدة تحديات فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وخاصة العمالة، مع معدل البطالة التي يتجاوز معدلها 10 بالمائة في معظم بلدان دون الإقليمية (الجدول 1).

### الجدول 1

معدل البطالة الإجمالي (بالنسبة المئوية)

2014	2013	2012	2011	2010	
9.50	9.80	11	10	10	الجزائر
13.2	13.2	12.7	12	9	مصر
10.20	9.20	9	8.90	9.10	المغرب
31	31.10	31.10	31.10	31.10	موريتانيا
14.80	14.60	14.60	14.60	14.60	السودان
13.30	13.30	14	18.30	13	تونس

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي (مؤشرات التنمية العالمية)، آب/أغسطس 2016.  
وتنتشر البطالة أكثر في أوساط الشباب (الجدول 2)، حيث تجاوزت النسبة 20 بالمائة في معظم البلدان في عام 2014.

### الجدول 2

معدل البطالة لدى الشباب البالغين بين 15-24 سنة (بالنسبة المئوية)

2014	2013	2012	2011	2010	
20	20.40	26.30	22.50	22.20	الجزائر
42	41.70	37.90	33.90	26.30	مصر
20.20	18.40	18.50	17.80	17.70	المغرب
46.60	46.60	46.50	46.70	46.70	موريتانيا
23.30	23.00	22.70	22.70	22.80	لسودان
31.80	31.30	32.80	42.70	29.40	تونس

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي (مؤشرات التنمية العالمية)، آب/أغسطس 2016.

وفيما يتعلق بالتنمية البشرية، حققت بلدان شمال أفريقيا إنجازات معتبرة في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. فقد بذلت جميع البلدان جهودا كبيرة في الاستثمار في رأس المال البشري، وهو ما سمح بالحد من الفقر إلى حد كبير. ويبين تقرير التنمية البشرية لعام 2015 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الجدول 3).

### الجدول 3

تطور دليل التنمية البشرية

الترتيب العالمي في عام 2014	دليل التنمية البشرية 1990	دليل التنمية البشرية 2000	دليل التنمية البشرية 2010	دليل التنمية البشرية 2014	
83	0.574	0.640	0.725	0.736	الجزائر
94	0.679	0.731	0.756	0.724	ليبيا
96	0.567	0.654	0.714	0.721	تونس
108	0.546	0.622	0.682	0.690	مصر
126	0.457	0.528	0.611	0.628	المغرب
156	0.373	0.442	0.488	0.506	موريتانيا
167	0.331	0.400	0.465	0.479	السودان

المصدر: تقرير التنمية البشرية (2015) الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

ومع ذلك، هناك تباينات بين البلدان من حيث الحد من الفقر (الجدول 4)، مع ضعف الأداء بالنسبة للبلدان الأقل نمواً.

### الجدول 4

معدل الفقر المطلق بالنسبة المئوية من السكان

الجزائر	مصر	ليبيا	موريتانيا	المغرب	السودان	تونس	
0.4	4.4	غير متوفر	25.9	0.3	26	3.8	المعدل

المصدر: التقارير الوطنية لتقييم الأهداف الإنمائية للألفية.

وتبقى التنمية الاقتصادية العالية والمطرودة أفضل وسيلة للحد من الفقر (Kraay. 2004). وفيما يتعلق بنمو الناتج المحلي الإجمالي، فإن أداء بلدان المنطقة دون الإقليمية يتفاوت (الجدول 5). وفضلا عن ذلك، يبقى النمو متذبذبا بسبب التبعية للموارد الطبيعية على وجه الخصوص.

## الجدول 5

معدل النمو (بالنسبة المئوية)

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
3.8	3.8	2.8	3.4	2.9	3.6	الجزائر
4.2	2.2	2.1	2.2	1.8	5.2	مصر
3.1	6.4	5.7	7	4	4.3	موريتانيا
4.4	2.4	4.7	3	5.2	3.8	المغرب
0.8	2.3	2.4	3.7	1.9-	3	تونس
3.5	3.6	4.4	1.4	1.9	5.2	السودان
3.8	2.9	3	2.7	2.4	4.3	شمال أفريقيا (ماعدا ليبيا)
3.7	3.1	3.4	5.3	0.9	5.2	أفريقيا

المصدر: بيانات مجمعة من الإدارات الوطنية، ومن بيانات النمو في أفريقيا: الصادرة عن إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، تشرين الأول/أكتوبر 2015، النمو في شمال أفريقيا، حسب تقديرات اللجنة الاقتصادية لأفريقيا.

ومن جهة أخرى، لا تزال اقتصادات المنطقة غير متنوعة بما فيه الكفاية. إذ يبقى نموها رهينة القطاعات الأولية أو الموارد الطبيعية. إذ تتركز صادرات الجزائر والسودان وموريتانيا على منتجات ذات قيمة مضافة منخفضة (الجدول 6).

## الجدول 6

حصة المنتجات الرئيسية المصدرة من جملة الصادرات في 2014 (بالنسبة المئوية)

77	نفط، ذهب، أنعام	السودان
95	مواد هيدروكربونية	الجزائر
78	ذهب، صيد بحري، حديد	موريتانيا

المصدر: بيانات وطنية (معاهد الإحصاء).

وبالعكس باشرت كل من المغرب وتونس عملية تنويع نسبية لصادراتهما (الجدول 7) حيث تمثل السلع الإنتاجية أكثر من 16 بالمائة من الصادرات في كلا البلدين، بينما تبلغ السلع الاستهلاكية أكثر من 28 بالمائة.

## حصص المنتجات الرئيسية المصدرة من جملة الصادرات في 2014 (بالنسبة المئوية)

تونس	المغرب	
16.95	16.77	سلع رأسمالية
29.91	17.81	مواد خام ونصف مصنعة
32.75	28.89	سلع استهلاكية
7.21	17.81	مواد غذائية

المصدر: بيانات وطنية (معاهد الإحصاء)

يشكل التنوع الضعيف نسبيا لاقتصادات منطقة شمال أفريقيا كإحدا رئيسيا من كوابح التنمية في المنطقة دون الإقليمية، إذ إن اقتصادات المنطقة غير قادرة على تحقيق نمو داخلي المنشأ ومطرده، من شأنه '1' استغلال إمكانات النمو، '2' وتوفير إيرادات كافية ودائمة لتمويل التنمية، '3' وإيجاد فرص عمل لائقة لامتناس هجرة الشباب حملة الشهادات، '4' وإحداث أثر تراكمي لقدرات الابتكار في المنطقة دون الإقليمية، '5' والاستغلال الأمثل للموارد في كامل الإقليم.

في عملية التنمية الاقتصادية، يعد التحول الهيكلي، أي إعادة تخصيص الموارد (العمالة ورأس المال) من القطاعات الأقل إنتاجًا إلى القطاعات الأكثر إنتاجية، عاملاً محمداً هاماً للنمو الاقتصادي (انظر مثال ماك ميلان رودريك و فيردوزكو كالو<sup>1</sup> (2014)). وفي هذه العملية من التحول الهيكلي، تلعب الصناعة دوراً أساسياً. إلا أنها الحلقة الأضعف في السياسات الإنمائية لبلدان المنطقة دون الإقليمية، وذلك بدرجات مختلفة ومتفاوتة حسب البلد. وسعياً لتحقيق اندماج أمثل في العولمة ومواجهة التحديات التي يفرضها نمو عالمي كثير التقلبات، ينبغي لشمال أفريقيا تسريع عملية تحولها الهيكلي واعتماد سياسات إنمائية تكون إدارتها مناسبة لهذا السياق. فقد أدت العولمة، من بين عوامل أخرى، إلى إعادة النظر في سياسات التنمية التي تمت صياغتها وتنفيذها حسب نهج عمودي من القمة إلى القاعدة؛ وأصبح الإقليم، أكثر من أي وقت مضى، مجالاً حيويًا في صياغة السياسات الإنمائية وتنفيذها وتوجيهها.

ويمثل هذا التقرير المرحلة الأولى لبرنامج عمل شرعت فيه اللجنة الاقتصادية لأفريقيا من خلال مكتبها دون الإقليمي لشمال أفريقيا، حول أقلمة السياسة الصناعية والنمو الشام من خلال وضع سياسات التنمية في أراضيها، فإننا نعني حساسيتها لخصوصيات الإقليم، والمكان الذي يعطيه لمشاركة الجهات الإقليمية في صياغة أو تنفيذ السياسات العامة. وهو يرمي إلى دراسة المدى الذي يمكن أن تسمح فيه أقلمة السياسة الصناعية ليس فقط بتسريع عملية التحول الهيكلي في بلدان المنطقة دون الإقليمية، ولكن بالمساهمة في تحقيق نمو أكثر شمولاً أيضاً.

يتم تنظيم هذا التقرير على النحو التالي. سنستعرض في الفرع الأول أدبيات الموضوع بغية وضع الإطار المرجعي للتقرير فيما يتعلق بالأقلمة والنمو الشامل. وفي الفرع الثاني، تم تقديم عرض لوضعية السياسة الصناعية في شمال أفريقيا وكذا أقلمتها. أما الفرع الثالث، فقد تناول بكثير من التفصيل الحالة في ثلاثة بلدان (الجزائر والمغرب وتونس). وقمنا فيه بتحليل دور أقلمة السياسة الصناعية أمام حتمية تحقيق النمو الشامل. ويختتم التقرير بفرع أخير يعرض توصيات بشأن الإصلاحات الواجب تنفيذها حتى تؤدي السياسة الصناعية إلى نمو أكثر شمولاً في المنطقة.

<sup>1</sup> Margaret McMillan, Dani Rodrik, and Inigo Verduzco-Gallo (2014), "Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa", NBER Working Paper No23378, Issued in May 2017.

## 2- استعراض أدبيات الموضوع: الأقلية والنمو الشامل

### 1-2 النمو الشامل

يعد النمو المستدام أمراً في غاية الأهمية للحد من الفقر كما تبينه أعمال عديدة (Deininger et Squire, 1998, Dollar et Kraay, 2002). واستناداً إلى "كراي" (Kraay, 2004)، فإن نمو متوسط الدخل كانت نتيجته حدوث 70 بالمائة من تغيرات الحد من الفقر على المدى القصير وحوالي 97 بالمائة على المدى الطويل. ومع ذلك، فإن النمو، في جوهره، يؤدي إلى فوارق على المدى القصير، لاسيما بالنظر إلى تمكن بعض الأفراد من استغلال فرص الحصول على الثروة أكثر من غيرهم. كما يمكن أن يكون النمو مصدراً للفوارق إذا كان محمداً جغرافياً أو أفضيت بعض الفئات السكانية منه بسبب أصولها العرقية على سبيل المثال. وعلى المدى القصير، يمكن للفوارق أن تغذي النمو من خلال السماح مثلاً باستفادة الصناعة كثيفة اليد العاملة غير المؤهلة من الأجور المنخفضة. وبطبيعة الحال، تؤثر السياسات العامة على درجة عدم المساواة المتولدة أثناء عملية النمو الاقتصادي.

وعلى المدى الطويل، يمكن أن يُشكّل كل من الفقر والفوارق كاجبا كبيرا للنمو كما بينه، على سبيل المثال، كل من لانتشوفيتشينا ولوندشتروم (2009) وبيزغ وأوستري (2011) Lanchovichina et Lundstrom (2009)، و (Berg et Ostry, 2011). ويمكن بالتالي أن تساهم إعادة توزيع ثمار النمو للحد من الفقر والفوارق في تحقيق نمو مطرد على مر الزمن (Lopez, 2004). وقد انتشر مفهوم "النمو الشامل لمصالح الفقراء" انتشاراً سريعاً في الأدبيات. وهو عبارة عن صيغة عامة تؤدي معنيين اثنين على الأقل. يراعي تعريفه الأول الأثر على الفقر في المطلق: حيث يكون النمو شاملاً لمصالح الفقراء عندما يساهم في تقليص معدل الفقر. ويحدد التعريف الثاني تأثير النمو على الفقر من الناحية النسبية: حيث يكون النمو شاملاً لمصالح الفقراء عندما ينمو دخل من هم أكثر فقراً أسرع من دخل باقي السكان، أي بمعنى آخر عندما يقلص الفوارق. وباستخدام التعريف الأول، تسمح سياسة إعادة التوزيع الموجهة لمصالح أفقر الناس بتحقيق نمو شامل. ومن ناحية أخرى، تختلف الحال بالنسبة للتعريف الثاني. بما أن تقليص الفوارق يفرض زيادة كافية في دخل من هم أكثر فقراً، مما يعني العمل على قدرتهم على الوصول إلى فرص العمل الأكثر إنتاجية والاستفادة منها بشكل كامل.

وفيما يتعلق بالنمو الشامل، توجد تعريفات متعددة. حيث يرى "وايت" (White, 2012) أن مفهوم "الشمول" ينطوي على عدة معاني في الأدبيات، وهي: توزيع أكثر عدلاً للدخل، وتقليص الفقر المطلق، واستيعاب العوامل الخارجية الناجمة عن النمو، ومساواة أكبر في الحصول على الفرص الناتجة عن النمو (الحصول على التعليم والتمويل... الخ)، أو تقليص الفوارق بين الشمال والجنوب. ولأغراض هذه الدراسة، سينصب اهتمامنا على المعاني الأربعة الأولى. إذ يحيل المعنيان الأولان منها إلى تعريف النمو الشامل الذي يراعي مصالح الفقراء ويشير المعنيان التاليان إلى مفاهيم أكثر عموماً تحدد الطبيعة المركبة التي ينطوي عليها بُعد "الشمول".

ويبين تقرير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا عن النمو والتنمية (2008) تحت عنوان "استراتيجيات النمو المستدام والتنمية الشاملة" أن مفهوم الشمول يجمع بين العدالة والمساواة والحماية فيما يتعلق بالحصول على العمل والانتقال في الوظائف. وعموماً، تعد العمالة المنتجة عنصراً أساسياً في تعريف النمو الشامل.

ويُعرف الشمول في أغلب الأحيان انطلاقاً من نتيجة واحدة أو العديد من النتائج (زيادة الدخل مثلاً)، ولكن يمكنه أن يشمل أيضاً العملية التي تقود إلى تحقيق هذه النتائج. كما يحيل النمو الشامل إلى وتيرة النمو وهيكله في آن واحد. ويعد تحقيق نمو قوي ومطرّد على مر الزمن أمراً ضرورياً للحد من الفقر، ولكنه ليس كافياً بالضرورة ليكون شاملاً. فعلى سبيل المثال، إذا كان النمو محددًا جغرافياً أو قليل التنوع فإنه بالتأكيد لن يمس سوى جزء محدود من السكان. وعلاوة على ذلك، يمكن للنمو إيجاد فرص عمل كثيرة لكنها قد تكون ضعيفة الإنتاج أو يُقضى عليها بمرور الوقت. وبالتالي فإن الشمول ينطوي على بعد إنتاجي ثابت وحركي في آن واحد بالإضافة إلى التحول الاقتصادي الذي يمكن أكبر عدد ممكن من السكان من: '1' إيجاد فرص عمل تمكنهم من استغلال مؤهلاتهم فيها بشكل تام؛ '2' ومواكبة التقدم التكنولوجي، وبالتالي عملية إيجاد أو القضاء على فرص العمل الناتجة عنه؛ '3' وإيجاد فرص عمل جديدة؛ '4' واستعمال الموارد المتوفرة على الوجه الأمثل.

يبين "خان" (2007) Khan من خلال عدد من دراسات الحالات القطرية، أن التغيير الهيكلي الذي يساعد على الحد من الفقر يتميز على الخصوص بنمو سريع للعمالة الصناعية وانخفاض كبير في العمالة الزراعية لصالح العمالة الريفية غير الزراعية أو زيادة في العمالة الزراعية عندما لا يستطيع القطاع الحديث استيعاب العمل. وبالمقابل، قام "ميلامد" وآخرون (2011) Melamed et al بدراسة 12 حالة قطرية (طوال فترة الثمانينيات) حيث أثر النمو فيها على الفقر. ويبين المؤلفان أنه في أغلب الحالات المدروسة لوحظت زيادة عمالة قطاع الخدمات أما عمالة القطاع الصناعي والعمالة الزراعية فقد ارتفعتا في نصف عدد الحالات فقط. وعلى أي حال، يشكل تحول هيكل الاقتصاد معطى هاماً في النمو الاقتصادي. ويوضح "إمبس ووازيارغ" (2003) Imbs and Wacziarg بأنه لا يوجد أي بلد استطاع تحقيق نمو مطرد على المدى الطويل دون تحول هيكلي.

ويتعلق الشمول أيضاً بالعملية المولدة للنمو، ومن ثم يمكن أن يُفهم من حيث المشاركة في التوجهات التي يتخذها هذا النمو وفي عمليات اتخاذ القرار التي تؤدي إلى خيارات السياسات العامة. وبالتالي يمكن النظر إلى النمو الشامل على أنه عملية تشاركية، وهو أمر غاية في الأهمية لأنه يتعلق باستغلال فعال للموارد المتاحة وتنمية موارد أخرى مع مرور الوقت. وعليه لا بد من تحديد المصادر المحتملة للنمو والعراقيل التي تتهدده. وهو ما لا يستدعي تظافر السياسات العامة على المستويين الكلي والجزئي للاقتصاد فقط، وإنما امتلاك إدارة عامة متكيفة كذلك. وعليه، أضحت اللامركزية عنصراً هاماً لتحقيق النمو الشامل. وبعيداً عن التأثير الذي يمكن أن يكون لها على "النتائج"، فهي تسمح "بإدماج" المواطنين في عملية توليد الثروة. وفضلاً عن ذلك، فإن وجود عوامل خارجية في عملية التنمية، على الصعيد المحلي، يتطلب اللجوء إلى إدارة السياسات العامة بطريقة تسمح بالاستغلال الأمثل لهذه العوامل. وفيما يتعلق باللامركزية والفقر، لم يتم بيان العلاقة العملية بينهما بوضوح. وعلى سبيل المثال، فقد أعد جوتين وآخرون (2004) Jutting et al. دراسة حالة شملت 19 بلداً بينوا من خلالها أن تأثير اللامركزية على الفقر إيجابي في بعضها وسلبي في بعضها الآخر.

وتؤثر اللامركزية على الفقر من خلال تأثير سياسات التنمية المحلية على النمو (لاسيما من خلال وجود خدمات وهيكل أساسية أفضل على الصعيد المحلي، وتعبئة فعالة للموارد ... الخ). ويتوقف هذا الأمر بدوره على جودة الإدارة المحلية

بما في ذلك التمثيل السياسي على الصعيد المحلي، وإدارة محلية ناجحة وخاضعة لمساءلة المواطنين، ومشاركة فعلية للمواطنين في عملية اتخاذ القرار العام، وشراكة فعالة تجمع بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمعات المحلية، وقدرة على تعبئة الموارد وتوجيهها نحو الاستثمار المنتج. ولهذا، تعد جودة الإدارة وخصوصيات البلدان عناصرَ في غاية الأهمية لتقييم أثر اللامركزية على درجة الشمول التي ينطوي عليها النمو الاقتصادي.

## 2-2 الإقليم والتنمية الشاملة

يرجع أصل مصطلح "الإقليم" إلى اللغة اللاتينية "jus terrendi" أي من يمتلك حق التخويف. وهو ينبع، تاريخياً، من معاني السلطة والسيطرة. أما تعريفه المعاصر فيختلف حسب السياق الاجتماعي والسياسي والثقافي واللغوي. ويوجد في هذا الصدد، نُهجان هما النهج الأنجلوسكسوني والنظام المؤسسي الفرنسي.

ويُعرّف "نيل برينر" (1999) Neil Brenner الإقليم آخذاً في عين الاعتبار تطور الرأسمالية، مُستحدثاً مفهوم نزع الأقلمة لبيان تراجع أشكال الضبط الإقليمية لفائدة مرونة أكبر للمبادلات. كما طرح المؤلف مفهوم إعادة الأقلمة للتعبير عن ضرورة نشر الرأسمالية وأشكال ضبط إقليمية جديدة، ولكن على مستويات أخرى غير الدول (المدن الكبرى والمناطق ... الخ).

وإن كان هذا الفهم الأنجلوسكسوني للإقليم يأتي رداً على الأزمات الناجمة عن انتشار الرأسمالية ("برنر" 2004)، فإن تعريف كلمة "إقليم" في الوسط المؤسسي الفرنسي يقربه أكثر من الحقل الدلالي للسياسات العامة من خلال لغة إصطلاحية موسعة إلى المفاهيم السياسية "الإقليمية" أو "المؤقلمة".

## 2-2-1 الإقليم والتنمية

غالباً ما كانت سياسات التنمية تصمم على أساس أنها سياسات "شاملة" تتمحور حول تطوير الهياكل الأساسية، من طرق وسكك حديدية وتوفير الماء والصرف الصحي والتزويد بالكهرباء، وترتكز على آليات الدعم المالي للدولة وأدواته من أجل جذب الشركات الكبرى نحو أقل الأقاليم نمواً. وهي سياسات تستجيب لاحتياجات المواطنين. كما أنها تتميز بالبساطة والوضوح. وقد أسفرت في أغلب الأحيان عن تعزيز الاستثمار في الهياكل الأساسية كوسيلة لتحسين الوصول إلى السوق في المناطق البعيدة أو تزويد المناطق الفقيرة برأس المال المادي استناداً لفرضية ارتفاع عوائد الاستثمار. ومن ناحية أخرى، غالباً ما يتم تنفيذ هذه السياسات الموجهة لتطوير الهياكل الأساسية واستحداث الآليات التحفيزية حسب نهج عمودي تنازلي بطريقة حيادية تماماً مقارنة بخصوصيات الإقليم. وهي تشبه ما يطلق عليه عادة سياسات "النهج الواحد الذي يناسب الجميع". وهي الصفة التي تجعلها غير قادرة على تحقيق التنمية المستدامة (Ascani A. et al., 2011; Barca et al., 2012).

وبالفعل، فقد أكدت أبحاث عديدة أنه رغم الأثر الإيجابي لسياسات تطوير الهياكل الأساسية، عادة ما أدت هذه الأخيرة إلى مظاهر من الاستقطاب والتكتل الاقتصاديين. كما أنها كانت مصدراً لتهميش اقتصادي متنام رغم ما يتولد عن تلك التكتلات من وفورات خارجية. ويبدو هذا التهميش جلياً في مناطق نائية عديدة أُقيمت فيها مشاريع استثمارية كبيرة في الهياكل الأساسية سواء في أوروبا (Vanhoude et al., 2000; Puga, 2002; Dall'erba et le Gallo, 2008) أو في البلدان الناشئة (Roberts et al. 2010، بالنسبة للصين). كما اتضحت محدودية سياسات

التنمية المبنية على آليات تحفيزية ضريبية ومالية لصالح الشركات قصد تشجيعها على التركيز في أقل المناطق تصنيفاً (Triglilia, 1992; Viest, 2000). وبالفعل، فقد اضطرت الشركات إلى التموقع في مناطق غير قادرة على استقبال مثل تلك المشاريع الاستثمارية بسبب نقص الموارد البشرية الماهرة والمؤهلة وكذا مواطنين الضعف المؤسسي.

وأدى فشل سياسات التنمية التقليدية من نوع "نهج واحد يناسب الجميع" المنفذة حسب النهج العمودي التنافسي، في تلبية احتياجات التنمية المحلية (Pike et al., 2006)، وما صاحب ذلك من تزايد الوعي بأهمية الخصائص المحلية في إعداد مسارات التنمية، أساساً إلى تقويض واحدة من أهم خصائص السياسات المطبقة حسب المنهج العمودي التنافسي ألا وهو: قابلية تحويل الاستراتيجيات "الشاملة" إلى جميع المناطق بصرف النظر عن مواطن الضعف والقوة محلياً. وفي هذا السياق، يبقى اللجوء إلى خيارات السياسات البديلة للتنمية الاقتصادية المحلية حسب النهج العمودي التصاعدي (Pike et al., 2006) حلاً بديلاً، وذلك بالرغم من غياب قاعدة نظرية واضحة تدعم النهج المذكور آنفاً (Barca, Crescenzi et Rodríguez-Pose, 2011). وحسب هذا النهج، يثير تنفيذ سياسات التنمية بعض المشاكل. فما هو دور الإقليم في مثل هذا السياق؟ هل الإقليم مجرد وحدة جغرافية لتنفيذ السياسات الاقتصادية أم أنه فاعل اقتصادي قائم بذاته وعنصر داخلي المنشأ في عملية إعداد السياسات العامة وتنفيذها بأكملها؟

الأخذ بعين الاعتبار البعد الإقليمي في سياسات التنمية يجعل من الممكن التمييز بين السياسات المؤقلمة والسياسات الإقليمية (Autés, M., 1991). حيث نقول عن سياسة إنها "إقليمية" إذا ما "نصت السياسات العامة بنفسها على الجهات الفاعلة المحلية" (Faure et Douille, 2005). وتكون السياسات "مؤقلمة" عندما "تراعي الهيئات المركزية خصوصية الأمكنة وتسمح بمشاركة الجهات الفاعلة الإقليمية في صياغة السياسات العامة أو وضعها" (Daniel Behar, 2000).

وعليه، يمكن تعريف "الإقليم" على أنه "فضاء للسياسة العامة والتعبئة السياسية والتغيير الاقتصادي" (Keating et Loughlin, 1997). ويعرفه تعريف آخر على أنه "[...] نتيجة عملية بناء تقوم بها الجهات الفاعلة" (Pecqueur, 2005) وتشمل عملية البناء التنمية والنمو مثلما يوضحه "سكوت" (Scott, 2003). وفي هذا السياق، يعرف سكوت الأخير الإقليم بوصفه "نقطة التقاء العمليات الجوهرية للتنمية والنمو".

وتحتاج السياسات المؤقلمة إلى قيام الدولة بإعادة تقسيم الأنشطة القطاعية جغرافياً عبر منظمات أو هيكل إدارية موزعة بطريقة موحدة على إقليم الاختصاص. ومن ناحية أخرى، تشمل السياسات الإقليمية كافة الأنشطة التي يمكن أدائها على مستوى الدولة المركزية والسلطات المحلية قصد تعزيز النمو والتنمية في الأقاليم التي تشكل بلد ما (Ménard F., 1997).

ويمكن تعريف الأقاليم بأنها تحويل للسياسات العامة من الدولة إلى الجماعات المحلية. فهذه الأخيرة تكفل تمايز العمل العام في الأقاليم وتكفل في الوقت نفسه بضمان اتساق السياسات العامة في هذه الأقاليم ذاتها (Béhar D., 1997). وبالتالي فإن أقاليم السياسات العامة عموماً والتنمية الإقليمية خصوصاً تشملان الانتقال من سياسة موحدة حيث يتم تطبيق القواعد نفسها على كامل الإقليم إلى سياسة متكاملة مكانياً ومتعددة القطاعات ومتكيفة مع خصوصيات كل إقليم ومميزاته. وتضفي مساهمة الجهات الفاعلة المحلية التي تنشط على أصعدة متعددة (الصياغة والتنفيذ والتقييم... الخ) قيمة مضافة محلية لجهود التنمية المبذولة على الصعيد الوطني. كما تعبر الأقاليم أهمية خاصة للعلاقات مع المواطنين والجهات



الفاعلة الإقليمية الذين ستعين عليهم المشاركة في السياسات العامة وتخطيطها وتنفيذها بصورة تتلاءم مع الحاجات الخاصة بكل إقليم.

نظريا، يستجيب تنفيذ الأقالمة لثلاثة متطلبات هي:

- مقاييس تقسيم الأقاليم: ينبغي تقسيم الإقليم بطريقة مؤسسية (في تونس مثلا يتم التقسيم الجغرافي الإداري إلى جهات وولايات ومندوبيات)؛
- القطاعات المعنية: ينبغي معرفة ما إذا تعلق الأمر بأقلمة جزئية (تمس عددا محدودا من قطاعات النشاط) أو بأقلمة كلية تشمل جميع القطاعات. ويتوقف الأمر على مستوى عدم التمرکز في ذلك البلد؛
- طرائق إشراك الجهات الإقليمية الفاعلة: قد يتباين ذلك من الغياب التام للتشاور مع الأطراف الإقليمية الفاعلة إلى مشاركتها وانضمامها كليا في تحديد سياسة متميزة وتنفيذها. ويتوقف الأمر على مستوى عدم التمرکز في ذلك البلد.

وبالتالي، فإن طرائق أقلمة سياسات التنمية ترتبط ارتباطا وثيقا بنمط الإدارة المحلية التي يعتمدها بلد ما، وذلك ببعديه، وهما: عدم تركيز الوظائف الإدارية واللامركزية. ويتوقف مجمل الأمر على طريقة تدخل الدولة المركزية والأقاليم في صياغة السياسة العامة وتنفيذها. وإذا كان عدم التمرکز يسمح للدولة بتحويل السلطة الداخلية من الهياكل المركزية نحو فروعها المحلية أو الجهوية، فإنه غالبا ما لا يمنح هوامش تدخل لازمة وكافية لقيام الهياكل المحلية بصياغة السياسات العامة التي تتماشى مع خصوصيات الأقاليم وتنفيذها. وتنحصر مزايا عدم التمرکز، في حد ذاته، في تخفيف عبء النشاط الإداري على الصعيد المركزي. وعلاوة على ذلك، تعد اللامركزية الشرط اللازم والتكميلي الآخر من أجل اتخاذ تدبير أقلمة السياسات العامة. وبالفعل، تعكس اللامركزية قدرة الهياكل المحلية على صياغة وتنفيذ السياسات العامة التي تستجيب للانشغالات والاحتياجات الإقليمية، فهي بمثابة تحويل لسلطة الدولة المركزية نحو الجماعات المحلية. ويستدعي هذا التحويل تغييرا في صياغة السياسات العامة من نهج تنازلي عمودي إلى نهج عمودي تصاعدي. كما أن معرفة الجماعات المحلية التامة بالاحتياجات الخاصة بكل إقليم تجعل من اللامركزية وسيلة ممتازة لتنفيذ سياسات عامة مناسبة تماما لخصوصيات واحتياجات الأقاليم الثقافية والاجتماعية والمؤسسية؛ وهو ما يؤدي إلى آثار إيجابية ونوع من النجاحة فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية الإقليمية. وبالفعل، تمثل اللامركزية الإطار المؤسسي الذي ساعد على بروز سياسات تنمية اقتصادية تقوم على الأقاليم. وقد رأت أشكال التدخل هذه التي يُطلق عليها "التنمية الاقتصادية المحلية"، النور لمواجهة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن استمرار مشاكل التنمية المرتبطة بالخصوصيات المحلية (Nel, 2001). وعليه، تمثل برامج التنمية الاقتصادية المحلية أشكالا من التدخل تتمحور حول التنمية الإقليمية الشاملة. كما أنها سياسات تتعلق باحتياجات وخيارات معينة للسكان المحليين (Paddison, 2002) ولكن دون أن تصب في التنمية الداخلية التي تبقى مركزية ومتمحورة حول البقاء على قيد الحياة ومكافحة الفقر بدل المشاركة في الاقتصاد العالمي والتنافس والبحث عن أسواق متخصصة (Hinderson, 2003). ولا يحقق هذا النوع من التنمية الشاملة المراعي لمصالح الفقراء النتائج المرجوة منه فيما يتعلق بتوفير فرص العمل والتنمية الاقتصادية المستدامة (Hinderson, 2003). وعلى العكس من ذلك، تبحث استراتيجيات التنمية التي تجمع بين النهج العمودي التصاعدي والتنمية الاقتصادية المحلية عن تحقيق التوازن بين أربع ديناميات مستقلة هي: (1) تحسين القدرة التنافسية للشركات المحلية، (2) وتشجيع المشاريع الاستثمارية، (3) وتحسين رأس المال البشري والمهارات في سوق العمل، (4) وتحسين الهياكل الأساسية (Rodriguez-Pose, 2002).

وبالتالي، تجدر الإشارة إلى أن تنفيذ سياسات التنمية الاقتصادية المحلية يتوقف أساساً على اللامركزية المعتمدة من حيث المستوى والنوع. ويتطلب هذا التنفيذ وجود تآزر بين التنمية الإقليمية وإشراك الجهات المحلية الفاعلة في صياغة السياسات العامة وتنفيذها. وبالفعل، فإن إصلاحات اللامركزية المدفوعة حصراً بمتطلبات ممارسة السلطة والأحكام المؤسسية للشرعية السياسية بصفة عامة يتولاها عموماً استشاريون منتخبون يضطلعون بمهام المداولة، ويفتقرون لأدوات التنمية ويقتصر عملهم على توفير خدمات وتجهيزات رأسمالية محلية وكذا المهارات في المجال الإداري والضيبي (Leonard G. Romeo, 2012). ويزيد نصح ألقمة العمل العام هذا من حدة الاختلاف بين الجهات الفاعلة، لاسيما بين الجماعات المحلية وممثلي الدولة. وفي هذا الصدد، يعدد "غيغير" (2004) Giguère خمسة مجالات لتحسين الإدارة تحقيقاً للامركزية تُخدم التنمية الإقليمية الشاملة، وهي:

- الصرامة في تحديد الأهداف: يضع ممثلو الدولة على الصعيد الإقليمي أهدافهم حسب مساهمتها في الأهداف الوطنية للسياسة العامة. وعليه فإنهم يتجاهلون العراقيل التي يواجهها الإقليم وكذا تطلعاته فيما يتعلق بطابع الشمول.

- التماس الفعالية والنجاعة: يستخدم ممثلو الدولة على الصعيد الإقليمي عادة نظاماً مرجعياً لقياس الأداء الموجه حصرياً نحو الفعالية المالية، وهو ما يعرقل تنفيذ السياسة العامة الشاملة.

- المساءلة العمودية: يخضع أعوان الدولة على الصعيد الإقليمي لمسؤوليتهم المباشرين، في الإدارات، دون أن يكونوا ملزمين تجاه الجماعات المحلية والجهات الفاعلة الأخرى في التنمية.

- المشروعية: لا تقوم الجهات الفاعلة العامة للدولة والجماعات المحلية بتبادل المعلومات مع القطاع الخاص والجهات الفاعلة الأخرى، لا سيما إذا لم تكن لهؤلاء أطر تمثيل.

- المتابعة والتقييم: انطلاقاً من أن عمليات التقييم المحلية لا تندرج ضمن مرجعيات القياس الخاصة بالهيئات الإقليمية للدولة، فإن تلك الهيئات لا تشارك في مجهود التقييم رغم ضرورته بالنسبة للمشاريع المستقبلية.

وتهدف الألقمة إلى إرساء سياسات إنمائية مناسبة يتم تحديدها بالتعاون مع الأقاليم من أجل تعزيز عمل عام منسجم وفعال ويسمح بتحقيق تنمية اقتصادية عادلة وشاملة. وبعبارة أخرى، يمكن اعتبار الألقمة نهجاً للسياسات العامة عموماً، وللسياسات الإنمائية بوجه خاص التي تتمن خصوصيات كل إقليم وموارده. وتكمن الفكرة الأساسية وراء ذلك في أن هذا الأخير، أكثر من كونه جهازاً للدولة، بات المكان الذي يتم فيه تحديد المشاكل العامة وإيجاد الحلول لها.

لقد أصبحت الألقمة بعداً جوهرياً للسياسات العامة. ويمكن استبدال البرامج الوطنية الكبرى بنهج متميز للأقاليم المحلية. فغالبا ما تأخذ الجماعات الإقليمية والمحلية مكان الإدارات المركزية للاضطلاع بدور التنسيق الفعلي للسياسات العامة على الصعيد المحلي. وبالتالي، لا يمكن الاستغناء عنها في تنفيذ السياسات العامة. وعليه، يعد الإقليم أداة إنمائية، الأمر الذي يقتضي لامركزية ودراسة للحالات بغية توجيه العمل العام بأنسب طريقة.

وحسب "ديفيد" (David, 2007)، يمكننا التمييز بين منطقتين مختلفتين في تنفيذ هذه الأقالمة للسياسة العامة، ألا وهما:

- المنطق المتعلق بالجغرافيا ذات الأولوية، حيث تستهدف السياسة العامة أقاليم محددة غالبا ما تكون حدودها معينة. ويتم ذلك بالنظر إلى معايير اقتصادية واجتماعية مختلفة وحسب طبيعة المشاكل الواجب التصدي لها (معدل البطالة ومعدل الفقر والتأخر المدرسي... الخ). وبالتالي فإن الجهود الممنوح لهذه الأقاليم محدود مقارنة بحجم الصعوبات التي يتم تحديدها؛

- المنطق التحفيزي الذي يستهدف أقاليم قادرة على تحديد برنامج تنمية متسق وشامل. وفي هذه الحالة، لا تكون الصعوبات الاجتماعية المحلية عناصر أساسية ولكن تتم مرافقة الأقاليم بالنظر إلى المشروع الخاص بها وكذا إرادة الجهات المحلية الفاعلة.

وإذا كانت اللامركزية وعدم التركيز الذي يرافقها، يفسران في جزء ما الدور المتنامي للأقاليم في التنمية، فإن العولمة تقدم تحليلا تكميليا فعليا لتغير النموذج الذي رافق تحول واقع التنمية والإقليم.

وبالفعل، ظهر مفهوم "التنمية الإقليمية" منتصف التسعينيات ردا على العولمة وتحرير الأسواق التي ميزها الانفتاح الاقتصادي والانسحاب النسبي للدولة. وللمفارقة، وبدل تمهيش الأقاليم، زاد السياق الجديد لتلك الفترة من دور الخصوصيات المحلية، نظرا لأهمية الاندماج الاقتصادي الوظيفي (Storper, 1995)؛ وأصبحت القوى التي تم تحديدها ذات أهمية بالغة في إطلاق التنمية الاقتصادية (Storper, 1997).

وقد تأكد هذا الوضع الجديد للإقليم في التنمية بمرور الوقت؛ إذ فرضت العولمة "دمج الأقاليم" في الشبكات والتدفقات العالمية (Koop, 2007)، كما ساهمت المؤسسات المحلية في امتصاص الآثار المعطلة للقوى العالمية واستغلالها (Pike et al. 2010). ويمكن تفسير ذلك على الأقل بفعل ظاهرتين مرتبطتين بالعولمة هما:

- دور المعرفة والابتكار في النمو والتنمية. فإذا كانت العولمة السبب في انخيار تكاليف الاتصال، بفضل تكنولوجيات المعلومات الجديدة، فقد بينت أيضا أن المعرفة الضمنية ذات منفعة بالنسبة للأقاليم وأن أهمية قيمتها الاقتصادية في تنام مستمر نظرا لندرتها مقارنة بالمعرفة المقتننة (Sonn et Storper (2008)). وتوفر الأقاليم القرب المكاني الذي يسمح بنشر المعرفة الضمنية وهضمها وإعادة استخدامها بنجاح (Storper et Venables, 2004 et McCann, 2008).

- حركة رأس المال الدولية التي سمحت بربط الأقاليم بالموارد والأسواق الخارجية (McCann et Acs, 2009) وساعدت بذلك على نشوء شبكات إنتاجية شاملة في البلدان المتطورة ووصول أقاليم البلدان النامية إلى الدراية والمعارف في آن واحد. وبالنسبة لهذه الأقاليم، يسمح لها الحصول على المعارف، لاسيما من خلال الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بإثراء المعرفة الضمنية التي تحفز التنمية على الصعيد الإقليمي local (Bathelt et al. 2004; Pietrobelli et Rabellotti, 2009).

وُثِّقَ إلى حد ما النقلة النوعية التي حدثت بسبب العولمة الدور المتنامي للأقاليم في التنمية الاقتصادية (Crafts, 2004 et Sala-i-Martin, 2006).

ولكن، هناك جانب بارز آخر لهذه النقلة النوعية يتمثل في الفوارق داخل البلدان (Rodriguez-Pose et al., 2008; Brakman et Van Marrewijk, 2006; Gill, 2006). وبالفعل، فقد تم تحقيق النمو على الصعيد الوطني فقط في بعض الأقاليم المبتكرة وذات النمو الكبير، المدن الكبرى غالباً؛ أما المناطق الأخرى التي لا تستوفي شروط الفرص التي تتيحها العولمة فينتهي بها الأمر إلى اعتماد وتيرة أكثر بطئاً في مجال التنمية والنمو.

ولا تُستثنى بلدان مثل الولايات المتحدة أو مناطق مثل الاتحاد الأوربي من منطلق التفاوتات داخل البلد (Carlino et al. 2001; Crescenti et al. 2007). وتعد الصين حالة أخرى من حالات تفشي التفاوتات الناجمة عن العولمة حيث تتزايد الهوة اتساعاً بين المناطق الحضرية للمقاطعات الساحلية والمناطق الزراعية داخل البلد (Fleisher et Chen, 1997; Kanbur et Zhang, 1999; Zhang et Kanbur, 2001; Zhang et Zhang, 2003).

وإجمالاً، فإن فشل السياسات الإنمائية التقليدية التي تتبع النهج التنافسي من القمة إلى القاعدة في مواجهة ارتفاع معدلات البطالة والتفاوتات الإقليمية هو ما أدى إلى التوجه نحو استراتيجيات تنمية بديلة قادرة على تحفيز النمو (Roberts, 1993). وبالنظر لمتحورها حول الاستثمار في الهياكل الأساسية والمشاريع الصناعية الكبرى ذات البعد الوطني حسب النهج العمودي التنافسي، لم تتمكن هذه الاستراتيجيات من مراعاة المناطق الحضرية وأهمية المسافة المادية والتعلم والابتكار والمؤسسات. وعلاوة على ذلك، فهي لا تتماشى مع احتياجات التنمية الاقتصادية للمناطق في محيط تسوده العولمة (Barca et al. 2011)؛ ويذهب بعض المؤلفين إلى حد وصفها بسياسات التبريد (Rodriguez-Pose et Arbix, 2001).

وبالرغم من مزايا السياسات المنفذة (طابعها الملموس والبسيط وشعبيتها لدى أصحاب القرار)، فقد أثبتت مشاريعها الاستثمارية في رأس المال المادي والبشري قصورها مقارنة بمتطلبات التنمية الشاملة. كما تعكس الوقائع التي تمت معاينتها في إشبيلية (Pike et al. (2006) وجنوب إيطاليا (Trigilia, 1992; Viesti, 2000) النقص في الكفاءات والقدرات والضعف المؤسسي بوصفها عوامل تعرقل مراعاة نقاط القوة والضعف المحلية.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد أثبت التركيز على قابلية تحويل النهج الإنمائية الشاملة محدوديته. وأدى إلى ظهور استراتيجيات عمودية تصاعدية. وقد أعطت هذه الاستراتيجيات الأولوية "لعملية تقوم من خلالها الجهات المحلية الفاعلة بوضع مستقبل إقليمها والتشارك فيه [...] من خلال عملية تشاركية تشجع الشراكات بين الجهات المحلية الفاعلة وتيسرها وتسمح بالصياغة والتنفيذ المشتركين للاستراتيجيات التي تركزت أساساً على الاستعمال التنافسي للموارد المحلية بهدف توفير فرص عمل لائقة وأنشطة اقتصادية مستدامة" (Canzanelli, 2001).

وتتطلب التنمية الشاملة للأقاليم لامركزية قادرة على مراعاة المصالح المحلية وتوجيه التفاعل بين الأطراف الفاعلة، وفي الوقت نفسه عدم تركيز اللوظائف الإدارية من شأنه توفير سبل تدخل الدولة وقوتها على الصعيد المحلي. ولتحقيق ذلك، ينبغي تكييف عمليات تنسيق السياسة العامة أفقياً بين الجماعة الإقليمية والجهات الفاعلة الأخرى، وعمودياً بين مختلف المستويات اللامركزية، وعلى المستوى الوطني، بل وفوق الوطني، في حالة التجمعات الإقليمية للبلدان (Rodriguez-Pose, 2002).

## 2-2-2 حالة الإقليم في السياسة الصناعية

تشكل السياسة الصناعية اليوم جوهر سياسة التنمية الاقتصادية. وهي تهدف لتحفيز التحول الهيكلي للاقتصاد وتسريع النمو في القطاع الصناعي والاقتصاد ككل. لكنها مثيرة للجدل من حيث تعدد التعاريف الموضوعية لها، لاسيما بسبب التوجهات الأيديولوجية الكبرى التي ميزت تاريخ الاقتصاد والسياسة الصناعية. كما أنها تثير، في الوقت ذاته، مسألة دور الدولة في التنمية الصناعية لبلد ما. وبالفعل، هناك عدم توافق فيما يتعلق بجدوى وضع سياسة صناعية سواء كانت إرادية أم غير إرادية، ذات طبيعة عامة أم انتقائية، أو حتى أفقية كانت أم عمودية.

ومن وجهة نظر حيادية، تبدو السياسة الصناعية مثل أي سياسة يتم إعدادها للتأثير على تطور الصناعة (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2016) وعلى الصناعة التحويلية بوجه خاص. كما أنها تخص القطاعات الأخرى مثل التعدين والكهرباء. ومع ذلك، تمل النقاشات الاقتصادية إلى تدقيق هذا التعريف من خلال توضيح محتوى السياسة الصناعية، بما في ذلك سياسة الاستهداف التي يحيل إليها أغلب أهل الاقتصاد. كما يقود النقاش بشأن أهمية السياسة الصناعية ونجاحها إلى خلافات في الرأي على الصعيد النظري.

ويثير النقاش المتعلق بملامح السياسة الصناعية ونطاقها بعض التساؤلات بشأن ألفتها. إذ إن إدراك أهمية الظروف والخصوصيات المحلية في أي مخطط إنمائي يجعل من مراعاة الإقليم في استراتيجية التنمية الصناعية أمراً جوهرياً. إلى أي مدى تتم مراعاة البعد المحلي في عملية التنمية الصناعية؟ هل تكفي استراتيجية الاستهداف في السياسة الصناعية لضمان تنمية شاملة؟ هل يمكن القيام بأقلمة سياسة صناعية أفقية أم سياسة صناعية عمودية؟ ما هي المتطلبات المسبقة لأقلمة السياسة الصناعية؟ إن القراءة التاريخية للسياسة الصناعية تسمح بإثراء النقاش الذي يتناول الدور الذي يضطلع به الإقليم.

لقد مثلت السياسة الصناعية، في أغلب البلدان النامية،<sup>2</sup> أداة التحول الهيكلي الذي سمح بتسريع توفير فرص العمل (Lin et Chang, 2009). كما تم اعتبارها انحرافاً طوعياً تقوم به الدولة في إطار سوق منظم حسب شروط منافسة خالصة وكاملة (Baldwin, 1969). فقد كان هدفها الأساسي استحداث أنشطة جديدة وإطلاقها من خلال اتخاذ تدابير مثل النزعة الحمائية أو تأمين المؤسسات أو الاستثمارات في القطاع العام أو الإعانات المباشرة أو الحوافز المالية والضريبية أو تشوهات الأسعار النسبية أو التنظيم (Pivetau et Rougier, 2011)، حسب النهج العمودي التنافسي، المنفصل عن الإقليم، الذي يجعل الدولة تعتمد استراتيجية استعاضة عن قوى الأسواق وتبحث عن الآثار التراكمية فيما بين القطاعات. وبناء عليه، تقوم الدولة بتقليص الاستيراد بفضل تدابير حمائية.

وفي هذا السياق، ميزت سياسة الاستعاضة عن الواردات بصورة كبيرة السياسات الصناعية خلال عقود الستينات والسبعينات تحت تأثير مؤلفات منها ما كتبه كل من "بريش" (Prebisch, 1950) و"سنغر" (Singer, 1950) اللذين أكدوا على أن التجارة مع البلدان المتقدمة غير عادلة بسبب الظروف التجارية غير المتواترة الناجمة عن التبعية للمواد الأولية بالنسبة للصادرات والمواد المصنعة بالنسبة للواردات. وعليه، فقد كان للدولة دور في تحول هيكل هذه الاقتصادات بفضل استراتيجية الاستعاضة عن الواردات. غير أن فشل نموذج تدخل الدولة في القطاعات المنتجة في غالبية

<sup>2</sup> وهي حالة البلدان الثلاثة لشمال أفريقيا المتمثلة في الجزائر والمغرب وتونس، التي اعتمدت عقب استقلالها تدابير تصنيعية لاقتصاداتها.

البلدان النامية، كان الحجة لإعادة النظر في دور الدولة في التنمية الصناعية. وفي هذه المرحلة، لم يكن الإقليم سوى تقسيم إداري وجغرافي بسيط يتدخل فقط بوصفه وعاءً متلقياً للسياسات الصناعية التي لا تزال تصاغ على صعيد مركزي.

وفي السياسات الصناعية التي تلت والمرتكزة على نهج أكثر تحرراً والمندرجة ضمن برامج التكيف الهيكلي التي أعمدت في غالبية البلدان النامية في الثمانينيات، لا يحتل البعد الإقليمي الصدارة فيها. وترتكز هذه السياسات على فرضية أن الأسواق أجمع من الدولة فيما يتعلق بتخصيص الموارد وأن الدور الأمثل للدولة ينبغي أن يكون في توفير بيئة ملائمة لتطوير القطاع الخاص. كما يعتبر التحول الهيكلي عملية طبيعية. ويتجسد الانفتاح على التجارة الدولية من خلال إعادة توزيع الموارد نحو أنشطة تسمح بزيادة الدخل الوطني. وبمجرد توفر الترتيبات المؤسسية (الأسواق التنافسية) قصد تحقيق توزيع فعال للموارد، يصبح بالإمكان تحرير الاستثمارات. وبناء عليه، يتوجب على الدولة ترك المنتجين الخواص ينشطون عبر آليات السوق وتقليص مشاركتها لتشمل فقط المنتجات والخدمات التي تكون لها فيها ميزة مقارنة بالمعاملين الخواص (Wade, 1990). وفي هذا السياق، وبالنظر إلى الطابع الأصولي الذي تتسم به السوق، فإن السياسة الصناعية لا ضرورة لها، إذ إنها تعد موضوعاً "محرماً" في النقاشات المتعلقة بسياسات التنمية لبلد ما. ولذلك فإن الإقليم غائب تماماً في الفكر النظري كما أن دوره في التنمية الصناعية لا يحظى بالتقدير. ويقع جذب الاستثمارات الصناعية نحو أكثر الأقاليم جاذبية على عاتق قوى السوق. فيما ينصب اهتمام السياسات العامة على تحسين قدرة الأقاليم على الجذب من خلال تدابير تحفيزية محايدة في مجال التنمية الصناعية.

وأخيراً، فإن أوجه القصور في السوق إلى جانب ظهور بلدان مصنعة جديدة، لاسيما بلدان شرق آسيا ذات السياسة الإنمائية النابعة من إرادة قوية على غرار اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان، التي حققت أداءات اقتصادية قوية جدا قد دحضت بذلك فرضيات زوال سياسات التكيف الهيكلي وبينت صعوبة تجاهل دور الدولة في التنمية الصناعية لبلد ما. وهو ما يشكل دليلاً على ضرورة رد الاعتبار للنظرة التقليدية للسياسة الصناعية. وبطبيعة الحال، فإن السياسات العامة المبذولة في إطار هذه الاستراتيجيات الاستباقية مقيدة اليوم بسبب الانضمام إلى الاتفاقات التجارية، مثل منظمة التجارة العالمية على سبيل المثال.

ويرى "رودريك" (Rodrik, 2004) أن السياسة الصناعية تعود بشكل جديد خاصة في البلدان التي تواصل بذل جهود التجديد والتنمية الاقتصادية والتي تُشجّع فيها الدولة على تطوير أنشطة صناعية تكون منافعها الاجتماعية أكبر من منافعها الخاصة. كما يرى المؤلف أن النموذج الأفضل للسياسة الصناعية ليس ذلك الذي تطبق فيه الحكومة المستقلة رسوماً أو إعانات بيغوفية<sup>3</sup> وإنما هو نموذج التعاون الاستراتيجي بين القطاع الخاص والحكومة (Rodrik, 2012) الذي يهدف إلى تحديد العراقيل التي تعترض إعادة الهيكلة بالإضافة إلى أنماط التدخل التي من شأنها إزالتها. وعلى غرار ذلك، ينبغي ألا يستند تحليل السياسة الصناعية على نتائج السياسة التي لا يمكننا معرفتها مسبقاً بل على سبل تكيف مسار السياسة. ويعمل هذا التوجه الجديد للسياسة الصناعية على إعادة الاعتبار لدور الإقليم واستشراف متطلبات تحقيق تنمية إقليمية.

<sup>3</sup> تركز الضرائب البيغوفية على مبدأ الملوث يدفع من أجل استيعاب التكلفة الاجتماعية للأنشطة الملوثة للبيئة. وفي إطار هذه الدراسة، تتخذ إعانة بيغوفية ما شكل محفز ضريبي لتصحيح عيوب السوق فيما يخص الجاذبية الإقليمية. فعلى سبيل المثال، في حالة تونس، تستفيد المؤسسات من إعانات مالية وضريبية عندما تنشط في منطقة تنموية ذات أولوية.

ويرتبط الشرط الأول بحقيقة أن الإقليم يستند إلى تحليل معمق للمميزات المحلية فيما يتعلق بالموارد الاقتصادية والمؤسسية. وبالفعل، إن الحكومات المحلية التي تكون على دراية بخصوصيات مناطقها واحتياجاتها على نحو أفضل من الحكومة المركزية، يمكنها صياغة سياسات عامة ملائمة يُدرج فيها بُعد النهج العمودي التصاعدي. وعليه، وفي مواجهة أقاليم تتمتع بموارد ومسارات إنمائية مختلفة، لا يمكن لسياسات ذات نزعة عامة وشاملة ينقصها التركيز وتمحور حول تطوير الهياكل الأساسية أن تستجيب للاحتياجات المحلية. وينبغي أن تحل محلها سياسات صناعية متميزة. وعلى سبيل المثال، يمكن زيادة فعالية وأهمية سياسة استهداف القطاعات الواعدة إذا تم تنفيذها باتساق مع الاحتياجات والموارد على الصعيد المحلي. ويتعلق الشرط الثاني بدرجة إشراك الفاعلين المحليين في صياغة سياسات التنمية الصناعية وتنفيذها وإدارتها. ويرتبط هذا الإشراك بصفة وثيقة بمستوى اللامركزية، أي كلما تَعَزَّزَ إشراك جهات محلية فاعلة في السياسة الصناعية بصفة نشطة، كلما تعززت أسس الحوكمة الرشيدة والشفافية والمساءلة.

## 3- أقلمة السياسة الصناعية: بعض الحقائق النمطية

### بشأن حالة شمال أفريقيا

#### 1-3 لمحة عن السياسة الصناعية في شمال أفريقيا

التصنيع أمر عام بالنسبة لمنطقة شمال أفريقيا من أجل تسريع التحول الهيكلي. لكن لا يزال القطاع الصناعي في شمال أفريقيا يعتمد على القدرة التنافسية على أساس تكاليف الإنتاج المنخفضة، وإنتاج سلع ذات قيمة مضافة منخفضة. يظل إدراج اقتصادات شمال أفريقيا في إطار سلاسل القيمة العالمية مسألة مهمة في المنطقة دون الإقليمية.

من ناحية أخرى، في حين أن الخدمات تفوقت على الزراعة والصناعة باعتبارها القطاعات الأساسية المدرة للدخل في بلدان شمال أفريقيا، فإن هذا لم يخلق العدد الكبير من الوظائف الماهرة اللازمة، التي يجب أن تتركز في مجالات الأنشطة الصناعية ذات القيمة المضافة العالية.

وتنطوي السياسات الصناعية التي تعتمد عليها بلدان شمال أفريقيا على بعض أوجه التشابه، وذلك على سبيل المثال، فيما يتعلق بتوجهها نحو الأسواق الخارجية وتطويرها للصناعات التصديرية. لكن هناك خصائص وطنية كبيرة، الأمر الذي يفسر الفوارق في النتائج المسجلة.

#### 1-1-3 التحول الهيكلي للاقتصاد: أرقام هامة

يمكن اعتبار التصنيع مصدرا هاما من مصادر توفير فرص العمل ووسيلة للحد من الفقر وتعزيز السياسات الإقليمية تحقيقا للنمو الشامل. ومع ذلك، فإن القطاع الصناعي في بلدان شمال أفريقيا يهيم عليه من جهة، الصناعات الاستخراجية (التعدين والنفط) ومن خلال الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة، من ناحية أخرى.

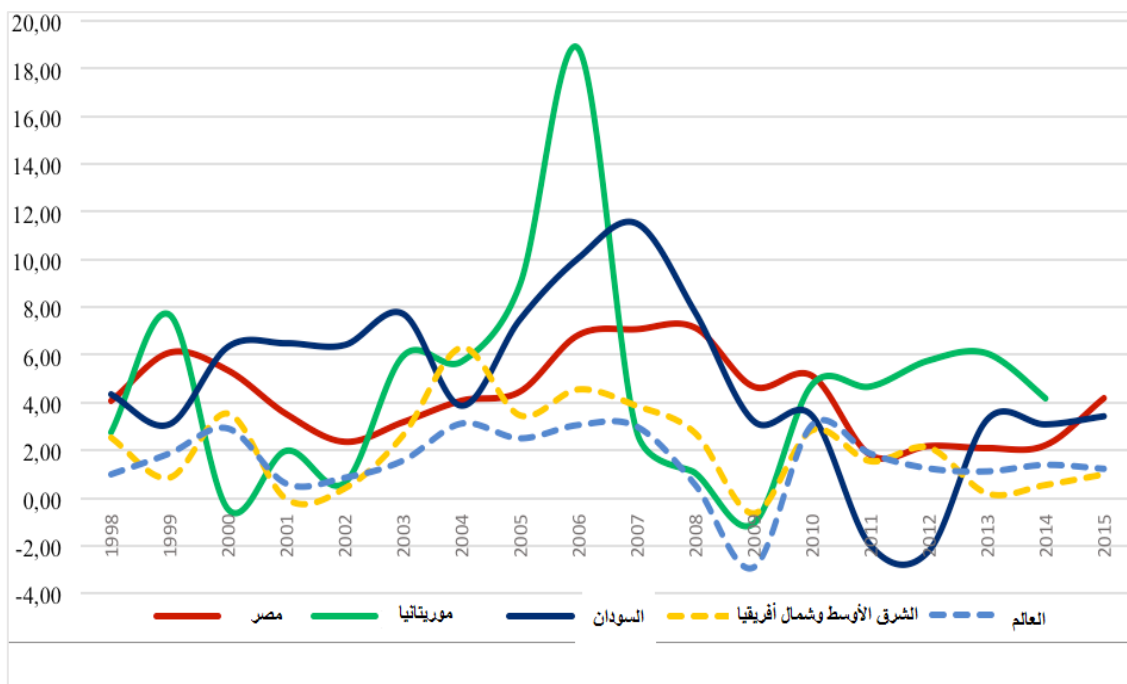
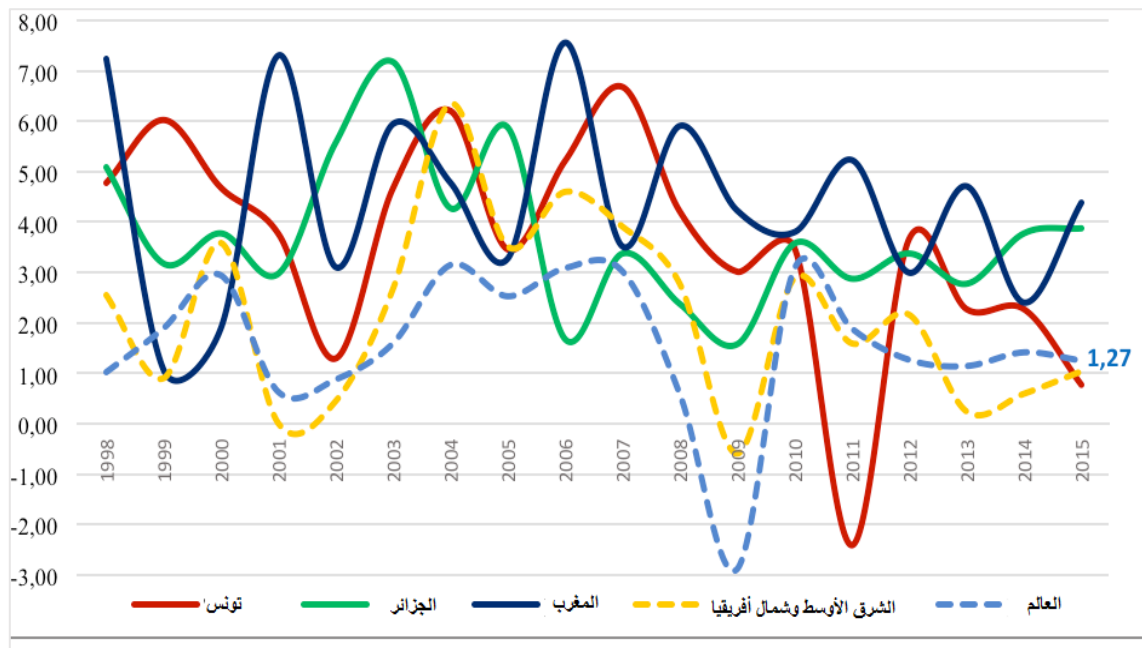
ديناميات نمو الناتج المحلي الإجمالي:

خلال الفترة الأولى من 1998-2006، بقيت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي لبلدان شمال أفريقيا أعلى من تلك التي تحققت خلال الفترة 2007-2014. ومع ذلك، خلال الفترة الثانية، تميزت معدلات النمو باتجاه نحو الانخفاض. وكان أبرز تراجع للنمو في عام 2011 قد حدث في مصر وتونس والسودان (بمعدل نمو سلبي بالنسبة للبلدين الأخيرين)، ويعزى ذلك إلى عدم الاستقرار السياسي بوجه خاص. كما أن الاتجاه العام للتراجع خلال الفترة 2007 - 2014 يرتبط، فضلا عن عدم الاستقرار السياسي، بالتباطؤ في الاقتصاد العالمي (مع أزمة الرهن العقاري)، وتراجع إنتاج النفط في ليبيا. في عام 2016، سجلت المنطقة دون الإقليمية نموا بنسبة 2.6%. (غير ليبيا)، مقارنة بـ 3.6% في عام 2015، ويرجع ذلك أساسا إلى انخفاض النمو في المغرب (1.6%، مقارنة مع 4.5% في عام 2015) وانخفاض طفيف في النمو في الجزائر (3.5%، مقارنة بـ 3.8% في عام 2015).



## الشكل 1

### معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي 1998-2015



المصدر: أعدت هذه التقديرات استناداً على قاعدة بيانات البنك الدولي، 2016 مؤشرات النمو العالمية، آب/ أغسطس 2016.

ويسمح تقسيم الناتج المحلي الإجمالي إلى قطاعات بتقييم الدور الذي يضطلع به القطاع الصناعي في النمو الاقتصادي لكل بلد من البلدان الستة لشمال أفريقيا (باستثناء ليبيا) وكذا تقييم مستوى التحول الهيكلي لاقتصاداتها.

## بنية الناتج المحلي الإجمالي وتطور القطاع الصناعي

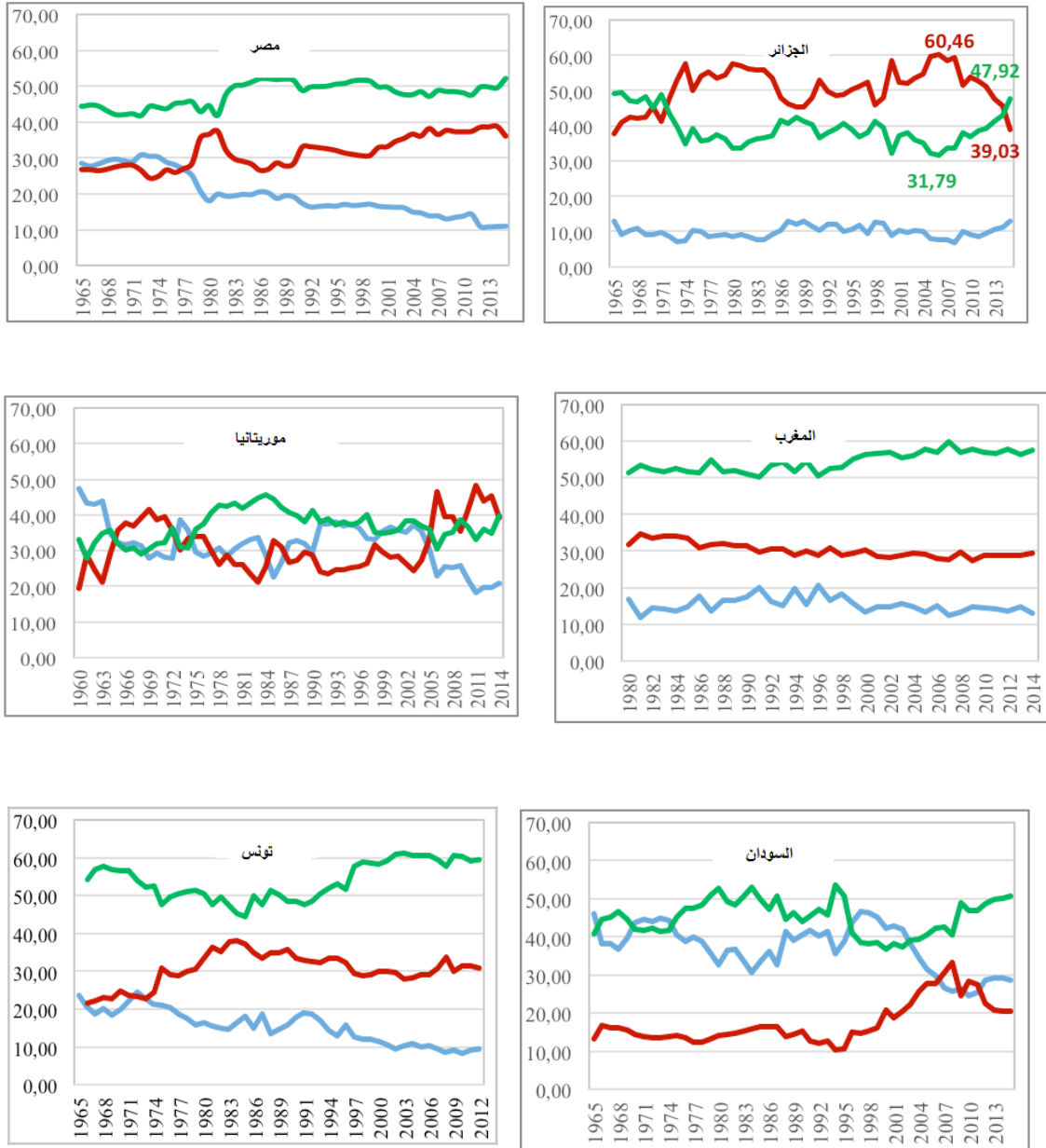
بالنسبة لمصر والمغرب وتونس والسودان تبقى حصة قطاع الخدمات في تركيبة الناتج المحلي الإجمالي أعلى، إذ بلغت حصصاً أكبر من 50 بالمائة (الشكل 2). وعلاوة على ذلك، بالنسبة لبلدان شمال أفريقيا الستة، تبقى حصة الزراعة في تركيبة الناتج المحلي الإجمالي ضعيفة (بين 10 و 20 بالمائة) مرفوقة باتجاه نحو الانخفاض. وتبلغ مساهمة حصة القطاع الصناعي في تركيبة الناتج المحلي الإجمالي 30 بالمائة في المتوسط. وفي الجزائر، تمثل الصناعة التحويلية 5٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي، وتصل إلى 50٪ إذا قمنا بحساب قطاع الهيدروكربونات. وشهد قطاع الخدمات نمواً كبيراً في الفترة ما بين 2006 و 2015، حيث ارتفعت مساهمة الناتج المحلي الإجمالي من 31.79٪ إلى 47.92٪

وبالنسبة لموريتانيا، في الفترة الممتدة من 1960 إلى 2015، تباينت حصة القطاع الصناعي بين 20 و 50 بالمائة مبرزة عدم استقرار مساهمة مختلف القطاعات المشكّلة للناتج المحلي الإجمالي. ويرجع عدم الاستقرار هذا إلى هشاشة الاقتصاد الموريتاني الذي لا يزال معتمداً على استخراج الموارد الطبيعية. وبالفعل فإن حصة الأنشطة الاستخراجية (نفط وحديد وذهب ونحاس... إلخ) في الناتج المحلي الإجمالي بعد أن بلغت 19.7 بالمائة في عام 2006 انتقلت إلى 15 بالمائة في عام 2010 و 11.6 بالمائة في عام 2014 (المكتب الوطني للإحصاء، موريتانيا). ويكشف التقسيم القطاعي الناتج المحلي الإجمالي عن المشكلات التي تحول دون التحول الهيكلي لاقتصادات شمال أفريقيا. وفي الواقع، تبين بيانات الشكل 2 أن مصر وتونس فقط هما اللتان شهدتا انخفاضاً ملموساً في حصة القطاع الزراعي من الناتج المحلي الإجمالي لصالح زيادة في حصة الصناعة.<sup>4</sup> وفيما يتعلق بموريتانيا والسودان، فإن العائق أمام التحول الهيكلي يكمن في وجود قطاع صناعي غير مستقر وذو مساهمة ضعيفة في تركيبة الناتج المحلي الإجمالي.

<sup>4</sup> كما يمكن اعتبار أن المغرب قد عرف تحولا هيكليا لاقتصاده، ويظهر هذا التحول انطلاقاً من بيانات إحصائية تغطي فترة سنوات الستينات، وللأسف الشديد، فإن قاعدة بيانات البنك الدولي التي استطعنا استعمالها لا توفر التركيبة القطاعية للناتج المحلي الإجمالي المغربي إلا بداية من عام 1980.

## الشكل 2

### التركيبة القطاعية للناتج المحلي الإجمالي



الخدمات وقيمتها المضافة ( ) كتسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي  
 الصناعة وقيمتها المضافة ( كتسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي )  
 الزراعة وقيمتها المضافة ( كتسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي )

المصدر: أعدت هذه التقديرات استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي، 2016 مؤشرات النمو العالمية، آب/ أغسطس 2016.

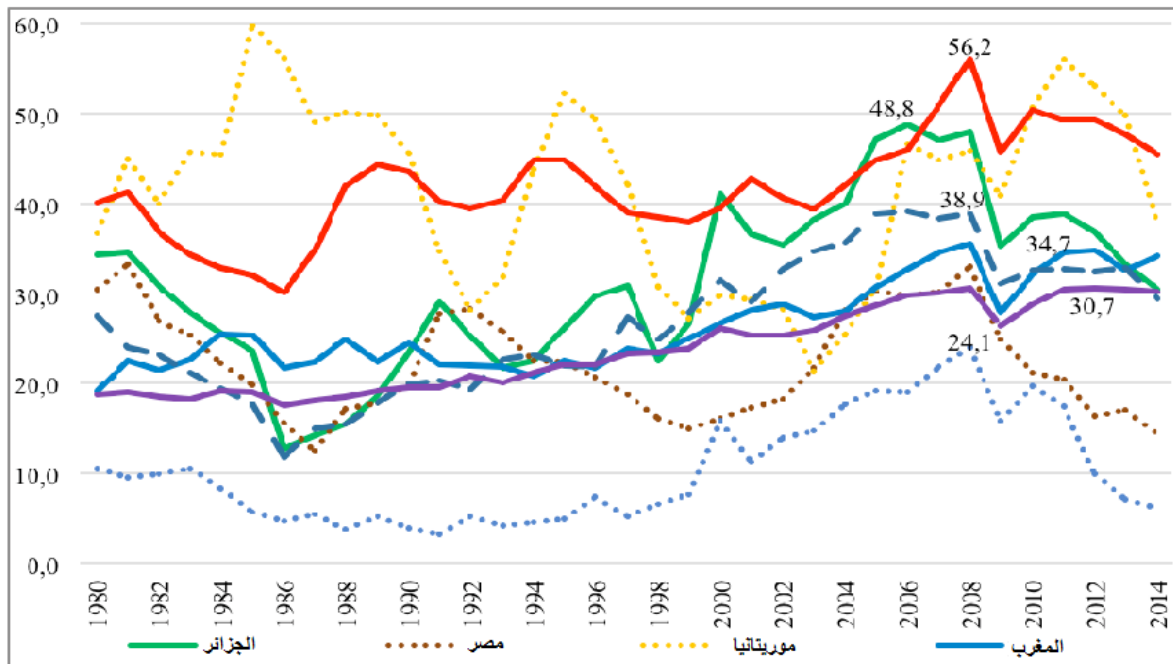
يبدو أن بلدان المنطقة الفرعية تسعى إلى تسريع عملية التحول الهيكلي من خلال تعزيز دور الابتكار، تحسن كبير في إجمالي إنتاجية العوامل والمواقع الاستراتيجية في الأسواق الديناميكية وذات القيمة المضافة الأعلى. وهذا من شأنه أن يترجم إلى مكسب هيكلي من حيث القدرة التنافسية.

### تطور الصادرات وبنيتها في شمال أفريقيا

توضح بيانات الشكل 3 أنه خلال الفترة الممتدة من 1986 إلى 2014، ارتفعت صادرات السلع والخدمات (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) لكل من تونس والمغرب بصورة أسرع منها في العالم كله. وبالنسبة لمصر والسودان، لم تتجاوز صادرات السلع والخدمات فيها 30 و20 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي. أما صادرات موريتانيا من السلع والخدمات فقد تطورت بوتيرة متغيرة، وهو ما يؤكد تبعية مبادلات هذا البلد للمعادن والفلزات.

### الشكل 3

#### تطور صادرات السلع والخدمات (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: أعدت هذه التقديرات استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي، 2016 مؤشرات النمو العالمية، آب/ أغسطس 2016.

كما تبين البيانات الإحصائية المتعلقة بالتوزيع القطاعي للصادرات (الشكل 4)،<sup>5</sup> أن صادرات الجزائر تتركز بصفة كبيرة جداً على المواد الهيدروكربونية. إذ لا تتجاوز حصة المواد التحويلية 3 بالمائة في المتوسط من مجموع الصادرات الجزائرية، فيما تمثل المواد الهيدروكربونية من 96 إلى 98 بالمائة من مجموعها، وهو ما يدل بشكل واضح على مساهمة قطاع المواد

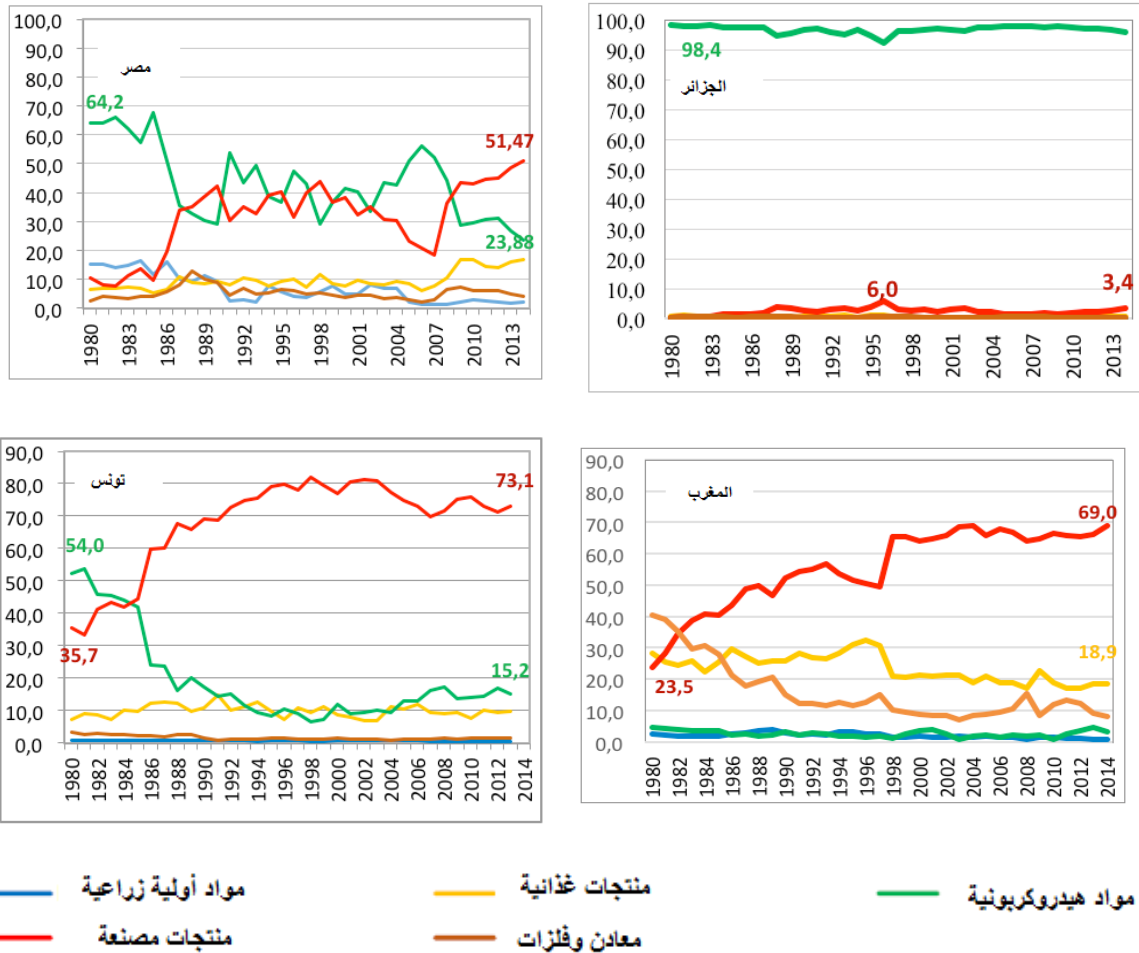
<sup>5</sup> بسبب نقص البيانات الإحصائية الكاملة، التركيبية الهيكلية لصادرات كل من موريتانيا والسودان لا تظهر في الشكلين 3 و 4.

الهيدروكربونية في الاقتصاد الجزائري. وفيما يخص مصر، انتقلت حصة المواد التحويلية في مجموع صادرات السلع والخدمات من 10.9 بالمائة في عام 1980 إلى 51.5 بالمائة في عام 2014. وقابل هذه الزيادة المتميزة تراجع في صادرات المواد الهيدروكربونية التي انخفضت من 64.2 بالمائة إلى 23.88 بالمائة في عام 2014. ولم تتجاوز حصة صادرات المنتجات الزراعية والغذائية والفلزات نسبة 10 بالمائة.

أما بالنسبة لكل من تونس والمغرب، فقد ارتفعت حصة صادرات المواد التحويلية في مجموع صادرات السلع والخدمات بصفة كبيرة خلال الفترة الممتدة من 1980 إلى 2014. وبالفعل فقد تجاوزت حصة المواد التحويلية في الصادرات الإجمالية نسبة 50 بالمائة في المغرب و80 بالمائة في تونس. وتؤكد هذه النتيجة أن السياسة الصناعية في هذين البلدين مكنت من تعزيز صادرات المنتجات الصناعية.

#### الشكل 4

##### بنية صادرات السلع

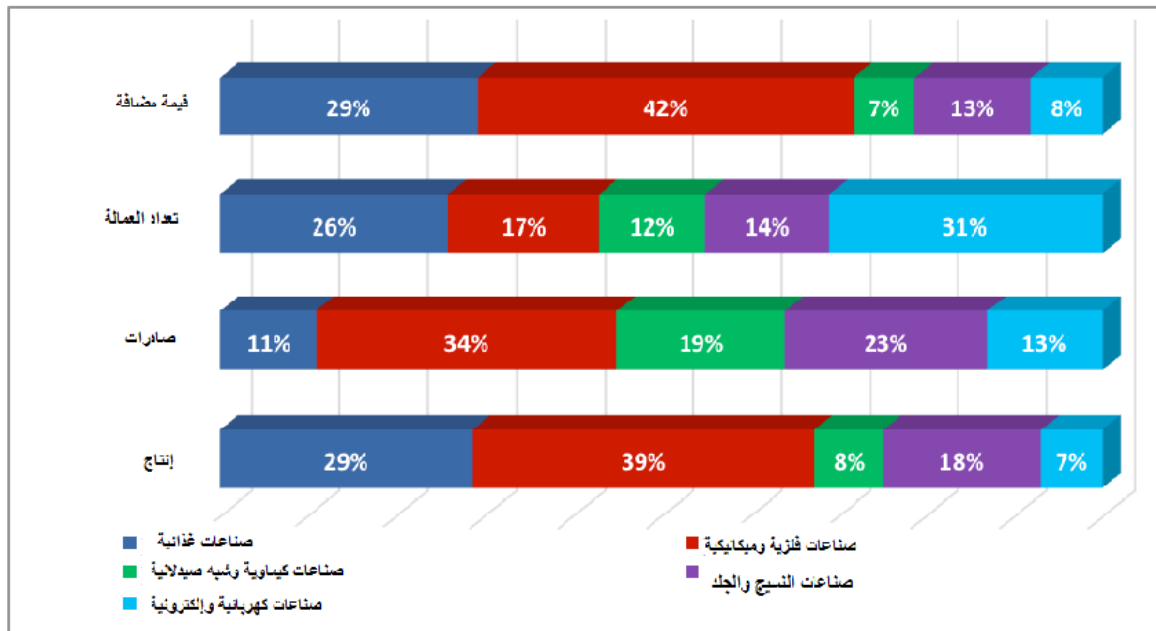


المصدر: أعدت هذه التقديرات استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي، 2016 مؤشرات النمو العالمية، آب/ أغسطس 2016.

وفي حالة المغرب، يبين تحليل مساهمة القطاع الصناعي في الإنجازات الاقتصادية الكبيرة خلال عام 2014<sup>6</sup> (الشكل 5)، من حيث القيمة المضافة والإنتاج والعمالة والصادرات على التوالي، أن الصناعة الكيماوية وشبه الكيماوية تضطلع بدور هام. وتساهم هذه الأخيرة في القيمة المضافة بنسبة 42 بالمائة، وهي مصدر 39 بالمائة من صادرات المواد التحويلية، في حين توفر الصناعة 17 بالمائة من الوظائف. وعلاوة على ذلك، تمثل صادرات الصناعة الكيماوية وشبه الكيماوية 39 بالمائة من مجموع صادرات المنتجات الصناعية. ومن جهة أخرى، تساهم الصناعة الغذائية في القيمة المضافة بنسبة 29 بالمائة وفي إجمالي العمالة بنسبة 29 بالمائة.

## الشكل 5

### مساهمة الصناعات في الإنجازات الاقتصادية الصناعية الكبرى في المغرب في عام 2014



المصدر: وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي

تجدر الإشارة إلى حدوث تغيير في بنية الصناعة المغربية، مع انهيار الأنشطة التقليدية، مثل المنسوجات، وظهور أنشطة جديدة، مثل السيارات، أو الطيران. وزادت حصة الصناعة الميكانيكية والتعدينية والكهربائية في القيمة المضافة الصناعية من 23.2٪ في عام 2007 إلى 28.9٪ في عام 2016. كما أن الصناعات الغذائية والزراعية والصناعات الكيماوية وشبه الكيماوية التي هي أيضا أنشطة النمو المرتفع نسبياً تساعد على تعويض الانخفاض في الأنشطة التقليدية.

أما فيما يتعلق بالاقتصاد التونسي، فيبين الشكل 6 المتعلق بالتحول الهيكلي للصناعة التحويلية، أن مساهمة الصناعة النسيجية والألبسة والجلود والأحذية في الناتج المحلي الإجمالي قد انتقلت من 2.5 بالمائة في عام 1983 إلى 6.1 بالمائة في عام 2002 لتستقر بعدها عند 3 بالمائة في عام 2014. وفي المقابل، انتقلت مساهمة الصناعة الميكانيكية

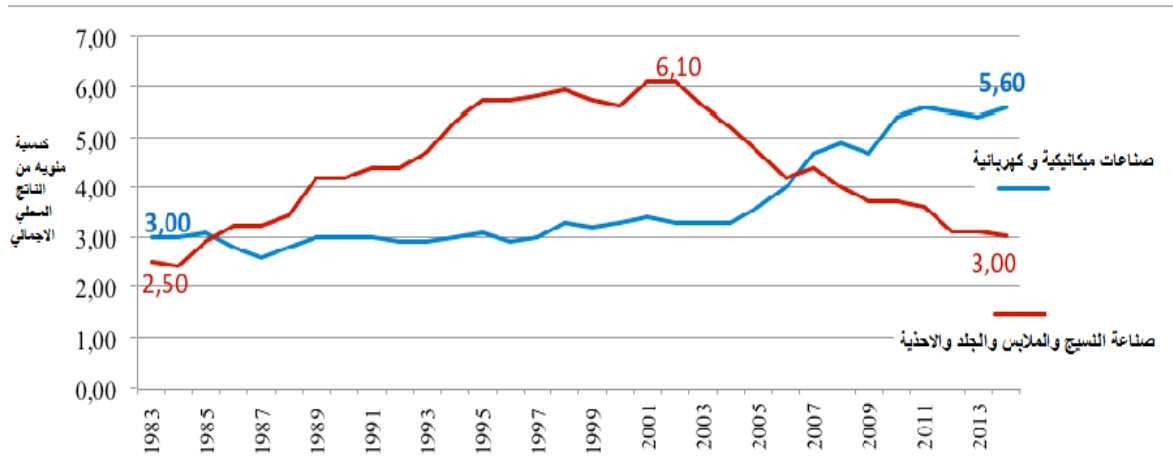
<sup>6</sup> لا تتوفر على بيانات إحصائية مفصلة ما عدا لعام 2014

والكهربائية من الناتج المحلي الإجمالي من 3 بالمائة في عام 1983 إلى 5.6 بالمائة في عام 2014 أي بزيادة مقدارها 86.7 بالمائة. من حيث المساهمة في الصادرات، انتقلت المنسوجات من 46.6٪ من إجمالي الصادرات في عام 2000 إلى 22.3٪ في عام 2016، في حين زادت حصة الصناعة الميكانيكية والكهربائية من 16.5٪ في عام 2000 إلى 45.5٪ في عام 2016.

وتبين هذه النتيجة أنه رغم الاستقرار النسبي للقطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي (أنظر الشكل 2)، شهد القطاع تحولات كبيرة. وبالفعل، فقد سجلت الصناعة التحويلية تنوعا تدريجيا على حساب قطاع النسيج ولصالح الصناعات الميكانيكية والكهربائية التي تعتبر اليوم من أولى القطاعات الموجهة للتصدير. وقد تم تحقيق التحول الهيكلي للاقتصاد التونسي في القطاع الصناعي أساسا.

## الشكل 6

### التحول الهيكلي للقطاع الصناعي في تونس، 1983-2014



المصدر: قاعدة بيانات المعهد الوطني للإحصاء بتونس.

### الدينامية القطاعية للعمالة

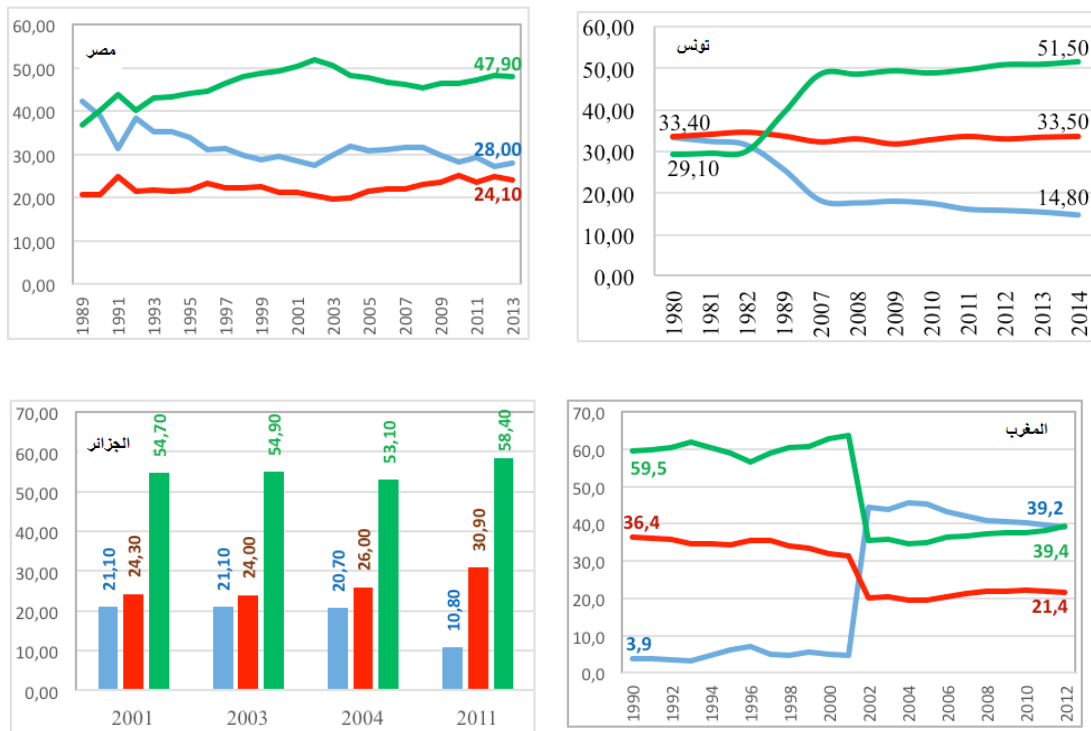
يساهم التحول الهيكلي إيجابا في التنمية الاقتصادية ويسمح بتوفير عدد كبير من فرص العمل. ويبين الشكل 7 الذي يوضح توزيع العمالة حسب قطاع النشاط، بأن جزءا كبيرا من السكان في تونس والجزائر والمغرب ومصر يوظف في قطاع الخدمات. وهو الأمر الذي يؤكد، كما سبق ذكره، الطابع المحدود للتحول الهيكلي في بلدان شمال أفريقيا. ونظريا، ينبغي لهذا الأخير أن يقترن بتقلص في حصة العمالة في القطاع الزراعي وكذا تحويل العمال نحو قطاعات اقتصادية أخرى أكثر إنتاجا مثل القطاع الصناعي.

وفي عام 2015، لم تتجاوز العمالة في القطاع الصناعي في تونس نسبة 33.5 بالمائة من العمالة الإجمالية. وخلال الفترة الممتدة من 1980 إلى 2015، ارتفعت العمالة في قطاع الخدمات بصفة كبيرة، إذ انتقلت من 29.1

بالمائة إلى 51.5 بالمائة من العمالة الإجمالية في حين انخفضت العمالة في القطاع الزراعي. وفي حالة المغرب، زادت العمالة في الزراعة زيادة كبيرة منتقلة من 3.9 بالمائة في عام 1990 إلى 39.2 بالمائة من العمالة الإجمالية في عام 2014. وترجع هذه الزيادة، على عكس البلدان الأخرى لشمال أفريقيا، إلى كون صادرات المواد الغذائية تمثل في المتوسط أكثر من 20 بالمائة من الصادرات المغربية (الشكل 4). وبالنسبة للجزائر ومصر لم يُسجل تغير ملموس فيما يتعلق بالعمالة حسب قطاع النشاط. ولا تتجاوز حصة العمالة التي يوفرها القطاع الصناعي في المتوسط 24.1 بالمائة في مصر و30.9 بالمائة في الجزائر.

## الشكل 7

### توزيع العمالة حسب قطاع النشاط



العمالة في الخدمات (كثيية مئوية من الإجمالي) — العمالة في الصناعة (كثيية مئوية من الإجمالي) — العمالة في الزراعة (كثيية مئوية من الإجمالي)

المصدر: أعدت هذه التقدرات استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي، 2016 مؤشرات التنمية العالمية، آب/ أغسطس 2016.

يبدو هكذا أن اقتصادات بلدان شمال أفريقيا شهدت عمليات تحول هيكلية محدودة نسبياً، مع وجود تباينات بين الدول. وتتركز الوظائف في قطاع الخدمات في حين تبقى حصة القطاع الصناعي دون مستوى مقوماته كمحرك حقيقي للتنمية الاقتصادية وموفر للوظائف.



### 3-1-2 المحاور الكبرى للسياسة الصناعية

مر تاريخ الصناعة في شمال أفريقيا بعدة مراحل تتم عن خيارات وتوجهات لسياسة صناعية وُضعت استنادا إلى سياسة عامة نابعة من إرادة قوية لتحقيق التنمية الاقتصادية. وهو ما يفترض أن الدولة تضطلع بدور مباشر ومهمين في الصناعة أو على العكس تقتصر على دور المرافق في تطوير القطاع الخاص.

وتتميز المرحلة الأولى باقتصادات خاضعة للرقابة والتخطيط مع تدخل كبير للدولة فيها. وهذا ما حدث في بلدان المغرب العربي في الستينات. أما بالنسبة لمصر، فقد بدأت هذه المرحلة مع صعود الحركة القومية العربية الناصرية منذ الخمسينات.

فقد سلكت توجهات السياسة الصناعية الكبرى نهجا تميز بمزيد من النزعة الحمائية ودور أكثر ريادة للدولة. وخلال هذه المرحلة، تم تبرير حركات التأميم المتعددة بحجة وضع حجر الأساس لصناعة ثقيلة وكذا صناعة الاستعاضة عن الواردات. ففي تونس والمغرب، على وجه الخصوص، أدت الدولة دورا رئيسيا في التنمية الصناعية من خلال الاستثمارات العامة الضخمة بفعل غياب طبقة رجال الأعمال الخواص آنذاك للقيام بمثل هذه المشاريع الاستثمارية. وبالتالي فقد كانت الخيارات الكبرى للسياسة الصناعية تصب في صالح تطوير القطاعات الصناعية إلى استبدال الإنتاج المحلي بالواردات. وقد رافقت السياسة الصناعية على وجه الخصوص بديلة للاستيراد من خلال تطبيق سياسة تدخلية طوعية وعدد من التدابير الحمائية.

كما جعلت الجزائر في مرحلة ما بعد الاستقلال من التنمية الصناعية أحد المحاور ذات الأولوية للدولة. إذ اضطلعت هذه الأخيرة بدور فعال بفرضها الرقابة على تطوير القطاع الصناعي ووضعها استراتيجية صناعية من شأنها ضمان أهم عمليات الإنتاج الصناعي الأساسي كالصلب و مواد البناء والأسمدة لسد حاجيات القطاع الزراعي والمواد الكيماوية ... الخ. ولكن، تمحور تطوير الصناعة أساسا على قطاع النفط الذي امتص أكثر من 60 بالمائة من الاستثمارات. ولم ينجز سوى القليل من أجل تنويع الاقتصاد أو تطوير القطاع الخاص.

وفي حالة موريتانيا في مرحلة الستينات، لم تكن الصناعة محورا ذا أولوية في السياسة الإنمائية فقد ظلت، في جوهرها، مهمشة مقارنة بالسياسات العامة الأخرى.

وتخضع سياسة التصنيع لمصر لخيارات مماثلة لتلك الخاصة ببلدان المغرب العربي لسنوات الستينات، إلا أنها تندرج ضمن تقليد تاريخي طويل الأمد يعود إلى الحقبة الاستعمارية في بداية القرن العشرين. وكمرحلة أولى، توجهت هذه الخيارات نحو إرادة تأميم الصناعة النابعة من صعود القومية بداية عام 1910. فمنذ هذا التاريخ وإلى غاية منتصف السبعينات، تطوير القطاع الصناعي للدولة. وهكذا، أنشأت السلطات العامة، كمرحلة أولى، هيئات رئيسية على غرار اللجنة الحكومية للتجارة والصناعة وبنك مصر واتحاد الصناعات المصرية دعما لمسار التصنيع. وفي هذا الإطار، تم تطوير صناعة تحويلية بديلة عن الاستيراد استجابة لإرادة تقضي باستقلال مصر عن الأسواق الخارجية؛ ويتعلق الأمر أساسا بإنتاج مواد أولية ووسيلة (منتجات كيميائية والفولاذ والورق والصلب والأسمدة والنسيج) بالإضافة إلى مواد استهلاكية ذات محتوى تكنولوجي (أجهزة التلفزيون والراديو والصناعة الصيدلانية). كما تم اعتماد تدابير مرافقة ذات طابع ضريبي وجمركي وإعانات... الخ. وبلغت سياسة التأميم الصناعي هذه أوجها في الخمسينات (وعقب ثورة 1952)، إذ أصبحت للصناعة خلالها أولوية حقيقية بالنسبة للدولة فشهدت إنشاء مشاريع استثمارية عامة ضخمة وتبوءت الصناعة مكانة متنامية الأهمية

في الاقتصاد. وفي السبعينات، تم تأميم الصناعة بصورة كلية تأكيداً للقومية والاشتراكية العربية وكذا تكريسا لإرادة الاستقلال عن الخارج والغرب على وجه التحديد.

وفي السبعينات، شرع المغرب، على غرار تونس، في محاولة للانفتاح الاقتصادي وتشجيع المبادرات الخاصة من خلال اتخاذ عدد من التدابير والقوانين التي تندرج في إطار تحقيق سياسة صناعية أكثر تحررا. ومثلت هذه المرحلة الثانية، بالنسبة لتونس على سبيل المثال، مرحلة تطوير صناعة تحويلية موجهة نحو التصدير وإنشاء صنديق وهياكل دعم ومرافقة للمؤسسات الخاصة مثل وكالة النهوض بالصناعة ومركز النهوض بالصادرات وصندوق التطوير واللامركزية الصناعية والتصويت على قانون يرمي إلى تشجيع نشاطات التصدير من خلال حوافز ضريبية لمشاريع التصدير (قانون 72). وقد أدى ذلك إلى جذب عدد كبير من الاستثمارات الخاصة في الصناعة التحويلية، لاسيما النسيج والجلود. لكن، بالرغم من سياسة الانفتاح هذه إلا أن الصناعة تبقى نسبيا محمية: صناعة مختلطة تستمر الدولة في تطوير الصناعة بهدف الاستعاضة عن الاستيراد بالموازاة مع تطوير سياسة تحويلية موجهة للتصدير. وفي المغرب، كان الانفتاح على الاستثمارات الأجنبية المباشرة مرفوقا أيضا بتحفيز المبادرات الخاصة بهدف الاستعاضة عن هذه الاستثمارات لاحقا.

وكان الانفتاح منعطفا جذريا في خيارات السياسة الاقتصادية لمصر في مرحلة السبعينات. وقاد الرئيس السادات في عام 1974 سياسة الانفتاح هذه نحو الغرب (تغير التحالف السياسي). وهي تمثل قطيعة حقيقية مع الاشتراكية العربية نظرا لنزعتها في تحرير الاقتصاد والانتقال التدريجي من دولة تدخلية ومركزية إلى دولة في خدمة تطوير القطاع الخاص. وعموما فإن السياسة المعتمدة هي سياسة انفتاح على الغرب وتحرير الاقتصاد وتحفيز القطاع الخاص وجذب رؤوس الأموال الأجنبية. وقد نزعّت التدابير المتخذة نحو تيسير الإجراءات لفائدة المستثمرين الخواص من المواطنين أو الأجانب: المساهمة في رأس مال المؤسسات الحكومية وتيسير إجراءات التجارة الدولية والحصول على ملكية الأراضي لفائدة المستثمرين الأجانب... إلخ. ولكن حصيلة سياسة الانفتاح لم تأت بالنتائج المرجوة، لاسيما فيما يتعلق بتطوير الصناعة التحويلية. وبالفعل فقد بقيت الاستثمارات الأجنبية دون التوقعات وحصص القطاع الخاص في الصناعة منخفضة نسبيا. وتعود أسباب ذلك أساسا إلى بيئة ممارسة الأعمال، من رشوة وأعباء إدارية ومنافسة غير نزيهة بين قطاع الصناعة التحويلية العام المدعم بقوة والقطاع الخاص الذي لا يستفيد من أي دعم.

أما في الجزائر، فقد كانت السبعينات مرحلة تأكيد الدور الفعال للدولة التي وضعت أسس تصنيع الاقتصاد الجزائري، وذلك في إطار أول مخطط للتنمية ذي أربع سنوات (1970-1973) وكذا المخططات التي تلتها إلى غاية منتصف الثمانينات. وتم ذلك أساسا من خلال إنشاء مجتمعات صناعية عمومية كبرى قامت ببناء القطاعات ذات الأولوية في الصناعة والصناعة الغذائية تنفيذا لتوصيات مخطط التنمية. ومثلت هذه الفترة التي تميزت بهيمنة الدولة على الصناعة وبمكانة ضئيلة احتلها القطاع الخاص، العصر الذهبي للصناعة الجزائرية التي بدأت تفقد زخمها انطلاقا من منتصف الثمانينات.

وفي مرحلة ثالثة امتدت خلال الثمانينات والتسعينات، تم تعزيز محاولة الانفتاح والليبرالية التي بدأت في السبعينات تحت تأثير خطط التكيف الهيكلي التي نفذها صندوق النقد الدولي في شمال أفريقيا.

وفي تونس، أسفرت مواصلة سياسة الانفتاح وتشجيع الاستثمار (الوطني كما الأجنبي) عن وضع قانون جديد لتشجيع الاستثمار في عام 1993 (توحيد القوانين القطاعية السابقة وتشجيع الاستثمارات في القطاعات ذات الأولوية). كما فرض توقيع اتفاق التبادل الحر مع الاتحاد الأوروبي في عام 1995 ضرورة إعادة هيكلة الصناعة التونسية وتحديثها بهدف تقوية القدرة التنافسية للمؤسسات. وقد تم تحقيق ذلك من خلال البرامج الثلاثة الكبرى التالية:

1) برنامج الارتقاء بالصناعة التونسية من حيث تقنيات الإنتاج والإدارة، وغير ذلك، الذي امتد على برنامجين للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (من 1996 إلى غاية 2006)؛

2) برنامج التحديث الصناعي بين 2003 و2008 الذي يهدف إلى تمويل الاستثمارات غير المادية كالمساعدة التقنية والخبرة؛

3) برنامج دعم القدرة التنافسية للمؤسسات وتيسير الوصول إلى السوق.

وبصفة عامة، تميزت استراتيجية التنمية الصناعية في تونس، منذ الاستقلال إلى غاية سنوات الألفين، بكونها استراتيجية أفقية. وقد سعت الدولة من خلالها إلى توفير الظروف المناسبة لتطوير القطاع الخاص (لاسيما خلال السبعينات). وقد تميزت هذه الاستراتيجية في بعدها السياسي بإجراءين أساسيين هما: قانون 72 وقانون تشجيع الاستثمار بالإضافة إلى برنامج الارتقاء بالصناعة الذي كان أيضا بمثابة عنصر جوهري في هذه الاستراتيجية. كما وضعت الدولة الجهاز المؤسسي والآليات اللازمة لتأطير المشاريع الصناعية ومرافقتها ومتابعتها.

وفي المغرب، جعل برنامج التكيف الهيكلي السلطات في التسعينات تعتمد المعايير الجديدة لسياسات التنمية الخاصة بالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتقضي هذه المعايير بتقليص تدخل الدولة وتأسيس مبادئ اقتصاد سوق مفتوح (الملكية الخاصة وانفتاح الأسواق الوطنية والمنافسة). كما أنها كانت تنطوي أيضا على تنفيذ جزئي للإصلاحات الهيكلية التي جاءت في "توافق آراء واشنطن" (تحرير التجارة الخارجية والقطاع المالي والخصخصة). وموازية مع تحرير التجارة تم عقد اتفاقات تبادل حر، لاسيما الاتفاق الموقع مع الاتحاد الأوروبي في عام 1996 وتم تنفيذه في عام 2000.

كما أجرت الجزائر خلال التسعينات وبدعم من صندوق النقد الدولي إصلاحات هيكلية وضعتها على طريق تحرير أكبر لاقتصادها. وجاءت هذه الإصلاحات نتيجة الأزمة التي عاشتها منتصف الثمانينات بفعل الصدمة النفطية الارتدادية. وأدت هذه الأزمة التي تجلت في الركود شبه التام للنشاط الاقتصادي وأزمة الديون الخارجية والاحتجاجات الاجتماعية، إلى إجراء الإصلاحات الاقتصادية اللازمة في إطار برنامج التكيف الهيكلي. وفي ذلك الوقت، أغلقت عدة مؤسسات صناعية عامة أبوابها. وظل القطاع العام يحتكر الصناعة الثقيلة، لكن حصتها في القيمة المضافة للصناعة العامة تراجعت. وارتفعت حصة القطاع الخاص حتى وإن بقيت الاستثمارات الصناعية الخاصة مركزة على صناعة المواد الاستهلاكية. ولم يكن لإرادة الإصلاح وإحداث التحول في الاقتصاد، الذي يمر بمرحلة التحرير، الأثر المنشود حتى وإن أحدثت بعض التغييرات وأعمدت النظر في النموذج الصناعي الجزائري. وإلى غاية عام 2010، من الصعب اعتبار الصناعة الجزائرية صناعة متنوعة، إذ إنها تظل مركزة بشكل كبير على قطاع المواد الهيدروكربونية بقطاع عام مهيمن على الصناعة الثقيلة.

وفي مصر، اتسمت سنوات التسعينات بمواصلة سياسة الانفتاح والتحرر، بل وبتعزيزها، من خلال وضع خطة للتكيف الهيكلي في عام 1990. وكان الهدف الرئيسي هو تحفيز الصادرات والحد من تبعية مصر للخارج، لكن تعلق الأمر أيضا، فيما يخص السياسة الصناعية، بخصخصة المؤسسات العامة وتخفيف قوانين الاستثمار بقدر أكبر. وشملت هذه الخطة برنامج خصخصة لجميع المؤسسات العامة باستثناء بعض المؤسسات أعتبر أنها تخدم المصلحة العامة كالصناعات الصيدلانية على سبيل المثال. وتم إطلاق إصلاحات عميقة على صعيد الصناعة التحويلية. وقد اتخذت تدابير تشجيعية

بغية تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل "تحويل قطاع التصنيع بصفة كلية إلى المؤسسات الخاصة".<sup>7</sup> وقد أثمرت هذه السياسة بما أن القطاع الخاص أخذ فعلا يتبوأ مكانة أكبر منذ التسعينات. وباستثناء فرع المواد الكيماوية والمعادن الأساسية التي لا يزال يحتكرها القطاع العام، هيمن القطاع الخاص على الفروع الصناعية الأخرى كالنسيج والصناعة الغذائية والسلع المعدنية. ولكن الأمر يتعلق أساسا بمؤسسات ذات حجم كبير وبالتالي فإن برنامج تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الصناعة لم يحقق النتائج المنشودة لأن هذه الأخيرة تعاني من مصاعب للحصول على التمويل المصرفي.

وفيما يخص موريتانيا، وبالموازاة مع سياسة تركز على تطوير الصناعات الاستخراجية، كان التوجه بداية الثمانينات صوب تشجيع الاستثمار الخاص عن طريق نظام يقدم تحفيزات وتسهيلات لتمويل المشاريع الصناعية. وقد اندرج هذا النهج الجديد في إطار خطة ذات أربع سنوات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة الممتدة من 1980 إلى 1985، تهدف إلى زيادة تطوير الصناعة التحويلية ونسيج المؤسسات المتوسطة والصغيرة بالإضافة إلى تنمية الموارد الطبيعية.

واليوم، تتجه الخيارات الصناعية التي قامت بها مختلف بلدان شمال أفريقيا نحو ضرورة تحقيق تحول هيكلي للاقتصاد وتطوير الصادرات. وانطلاقا من المكاسب الصناعية المحققة منذ الاستقلال، أعدت تونس من جهتها استراتيجية صناعية جديدة، ذات منحى عمودي نوعا ما، تهدف إلى رفع مستوى المواد المصدرة وتطويرها والتنوع وتطوير حاضنات مؤسسات في فروع النشاطات المتبادلة (الميكانيكا الإلكترونية، والمعلوماتية الأحيائية، والتكنولوجيات الأحيائية المطبقة في الصناعات الصيدلانية، إلخ...)، وزيادة أكبر في الصادرات والاستثمارات. كما قامت الدولة بمضاعفة عدد الأقطاب التكنولوجية من منطلق تطوير المجموعات المواضيعية وتشجيع الابتكار، وتشمل هذه الأقطاب التي تقودها شركات بين القطاع العام والقطاع الخاص وتوطنت في عدة مناطق من الإقليم الوطني، على تخصصات متعددة هي التكنولوجيات الأحيائية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنسيج والميكانيكا وغيرها.

كما شكلت سنوات الألفين منعطفًا بالنسبة للمغرب من حيث دور الدولة في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها. وقد تأثر هذا المنعطف بخبرة البلدان المصنعة الجديدة في آسيا حيث كان تدخّل الدولة أمرا حاسما في تطوير القدرة التنافسية للصناعة الوطنية. وعليه، خلال النصف الأول من سنوات الألفين، قام المغرب بوضع تدابير ترمي إلى النهوض بالاستثمار بالإضافة إلى تقرير إعفاءات ضريبية. وقد تم إطلاق خطة الإقلاع في عام 2005 ثم تحديثها عام 2009 لتصبح الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي حيث يستهدف قطاعات محددة مثل صناعة السيارات وصناعة الطيران والالكترونيات والنسيج والصناعة الغذائية... إلخ. وقد ساهم الميثاق في توجيه الصادرات صوب الأسواق عالية النمو. كما مُنحت حوافز للاستثمار الوطني والأجنبي تحقيقا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وانطلاقا من عام 2014، وضعت وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي برنامجا جديدا هو خطة التسريع الصناعي 2014-2020 الذي يعتمد نهجا جديدا يركز على إنشاء منظومات صناعية. ويتمثل دور هذه المنظومات في تهيئة البيئة الملائمة لإقامة شركات استراتيجية موجّهة وذات منفعة متبادلة بين القادة الصناعيين والمؤسسات المصغرة والصغيرة والمتوسطة.

أما في الجزائر، فقد وقعت الحكومة والشركاء الاقتصاديون والاجتماعيون ميثاقا وطنيا للنمو الاقتصادي والاجتماعي في شباط/ فبراير 2014. وتم الإشارة إليه كإطار مرجعي للسياسة الصناعية في وثيقة "سياسة الحكومة الصناعية في مجال الصناعة والمناجم". وتندرج خيارات الحكومة فيما يتعلق بالسياسة الصناعية في إطار الخطة ذات الخمس سنوات للفترة

Cottenet-Djoufelkit, H. (2001). L'industrialisation de l'Égypte au XXème siècle, Égypte / Monde Arabe, n°4- 7 5, pp 135-171

2015-2020 التي تُدرج كمحور للنمو "مواصلة جهود إدماج الاقتصاد الوطني في محيطه الخارجي من خلال منح الأولوية للمجال الوطني المثمر لبلوغ الهدف الأساسي المتمثل في التخلص تدريجياً من التبعية للمواد الهيدروكربونية." وتترجم هذه الخطة، في جزئها المتعلق بالسياسة الصناعية، في الإرادة في تعزيز رأس المال الصناعي الموجود أساساً، من جهة، وشرع الجزائر في تنويع أكبر لصناعاتها من جهة أخرى. وبالتالي، تتجه الأهداف صوب تطوير القطاع الصناعي وقطاع المناجم وتعزيز القدرة التنافسية الصناعية وتحسين البيئة المحفزة على الاستثمارات الصناعية. وقد شملت الخيارات القطاعية للسياسة الصناعية أساساً ما يلي:

- إنتاج الاسمنت، والفوسفات، والأسمدة، وصناعة الصلب، ومواد البناء المعدنية فيما يتعلق بتأمين الموارد الطبيعية؛
- الصناعات التي تساهم في تزويد القطاعات الإستراتيجية كالطاقة والطاقة المائية والزراعة؛
- الصناعة الصيدلانية باعتبارها مثالا ساطعا شاهدا عن قطاع صناعي فرعي معرّض لسياسة الاستعاضة عن الواردات، بما أن السوق الجزائرية تحتل المرتبة الأولى ضمن بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط<sup>8</sup> والهدف الذي تصبو إليه السلطات الحكومية يتمثل في تغطية السوق بمعدل 70 في المائة من الإنتاج الوطني (عبر الاستثمارات المحلية والأجنبية).

ومن ناحية أخرى، لم يكن تطوير الصناعة الأولوية الرئيسة للسلطات الموريتانية خلال سنوات الألفين بالرغم من وضع إطار استراتيجي لمكافحة الفقر. ومع ذلك، تم اعتماد وثائق الاستراتيجية القطاعية<sup>9</sup> التي تنص، من جملة أمور، على تعزيز القدرة التنافسية للصناعات التحويلية وتحسين بيئة ممارسة الأعمال وإقامة شراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص... الخ.

وقد تم اليوم تحديد رؤية استراتيجية جديدة للفترة من 2015 إلى 2019. وتتجلى في سياسة صناعية مندمجة تتماشى مع خطة التنمية لما بعد عام 2015 في مجالات النمو، والشمول، ومكافحة أوجه التفاوت، والفقر، التي تركز عليها الاستراتيجية الوطنية للتنمية. وهي تهدف إلى الرفع من مساهمة الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي بصفة ملموسة من خلال تطوير الصناعة التحويلية وتنويع الأنشطة الصناعية وتحسين جودة المؤسسات العاملة في مجال الصناعة وقدرتها التنافسية، في جملة أمور.

<sup>8</sup> حسب موقع الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.

<sup>9</sup> وزارة التجارة والصناعة والسياحة، 2015. إستراتيجية تطوير القطاع الصناعي 2015-2019. الجمهورية الإسلامية الموريتانية

## 2-3 الإقليم والسياسة الصناعية في شمال أفريقيا

### 1-2-3 التوزيع الإقليمي للنشاط الصناعي: أرقام هامة

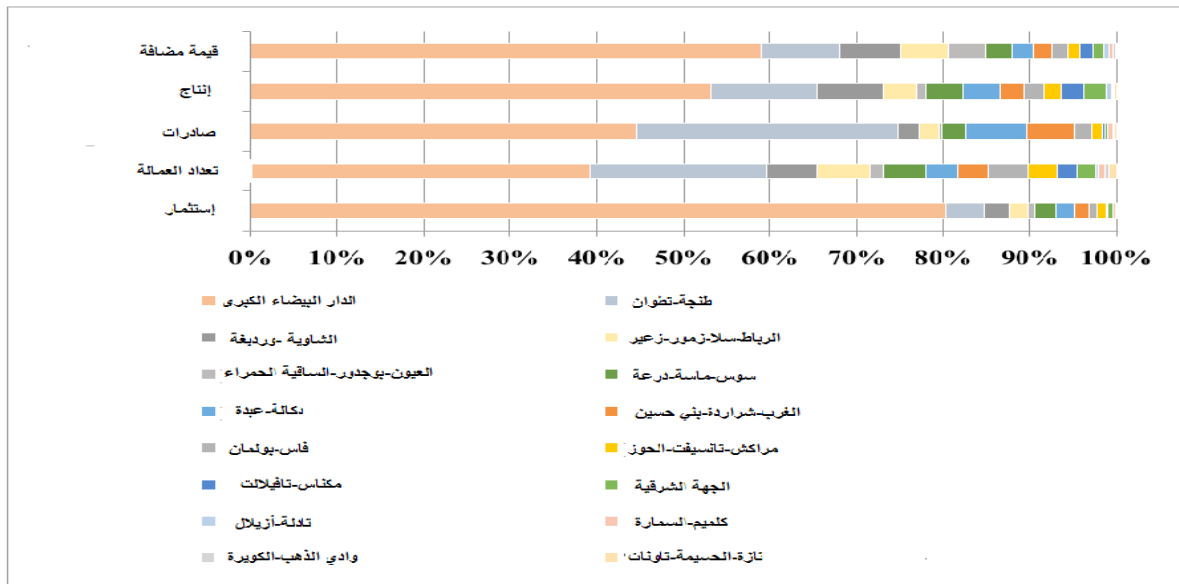
يُظهر تحليل التوزيع الإقليمي للنشاط الصناعي على مستوى البلدان المدروسة وجود فوارق إقليمية في كل بلد منها.

ففي المغرب، تستحوذ جهة الدار البيضاء الكبرى على حوالي 60 بالمائة من القيمة المضافة الصناعية (بعمالة تبلغ قرابة 235000 شخص) و80 بالمائة من الاستثمار الصناعي (أي 25 مليار درهم)، مثلما يبينه الشكل 8. إلا أننا نشهد بروز أقطاب صناعية جديدة في جهة طنجة الواقعة شمال البلد التي تعرف ازدهارا لقطاع صناعة السيارات. فقد سجلت بالفعل 30 بالمائة من الصادرات (حوالي 38 مليار درهم) وتوظف 20 بالمائة من العمالة الصناعية (أكثر من 120 ألف شخص). وتجدر الإشارة إلى أن السياسة الصناعية التي نفذها المغرب خلال السنوات الأخيرة سجلت نتائج ملموسة في قطاع صناعة السيارات، وهو أول قطاع مصدر. فقد ارتفع إلى مستويات نمو مطردة خلال السنوات العشر الأخيرة، بل إنه تجاوز النمو الخاص بالفوسفات في عام 2015.

كما أظهر قطاع الطيران مصداقيته. وفي هذا الصدد، وقّع كل من المغرب وشركة بوينغ عام 2006 اتفاقا يقضي بتأسيس أكثر من 120 من المزودين الرئيسيين لبوينغ في المجموعات المغربية لصناعة الطيران برقم أعمال في حدود أكثر من مليار دولار أمريكي وإنشاء حوالي 8700 منصب عمل مباشر. ومن المنتظر أن يضاعف هذا الاتفاق من قدرات تصدير القطاع بحلول عام 2020.

## الشكل 8

### التوزيع الإقليمي للنشاط الصناعي في المغرب (2014)

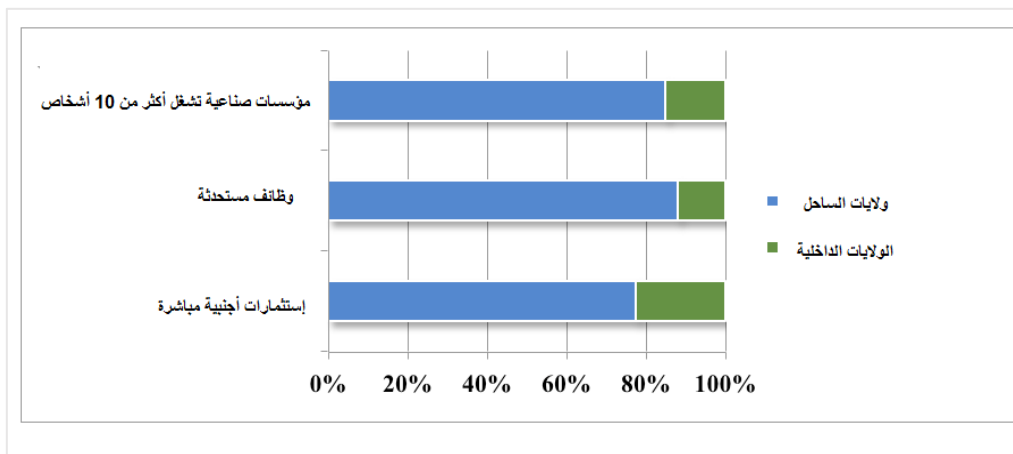


المصدر: وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي، المغرب (التقسيم الإقليمي لعام 2014 قبل إصلاح الهيكلية الإقليمية المتقدمة الذي سمح بتقليص عدد الجهات من 16 إلى 12).

وفي تونس، توجد فوارق كبيرة بين الولايات الساحلية والولايات الداخلية. ففي عام 2012، تركزت 85 بالمائة من المؤسسات الصناعية في الولايات الساحلية و88 بالمائة من العمالة و77 بالمائة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة مثلما يبينه الشكل 9 أدناه.

## الشكل 9

التوزيع الإقليمي للمؤسسات الصناعية (التي تشغل أكثر من 10 أشخاص) ولمناصب العمل ذات الصلة وللاستثمارات الأجنبية المباشرة في تونس (2012)

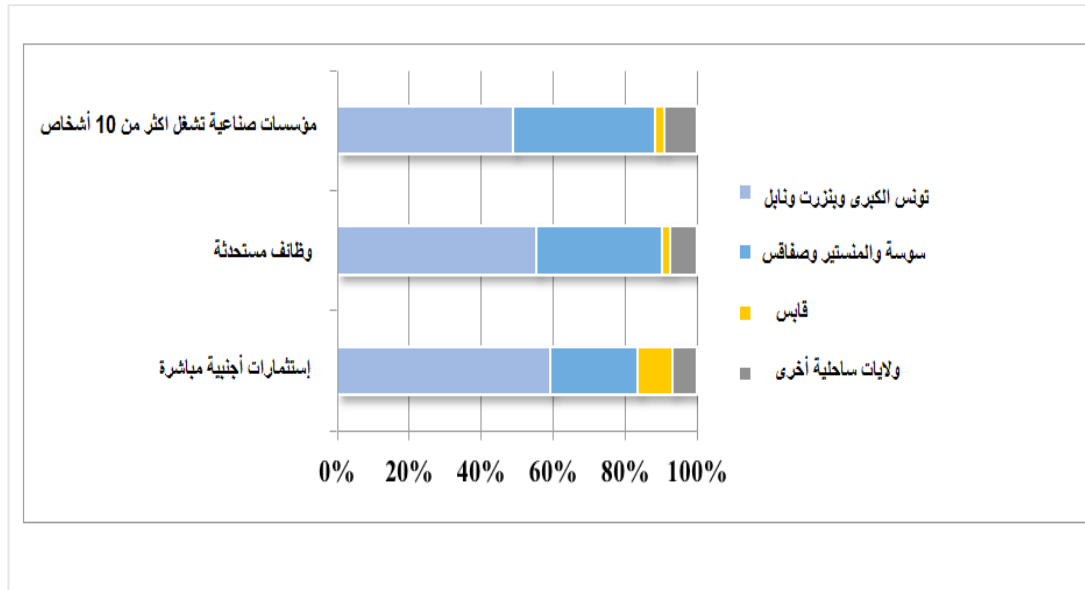


المصدر: وكالة النهوض بالصناعة والتجديد ووكالة النهوض بالاستثمار الأجنبي والتحديد فيما يخص الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

ففي الولايات الساحلية، يمكننا التمييز بين قطبين هامين كما يوضحه الشكل 10. إذ يتركز قرابة نصف عدد المؤسسات الصناعية وفرص العمل المتوفرة في الولايات الساحلية الشمالية (تونس الكبرى والولايات المجاورة)، في حين يقع ثلث عددها في الولايات الساحلية الشرقية (سوسة والمنستير و صفاقس). والاتجاه نفسه ينطبق على توزيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاع الصناعي. ولكن تجدر الملاحظة أن ولاية قابس التي تمثل قطب الصناعات الكيماوية لتحويل الفوسفات في البلد، تجذب جزءا مشجعا من الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

## الشكل 10

نظرة مركزة على توزيع المؤسسات الصناعية (التي تشغل أكثر من 10 أشخاص) ومناصب العمل والاستثمارات الأجنبية المباشرة في الولايات الساحلية في تونس (2012)



المصدر: وكالة النهوض بالصناعة والتجديد، ووكالة النهوض بالاستثمار الأجنبي والتحديد فيما يخص الاستثمارات الأجنبية المباشرة

في مصر، نلاحظ تركز المناطق الصناعية وفرص العمل في القاهرة الكبرى والإسكندرية والدلتا ووادي النيل. وذلك رغم إنشاء العديد من المناطق الصناعية إلا أنها تبقى مركزة في مصر العليا.

وعلى المنوال نفسه، تتمركز الاستثمارات في الجزائر في المناطق الشمالية للبلد (الشمال-الوسط والشمال الشرقي والشمال الغربي) بمعدل 67 بالمائة من عدد المشاريع الاستثمارية و77 بالمائة من العمالة المتولدة عن ذلك في الفترة الممتدة من 2002 إلى 2012. وتأتي كل من منطقتي الجنوب الشرقي والهضاب العليا في المرتبة الثانية بمعدل 11 بالمائة من عدد المشاريع الاستثمارية و8 بالمائة من العمالة المتولدة، لكل منطقة على حدة. وبلغ معدل المشاريع في المناطق الواقعة في الهضاب العليا الوسطى والهضاب العليا الشرقية وتلك الواقعة في الجنوب الغربي، التي اعتادت على أن تأتي في ذيل الترتيب، 3 بالمائة لكل واحدة منها. (بيانات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار).

وفي السودان، يتمركز 65 بالمائة من النشاط الصناعي في ولاية الخرطوم (العاصمة) تليها ولاية الجزيرة والنيل وجنوب دارفور وولاية البحر الأحمر (20 بالمائة) و15 بالمائة المتبقية موزعة بصفة غير متساوية على الولايات 12 الأخرى.

ولا تزال ظاهرة التركيز أكثر حدة في موريتانيا حيث تتموقع الصناعات التحويلية أساسا في نواكشوط والمنطقة الحرة لنواذيبو نظرا بوجه خاص لتركز السكان ذوي القدرة الشرائية في هاتين المدينتين، ووجود عوامل إنتاجية وكذا سهولة التصدير بفضل توفر الهياكل الأساسية للموانئ.

ومع ذلك، وبغض النظر عن هذه الفوارق الإقليمية، ينبغي للسلطات العامة بذل جهود كبيرة للتمكن من إعادة التوازن الجغرافي للنشاط الصناعي في المغرب وتونس.



وتضطلع الأقطاب التكنولوجية التي تم إنشاؤها في تونس انطلاقا من عام 2006 بدور هام فيما يتعلق بتشمين خصائص كل منطقة ومواردها، وهي بمثابة وسيلة للتنمية الإقليمية. وعلاوة على الهدف المتمثل في تحقيق تغطية للإقليم بكامله، تم اختيار موقع إنشاء كل قطب حسب الخصائص الاقتصادية لكل جهة من جهات البلد. وعليه، فقد تم حاليا إنشاء عشرة أقطاب تكنولوجية في تونس.

وفي المغرب، تزامنت السياسة الصناعية منذ عام 2005 مع وضع خطة وطنية لتطوير الهياكل الأساسية لتنشيط مختلف المناطق الناشئة من الاستراتيجية الصناعية. وترجمت هذه الاستراتيجية بتطور واضح في الهياكل والمناطق الصناعية في كامل الإقليم بالإضافة إلى توظيف رواد عالميين في مجال الصناعة، وهو ما جعل الاستثمارات الأجنبية المباشرة ترتفع لتبلغ معدلا سنويا مقداره 23 بالمائة في المتوسط منذ عام 2009.

وفي مصر، نشهد منذ عام 2002 تطورا للمناطق الصناعية والمركبات الصناعية والمناطق الاقتصادية ذات الأولوية بفضل الإجراءات الضريبية التفضيلية (الإعفاءات) على استيراد سلع إنتاجية ومواد أولية وتسهيلات كبيرة في الإجراءات الإدارية وهياكل أساسية ملائمة... إلخ. وقد تمت إعادة هيكلة المناطق الصناعية في إطار البرنامج الإنمائي لعام 2006 لتُدار على المدى الطويل بواسطة شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تضطلع بتهيئة الإقليم وعمل المنطقة.

وفي الأخير، تعززت الجزائر ببرنامج يقضي بإنشاء 50 منطقة صناعية لزيادة عرض العقار الموجه للصناعة، كما أنه يتضمن مناطق نشاط موجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتضمن الدولة تهيئتها. وعلاوة على ذلك، يصبو المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى توفير شروط الإنعاش الصناعي والتنويع الاقتصادي من خلال تعزيز القدرة التنافسية للإقليم ضمن أقطاب الجذب. وتضم هذه الأقطاب ولايات عديدة حيث ستتطور مناطق مدججة للتنمية الصناعية وكذا أقطاب تكنولوجية.

### 3-2-2 أنماط إدارة السياسة الصناعية على الصعيد الاقتصادي الكلي

في كافة البلدان التي تمت دراستها، تندرج صياغة السياسة الصناعية ضمن اختصاص وزارة الصناعة. وبالإضافة إلى هذه الجهة الفاعلة الهامة في السياسة الصناعية هناك الهيئات العامة أو الوكالات ذات الطابع الوطني التي تؤدي دورا هاما في المغرب والجزائر وتونس ومصر. ويوضح الجدول 8 أن كل بلد من هذه البلدان الأربعة يملك العديد من الهيئات العامة تتمحور مهامها حول السياسة الصناعية ووضعها وضبط العقار والملكية الصناعية... إلخ. وعلى العكس، لا توجد في موريتانيا هياكل مكلفة بتأطير الأنشطة الصناعية ودعمها على الصعيد التقني والتكنولوجي وكذا على صعيد الاستراتيجيات التجارية. وبالتالي فإن الجانب المؤسسي يعاني من نقائص وينبغي أن توظف الاستراتيجية الصناعية الجديدة (2015-2019) لتعزيز الإطار المؤسسي. وأخيرا، تختلف حالة السودان عن بقية البلدان المدروسة بسبب وجود نوعين من الإدارة في هذه الدولة الفدرالية، وهي الحكومة الفدرالية (التي تتوفر على وزارة فدرالية للصناعة) وحكومات لإدارة مختلف الولايات.

وعلاوة على الهيئات ذات الطابع الوطني المذكورة سالفًا، تعتبر المؤسسات أيضا جهات فاعلة رئيسية، سواء تعلق الأمر بهياكل أرباب الأعمال التي تمثل القطاع الخاص مثلما هو الحال في المغرب (الإتحاد العام لمقاولات المغرب) وفي تونس (الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية أو مؤسسات المواطنين التونسية) أو بالمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي مثلما هي عليه الحال في الجزائر. وبالفعل فإن القطاع الصناعي العام الجزائري يتشكل من 12 مجمعا صناعيا هي بمثابة متعاملين متخصصين حسب الفرع، ينشطون في إطار السياسة الصناعية لإعادة الانتشار في قطاعات استراتيجية.

كما توجد جهات فاعلة هامة للسياسة الصناعية على الصعيد الإقليمي. ونذكر بوجه خاص دور بعض الجماعات الإقليمية التي تم مؤخرا توسيع اختصاصاتها فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية. مثلما هي حال الجهات في المغرب. فضلا عن ذلك، تؤدي بعض المصالح غير الممركزة التابعة للوزارات أو الممثلات الإقليمية للهيئات الوطنية دورا بارزا، خصوصا فيما يتعلق بالاستثمار، وهي حال المراكز الجهوية للاستثمار في المغرب والشبابيك الموحدة اللامركزية في الجزائر والمديريات الإقليمية لوكالة النهوض بالصناعة والتجديد في تونس. ويجدر التنويه كذلك بدور التنشيط والتنسيق الذي يضطلع به، في أغلب البلدان التي تمت دراستها، الممثل الإقليمي للدولة ذو الاختصاص العام (الولاية في المغرب والجزائر وتونس... إلخ).

وفي الأخير، تجدر الإشارة إلى وجود بعض الهيئات من صنف المجموعات المواضيعية في جزء من البلدان المدروسة. فهي تسمح بتعزيز الاندماج بين المؤسسات الكبيرة والصغيرة. ونذكر هنا حالة المنظومات الصناعية في المغرب حيث تتموقع جهات فاعلة عالمية ذات مرجعية، والبورصة الجزائرية للمناولة والشراكة لمنطقة الوسط، والأقطاب التكنولوجية في تونس التي تم التطرق إلى أدوارها بالتفصيل في الجدول 8.

وفيما يتعلق بآليات التشاور في السياسة الصناعية وتنفيذها وقيادتها مثلما هو مفصل في الجدول 8 أدناه، نلاحظ في المغرب وجود جهاز إدارة متكون من ثلاث طبقات، وهي لجنة وزارية مشتركة للتنسيق يترأسها رئيس الحكومة ولجنة توجيهية يترأسها وزير الصناعة ولجنة متابعة تسهر على تنفيذ الاستراتيجية الصناعية بالتعاون مع الفدراليات/الفروع من أجل هيكلية النسيج الصناعي القائم. وتملك الجزائر بدورها مجلسا وطنيا للاستثمار يترأسه رئيس الحكومة. ويرتكز عمل هذا المجلس على اتخاذ القرارات الاستراتيجية المتعلقة بالاستثمار ودراسة ملفات الاستثمار ذات المنفعة للاقتصاد الوطني. وفي موريتانيا، يعاني الجانب المؤسسي للسياسة الصناعية من أوجه القصور إلى يومنا هذا. ولا بد من توظيف الاستراتيجية الصناعية الجديدة للفترة 2015-2019 لتعزيز الإطار المؤسسي بطريقة ترفع من التنسيق بين مختلف الأطراف الفاعلة. وفي هذا الصدد، من المقرر تنصيب جهاز مؤسسي يتشكل من ثلاث هيئات هي مجلس وطني للصناعة يترأسه الوزير الأول ولجنة القيادة التي تضمن متابعة الإستراتيجية وتنفيذها ولجان إستراتيجية للفروع تنظر في التحديات التي يواجهها الفرع وتسهر على احترام الالتزامات المتبادلة للصناعيين والدولة وتحدد التدابير التي ينبغي اتخاذها كأولوية وترفعها إلى غاية اللجنة التوجيهية.

## الجدول 8

### المؤسسات والجهات الفاعلة في السياسة الصناعية في بلدان شمال أفريقيا

الجهات الفاعلة على الصعيد الإقليمي				الجهات الفاعلة على الصعيد الوطني			
أقطاب القدرة التنافسية/ أفرقة مواضيعية/ منظومات إقليمية	مؤسسات عامة إقليمية أو ممثليات إقليمية لمؤسسات عامة وطنية	دوائر الدولة على الصعيد الإقليمي	جماعات إقليمية	مؤسسات، رابطات ومجامع الفكر وغيرها	مؤسسات عامة/ مكاتب/وكالات، وغيرها	وزارات	البلد
المنظومات الصناعية التي تم إطلاقها في عام 2014 في إطار خطة التسريع الصناعي للفترة 2014-2020، عبارة عن تحيئة للبيئة الملائمة من أجل إقامة الشراكات الإستراتيجية المستهدفة وذات الفائدة المتبادلة بين رواد الصناعة والمقاولات المصغرة والصغرى والمتوسطة، وتهدف هذه المنظومات إلى تعزيز القدرة التنافسية للشركات الفرعية والاندماج بين كبرى الشركات والمقاولات المصغرة والصغرى والمتوسطة. وحتى وإن كانت المنظومات مبدئيا جهات فاعلة "حسب الفرع" أكثر منها جهات فاعلة "إقليمية"،	- غرف التجارة والصناعة البالغ عددها 28 غرفة: يتعلق الأمر بمؤسسات عامة تحت وصاية وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي، تتم إدارتها بواسطة منتخبيين. وتتمثل مهمتها الكبيرة في ضمان تمثيل	- على الصعيد الإقليمي، والي الجهة والمركز الجهوي للاستثمار الذي يعتبر مصلحة غير مركزية تابعة لوزارة الداخلية، موضوعا تحت سلطة الوالي ويضطلع بدور هام في عدم التركيز الإداري للاستثمار، وهنا	- تضطلع الجهة بوصفها جماعة إقليمية (وكذا الهيئات المنتقاة عنها كالوكالة الوطنية لإنحاز المشاريع أو الشركات الخاصة بالتنمية الإقليمية) بدور ريادي فيما يخص السياسة الصناعية. وعلاوة على	- الاتحاد العام لمقاولات المغرب، الذي تأسس في عام 1947، يعد ممثل القطاع الخاص لدى السلطات الحكومية والمؤسسية. يضم في عضويته 88.000 مشتركا ويتولى الدفاع عن مصالح	- المركز المغربي لإنعاش الصادرات الذي يسمى أيضا "المغرب للصادرات"، تم إنشاؤه في عام 1976 وعهدت إليه مهمة تطوير الصادرات. - الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات <sup>10</sup> التي تعرف كذلك باسم "استثمر في المغرب"، تم إنشاؤها في عام 2009. وتكمن مهمتها الرئيسية في	- وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي مكلفة بإعداد استراتيجية تطوير قطاع الصناعة وصياغتها في برامج عملية وكذلك توجيه هذه الاستراتيجية	المغرب

<sup>10</sup> جدير بالذكر أن عملية إعادة التنظيم جاري القيام بها في المغرب لإنشاء الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات التي ستكون نتاج الدمج بين الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والمغرب للصادرات وكذلك مكتب المعارض للدار البيضاء

وتنفيذها (مرسوم رقم 74-10-2 المؤرخ في 23 1431 06) تموز/ يولييه (2010).	تسويق عرض المغرب في ميدان الاستثمار. - المغرب - المقاوله الصغيرة والمتوسطة (الوكالة الوطنية للنهوض بالمقاوله الصغيرة والمتوسطة سابقا) تم تأسيسها في عام 2002. وهي تمثل الأداة العملية للسلطات الحكومية في مجال تنمية المقاولات الصغيرة والمتوسطة ومرافقة هذه الأخيرة في عملية تحديثها وتحسين قدرتها التنافسية. - المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية هو هيئة مكلفة بحماية الملكية الصناعية (العلامات التجارية وبراءات الاختراع والرسومات والنماذج الصناعية وتشغيل السجل المركزي التجاري بالمغرب)	المؤسسات المغربية لدى السلطات الحكومية والاجتماعية. كما يتعهد الاتحاد العام لمقاولات المغرب بتحسين مناخ الأعمال والاستثمار على المستوى الدولي من خلال مجالس أعماله البالغ عددها ثلاثة وأربعين (43). - مجامع الفكر المغربية، ومنها مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية والمكتب الشريف للفوسفات، ومركز السياسة والمعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية ومعهد أماديوس ومجموعة الدراسات	ذلك، تمنحها اختصاصاتها وصلاحياتها هذا المركز القانوني في مجال التنمية الاقتصادية الإقليمية (دعم المؤسسات، تنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية لجذب الاستثمارات، والتدريب المهني، والتدريب المتواصل والعمالة، وتحسين قدرة المناطق الإقليمية على الجذب، وتعزيز القدرة التنافسية.. وغير ذلك) فضلا عن تهيئة الإقليم.	وجب التوضيح بأن إنشاء المركز الجهوي للاستثمار تم عن طريق المراسلة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول المغربي بتاريخ 9 كانون الثاني/ يناير 2002 المتعلقة بعدم التركيز الإداري للاستثمار وشكلت إصلاحا عميقا فيما يخص الإدارة الإقليمية للاستثمار. وتمثل المراكز الجهوية للاستثمار شباكا موحدا وتؤدي مهمتين أساسيتين هما: المساعدة على إنشاء المؤسسات ودعم المستثمرين. - المندوبيات الإقليمية للتجارة والصناعة الموزعة على حسب الكثافة الصناعية	العالم الاقتصادي لدى السلطات الحكومية وهيكله المهنة. كما تضمن مهام تتعلق بالخدمة العامة لحساب الدولة من قبيل إصدار عدد معين من التراخيص أو الشهادات. - شبكة المتدخلين الإقليميين لتحديث القدرة التنافسية للمؤسسات، وهي تابعة للوكالة الوطنية للنهوض بالمقاوله الصغرى والمتوسطة، وتتألف من متدخلين تابعين للمندوبيات الإقليمية للتجارة والصناعة الموزعة على حسب الكثافة الصناعية
--	---	---	--	---	--

				والأبحاث حول البحر المتوسط، ... إلخ.			
	الإقليمية والمكلفة بمتابعة عمل الوكالة الوطنية للنهوض بالمقاولة الصغرى والمتوسطة فيما يخص الاتصال والنهوض الإقليمي ببرامج المجلس ومرافقة المقاولات الصغرى والمتوسطة.	30 مندوبية منها تشكل مصالح غير متركزة تابعة لوزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي.					
الجزائر	- وزارة الصناعة والمناجم تقوم بالعديد من المهام ذات الصلة باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجالات السياسة الصناعية وقدرتها التنافسية والنهوض بخدمات الدعم	- الولايات - المفهوم اللامركزية بمن في ذلك الوالي الذي هو الأمر بالصرف لمجمل ميزانية التجهيز على مستوى إقليمه وكذا مصالح غير متركزة، لاسيما مدير الصناعة على مستوى الولاية. وتمثل الولاية الوعاء الهيكلي لمجموع	- المجالس الشعبية الولائية التي يخولها القانون المساهمة في مبادرات للنهوض بالاستثمارات أو إطلاق مبادرات.	- القطاع الصناعي العام الذي يتكون من 12 مؤسسة عامة ذات طابع صناعي. وهذه المجموعات الصناعية عبارة عن متعاملين مختصين حسب الفرع وتنشط في إطار السياسة الصناعية لإعادة الانتشار حول	- الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري التي تكمن مهمتها الأساسية في إدارة العقار والنهوض به والوساطة العقارية وضبطها، لاسيما فيما يتعلق بالنهوض بالاستثمار.	- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار التي أنشئت في عام 2001. وهي مكلفة بالنهوض بالاستثمار وتقديم التسهيلات	

<p>وبإدارة مساهمات الدولة في القطاع العام (مرسوم رئاسي رقم 14-241 المؤرخ 1 27 آب/ أغسطس 2014). كما تقوم الوزارة بتعزيز القدرات الإنتاجية للمؤسسات الصناعية وتشجيع برامج الاندماج داخل القطاعات وفيما بينها فضلا عن تشجيع الشراكة الصناعية وصعود نشاطات المناولة.</p>	<p>والمعلومات المساعدة للمستثمرين. -الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغرى والمتوسطة. هي المسؤولة عن تنفيذ استراتيجية تشجيع المؤسسات الصغرى والمتوسطة وتطويرها. ويذكر أن القانون الجديد التوجيهي للمؤسسات الصغرى والمتوسطة ينص على أن تسترجع الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغرى والمتوسطة كل الهياكل المرافقة المتوفرة. - الديوان الوطني للقياس القانونية الذي أنشئ عام 1986. وتمثل مهمته الأساسية في ضمان موثوقية القياس الخاص بالأدوات التي تتطلب تأهيدا قانونيا وتتسم بتأثير مباشر على نزاهة المبادلات التجارية والصحة والأمن والبيئة</p>	<p>قطاعات إستراتيجية. - البورصة الجزائرية للمناولة والشراكة للوسط. هي جمعية مهنية (القانون 90-31) ذات منفعة عامة وغير ربحية، تأسست في عام 1992 وتشكل من مؤسسات جزائرية عامة وخاصة، مهمتها الربط بين المؤسسات الصناعية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الخاصة بالمناولة ولهذا الغرض تتوفر ممثلات دون إقليمية توجد في قسنطينة بالنسبة لمنطقة الشرق ووهران لمنطقة الغرب</p>	<p>السياسات العامة القطاعية، بما فيها السياسة الصناعية وتتيح مؤسسة الوالي تنسيق العمل في هذا الشأن في إطار مجلس الولاية.</p>	<p>- الممثلات الإقليمية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.</p>
--	--	--	--	---

				وبغرداية لمنطقة الجنوب.	ونوعية الإنتاج الصناعي. -المعهد الوطني للملكية الصناعية -المعهد الجزائري لتوحيد المقاييس -المعهد الوطني للإنتاجية والتنمية - الهيئة الجزائرية للاعتماد.		
				- الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية. هو منظمة أرباب العمل التونسية. تأسس عام 1964، ويضم مجموع الهياكل المهنية العاملة في التجارة والصناعة والخدمات والصناعات التقليدية. ويساعد الاتحاد	-وكالة النهوض بالصناعة والتجديد. تأسست عام 1972، وهي هيكل دعم للمؤسسات والمعهدين. وتمثل مهمتها في تنفيذ السياسة الصناعية. كما تتدخل على مستوى المصالح ذات الصلة بالصناعة، وتمثل الشباك الموحد في عمليات إنشاء المؤسسات وإدارة جملة الامتيازات الممنوحة كمنح الاستثمار والإعفاءات ... الخ.	- وزارة التجارة والصناعة. تضمن منذ 26 آب/أغسطس 2016 صياغة كل من لسياسة الصناعية والنهوض بالصادرات.	تونس
				الأقطاب التكنولوجية. قامت بدور النهوض بالصناعة الريادي، لاسيما فيما يتعلق بشتمين والتجديد على 5 الخصائص والموارد الخاصة بكل إقليم. مراكز للتدخل ومع أنها لا تضطلع بدور أساسي في عبر 24 مديرية صياغة السياسة الصناعية، إلا أنها تشكل إقليمية، كما تدير عاملا للتنمية الإقليمية. وتم الشروع في 30 قيد التشغيل. وضعها بداية من عام 2006، في إطار توجه أكثر شمولا للخطة السنوات العشر للتنمية الاقتصادية والاجتماعية نحو اقتصاد المعرفة. ويتمثل النهج في احتضان، في فضاء جغرافي محدد، المؤسسات ومراكز تكوين ووحدات بحث عامة أو خاصة دخلت في نهج شراكة موجهة لإيجاد تعاضد حول سوق ومجال تكنولوجي أو علمي لتشجيع القدرة التنافسية والابتكار الصناعي. وتشكل			

<p>القطاعات الرائدة للاقتصاد هدفا لاستراتيجية تنفيذ أقطاب القدرة التنافسية.</p>				<p>أعضاء في البحث عن فرص الاستثمار ولا يقتصر ذلك على الدور الإعلامي بل يتعداه إلى ”عرض انشغالاتهم“. - اتحاد مؤسسات المواطنة التونسية- كونكت- هي ثاني هيكل لأرياب العمل أسست بعد ثورة كانون الثاني/يناير 2011. وتوفر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التونسية مثلها مثل المؤسسات الكبرى منبرا يسمح لها بالتعبير عن انشغالاتها، كما توفر لها المساعدة في الخطط الاقتصادية والمالية</p>	<p>-مركز النهوض بالصادرات. أنشئ عام 1973 بهدف تقديم الدعم للمصدرين التونسيين. -وكالة النهوض بالاستثمار. الخارجي. أسست عام 1995 بهدف مساندة الاستثمارات الخارجية في تونس وتشجيعها. -مكتب تحسين الأداء. أنشئ عام 1996 لإدارة برنامج تحسين الأداء الذي أطلق نتيجة اتفاق التبادل الحر مع الاتحاد الأوروبي، بهدف تحسين القدرة التنافسية للمؤسسات الصناعية التونسية للوقوف في وجه المنافسة المتزايدة. - الوكالة العقارية الصناعية. هي هيئة مكلفة ببعث وتهيئة مناطق صناعية مجهزة بالمستلزمات الضرورية لإقامة المشاريع</p>		
---	--	--	--	---	--	--	--



				<p>والقانونية ... وغيرها.</p> <p>- مجامع الفكر. تقوم بدور ريادي في التأثير في الخيارات الاستراتيجية للسياسة الصناعية في تونس. وتضم بينها هيكل على غرار المعهد الإفريقي لرؤساء المؤسسات، ونادي خير الدين، فضلا عن المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية الملحق برئاسة الجمهورية.</p>	<p>الصناعية وكذلك بناء محلات صناعية تستجيب لحاجيات المستثمرين التونسيين والأجانب.</p> <p>- المراكز الفنية التي تقدم المساعدة الفنية للمؤسسات العاملة في القطاعات الصناعية المعنية. وتقوم بإيفاد بعثات خبراء إلى الإدارات في إطار متابعة صرف التمويلات المالية التي تمنحها الصناديق الوطنية المخصصة. كما تقوم بإجراء عمليات تشخيص لتحسين الأداء وتكوين إطارات المؤسسات. وتتم إدارة هذه المراكز بالشراكة بين الإدارة وأصحاب المهنة.</p>		
المعلومات غير متاحة	المعلومات غير متاحة	المعلومات غير متاحة	المعلومات غير متاحة	المعلومات غير متاحة	<p>- جهاز تنمية التجارة الداخلية يضمن تشجيع المؤسسات الموجهة نحو السوق المحلية</p>	<p>- وزارة التجارة والصناعة</p> <p>- وزارة الاستثمار</p>	مصر

					-المجلس الوطني للاعتماد يسهر على احترام المعايير والمقاييس الوطنية للجودة -مجلس التدريب الصناعي مكلف بضمان تكوين العمال والمتعهدين - مركز تحديث الصناعة، مهمته المرافقة المالية للمؤسسات - مراكز التكنولوجيا والإبداع التي تتولى المرافقة الفنية -مجلس الصادرات وبنك تطوير الصادرات اللذان يضمنان تشجيع الصادرات - الهيئة العامة للتنمية الصناعية، مكلفة بالجوانب المرتبطة بالعقار والهياكل الأساسية -الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة مهمتها تشجيع الاستثمارات الأجنبية وتقديم التسهيلات		
--	--	--	--	--	--	--	--

					ومرافقة المؤسسات ذات الحجم المتوسط.		
-	-	- يضمن الوالي وظيفة عامة لتنسيق عمل الدولة على المستوى الإقليمي.	- لا تقوم البلديات التي تمثل البعد اللامركزي الوحيد في موريتانيا بأي دور ملموس في السياسة الصناعية.	- تنضوي غرفة التجارة والصناعة والزراعة والمنظمات الثقافية وأرباب العمل تحت اتحاد الصناعات والتعدين الذي يعد رابطة مهنية للمستثمرين المحليين. - يشارك القطاع الخاص والمجتمع المدني إلى جانب الإدارة وشركائها في المصادقة على السياسة الصناعية. ويشغلان كذلك عضوية اللجان التوجيهية لعدد من الجوانب مثل تحسين أداء المؤسسات وتحسن النوعية والقدرة	- لا توجد هياكل مكلفة بتأطير الأنشطة الصناعية ودعمها سواء على المستوى التقني والتكنولوجي والصيانة والاستراتيجيات التجارية، فالجانب المؤسسي غائب. وستسمح السياسة الصناعية الجديدة (2015-2019) بتعزيز الإطار المؤسسي.	- وزارة الصناعة	موريتانيا

				التنافسية... إلخ. كما أنشأت الدولة لجنة للاستثمارات تشكل إطارا للتشاور مع القطاع الخاص.			
						وزارة الصناعة في الحكومة الاتحادية - حكومات لإدارة مختلف الولايات.	السودان

## الجدول 9

### آليات صياغة السياسة الصناعية والتشاور بشأنها وتوجيهها وتنفيذها وأدوات تمويلها في بلدان شمال أفريقيا

البلد	المسؤول عن الصياغة	آليات التشاور وهيئاته	آليات القيادة وهيئاتها	المتابعة والتنفيذ	التمويل
المغرب	وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي	لجنة وزارية مشتركة للتنسيق، أعضاؤها الدائمون هم رئيس الحكومة ووزير الداخلية والاقتصاد والمالية ورئيس الاتحاد العام لمقاولات المغرب ورئيس التجمع المهني للبنوك المغربية ورئيس غرف التجارة والصناعة والخدمات. كما تضم هذه اللجنة وزراء القطاعات كأعضاء مخصصين (الزراعة والصيد البحري والتجهيز والنقل والطاقة والمعادن والمياه والبيئة والتربية والتكوين المهني.... إلخ. وتسهر اللجنة الوزارية المشتركة للتنسيق على إنجاز المشاريع المبادر بها وتنفيذ الاتفاقات المبرمة بين مختلف الشركاء المعنيين.	لجنة التوجيه التي يرأسها وزير الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي، وتتكون من وزراء منتدبين لدى وزير الصناعة بالإضافة إلى الأمين العام للوزارة المذكورة.	لجنة المتابعة المكونة من مدراء معينين على مستوى الإدارة المركزية لوزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي بالإضافة إلى المدير العام للوكالة الوطنية للنهوض بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومديري الوكالة المغربية لتطوير الاستثمارات والمغرب للصادرات (حيث عملية الإدماج قيد التنفيذ) تقوم بالسهر على تنفيذ الإستراتيجية الصناعية بالتنسيق مع الاتحاديات/ الفروع من أجل هيكلية النسيج الصناعي القائم وهذا بدعم من دواوين خارجية تختص بمهام محددة.	- صندوق التطوير الصناعي، حيث يتعلق الأمر بأداة تمويل السياسة الصناعية التي تأسست بموجب قانون المالية لعام 2015 ويتوفر على غلاف مالي قدره 3 مليارات درهم مغربي في العام على الفترة الممتدة من 2014 إلى 2020، وتمنح حسب منطق الطلب على المشاريع. - صندوق النهوض بالاستثمارات الذي يقترح أن تتكفل الحكومة جزئيا بعدد من النفقات المرتبطة بحيازة العقارات والبنية الأساسية والتكوين المهني. - صندوق الحسن الثاني للتطوير الاقتصادي والاجتماعي الذي يقترح إعانات في حدود 15 بالمائة من الغلاف المالي

<p>الإجمالي المخصص للاستثمار مع سقف محدد قيمته 30 مليون درهم مغربي.</p> <p>- إعفاءات ضريبية</p> <p>- التمويل المصرفي: عبارة عن اتفاقية شراكة موقعة بين الدولة والقطاع المصرفي الذي يلتزم بمرافقة المؤسسات الصناعية (بمعدل فائدة تنافسي يدعم إعادة الهيكلة والمرافقة في عملية تدويل النشاط... الخ) كما تلتزم بتوفير الاستشارة والمرافقة الضرورييتين لأصحاب المشاريع.</p> <p>منتجات في مجال الضمان الصناعي تم تطويرها حول القروض المصرفية وقروض التأجير والمنتجات الصناعية ذات التمويل المشترك المقترحة من قبل الصندوق المركزي للضمان.</p>					
--	--	--	--	--	--

<p>- صندوق ضمان القروض الموجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة</p> <p>- صندوق وطني للاستثمار مزود بوكالات في الولايات لكنها لم تدخل حيز الخدمة إلى الآن، وتتولى إدارة هذه الصناديق مؤسسات مالية إقليمية بواسطة تكتلات الولايات.</p>	<p>تم إنشاء المجلس الوطني للاستثمار لدى الوزير المكلف بالصناعة وترقية الاستثمار الذي يتولى أمانة المجلس. ووضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته. ومنذ عام 2006، يتناول نشاط المجلس بالدراسة القرارات الإستراتيجية المتعلقة بالاستثمار ودراسة ملفات الاستثمار التي تقدم فائدة للاقتصاد الوطني، وتشكل عضوية المجلس من الجماعات المحلية والقطاعات الوزارية المعنية وهي المالية والصناعة والتجارة والطاقة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وهيئة الإقليم والبيئة والسياحة، في حين تغطي الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بمقعد بصفتها عضوا ملاحظا.</p> <p>ويشكل الميثاق الوطني الاقتصادي والاجتماعي للتنمية لعام 2014، الذي حل محل ميثاق عام 2006، الإطار التشاوري المؤسسي المرجعي من أجل السياسة الاقتصادية والاجتماعية بشكل عام، وتعتبر الخطة ذات الخمس سنوات أداة التخطيط للبلاد التي تتوافق مع النهج المتبع في صياغة السياسات العامة حيث تظل الحكومة المركزية الجهة المرجعية الفاعلة.</p> <p>وتعد هذه الخطة قاعدة لخطط السياسات القطاعية التي نذكر منها تلك الخاصة بالصناعة وهيئة الإقليم، وهي من حيث المبدأ مدمجة في الخطط التي تعدها المجالس الشعبية الولائية فيما يخص الجانب الإقليمي.</p> <p>وعلاوة على ذلك، تندرج التنمية الصناعية ضمن المخطط الوطني لهيئة الإقليم المزود بمخطط توجيهي للصناعة.</p>	<p>وزارة الصناعة والمناجم</p>	<p>الجزائر</p>
<p>- صندوق تطوير التنافسية الصناعية</p> <p>- صندوق النهوض واللامركزية الصناعية</p> <p>- "صندوق تصدير +" الخاص بالنفاذ إلى أسواق التصدير</p> <p>- صندوق النهوض بالصادرات</p> <p>- صندوق النهوض بزيت الزيتون المعلب</p>			<p>تونس</p>

<p>- بنك تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة</p> <p>- الصندوق الوطني للضمان</p> <p>- شركة استثمار لرؤوس الأموال المحازفة (سيكار)</p>					
<p>يقترح الصندوق الاجتماعي للتنمية برنامجا لاحتضان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يتضمن المؤسسات الناشئة والقطاع غير الرسمي.</p>					<p>مصر</p>
		<p>الهيكل المعنية بالقطاع الوزاري هي بشكل عام، وزارة الصناعة والمديرية العامة للنهوض بالقطاع الخاص والمنطقة الحرة لنواذيو وغرفة التجارة والصناعة والزراعة والمنظمات النقابية ومنظمات أرباب العمل المنضوية تحت قبة اتحاد الصناعات والتعددين، وهي رابطة مهنية للمستثمرين المحليين.</p> <p>لا توجد هيكل مكلفة بتأطير ودعم الأنشطة الصناعية على المستويات الفنية والتكنولوجية والصيانة والاستراتيجيات، وعليه فإن الجانب المؤسسي غائب.</p> <p>ستعمل الإستراتيجية الصناعية الجديدة للفترة الممتدة من 2015 إلى 2019 على تعزيز الإطار المؤسسي بطريقة تحسن التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة، ولهذا الغرض إنه من المقرر وضع نظام متابعة للاستراتيجية وتقييمها. و يرتكز الجهاز المؤسسي على ثلاثة هيئات:</p> <p>'1' المجلس الوطني للصناعة برئاسة الوزير الأول الذي يتولى متابعة كامل عملية تنفيذ الإستراتيجية؛</p> <p>'2' اللجنة التوجيهية التي تتولى متابعة تنفيذ الاستراتيجية سواء بالنسبة للجوانب الفنية أو فيما يتعلق بتشجيع النهج التشاركي وتوطيدها؛</p> <p>'3' اللجان الاستراتيجية للفروع التي تتولى دراسة رهانات الفرع وتستعرض الالتزامات المتبادلة بين الصناعيين والدولة وتحديد الأعمال التي ينبغي بذلها ومنحها الأولوية وتقوم بإحالتها إلى اللجنة التوجيهية.</p>		<p>تم صياغة السياسة الصناعية على المستوى الوزاري، ومع ذلك فإن المسؤوليات داخل الوزارة مخففة بصورة كبيرة.</p>	<p>موريتانيا</p>



## 4 - حالة أقلمة السياسة الصناعية: دراسة معمقة لحالة الجزائر

### والمغرب وتونس

#### 4-1 التنمية الشاملة: أرقام هامة

من بين الأهداف الإنمائية للألفية التي التزمت بها بلدان شمال أفريقيا، يبرز كل من الحد من الفقر المدقع والجوع وضمان التعليم الابتدائي للجميع وتشجيع المساواة الجنسانية وتمكين المرأة والحد من وفيات الأمهات والأطفال وضمان بيئة بشرية مستدامة،... إلخ. وقد أحرزت بلدان شمال أفريقيا تقدما ملحوظا في إطار الأهداف الإنمائية للألفية، غير أنه يتعين بذل المزيد من الجهود فيما يتعلق بالتنمية الشاملة، لاسيما من خلال الحد من الفوارق الإقليمية المتعلقة بالفقر والوصول إلى سوق العمل. ويستعرض هذا الفرع دراسة بعض الأرقام الهامة فيما يخص التنمية الشاملة.

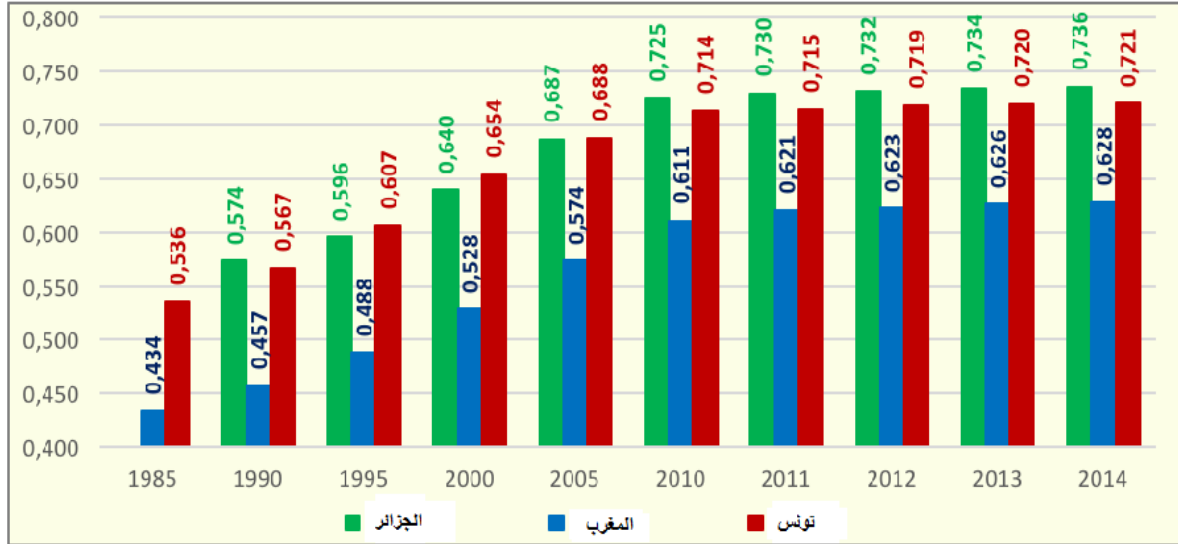
#### حالة التنمية البشرية

يعد "دليل التنمية البشرية"<sup>11</sup> من بين أكثر المؤشرات استعمالا في قياس مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبالنسبة للبلدان الثلاثة قيد النظر (الجزائر والمغرب وتونس)، يوضح الشكل 11 تطور دليل التنمية البشرية خلال الفترة الممتدة من 1985 إلى 2014. وتظهر النتائج بأن دليل التنمية البشرية قد ارتفع بشكل محسوس في البلدان الثلاثة، فخلال عام 2014، بلغ معدل دليل التنمية البشرية في الجزائر 0.736 ووصل في تونس إلى 0.721 وهي مستويات متقاربة جدا مع المستويات التي تحرزها البلدان المتقدمة. وفي الواقع، فقد احتلت الجزائر، حسب تقرير التنمية البشرية لعام 2015،<sup>12</sup> المرتبة 83 في العالم وجاءت تونس في المرتبة 96 من مجموع 188 بلدا، وسمحت هاتان المرتبتان بتصنيف البلدين ضمن مجموعة البلدان ذات دليل التنمية البشرية المرتفع. وعلى العكس، يأتي المغرب في المرتبة 123 بمعدل دليل تنمية بشرية قدره 0.628، وبالتالي يدخل في خانة البلدان التي لديها تنمية بشرية متوسطة.

<sup>11</sup> دليل التنمية البشرية هو مؤشر إحصائي مركب، وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 1990 لتقييم مستوى التنمية البشرية في بلدان العالم. وهو يركز على ثلاثة معايير هي متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والعمر المتوقع عند الولادة ومستوى التعليم. ويعد مفهوم التنمية البشرية أوسع من دليل التنمية البشرية الذي يعتبر مؤشرا بسيطا فقط.

<sup>12</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (2015)، 'تقرير التنمية البشرية 2015 : العمل لخدمة التنمية البشرية ، نيويورك ، الولايات المتحدة،'، ص 213 و214.

## تطور دليل التنمية البشرية، 1985-2014



المصدر: قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

## تطور مؤشرات التنمية الاجتماعية والبشرية

رغم أن دراسة تطور دليل التنمية البشرية يكشف أن بلدان شمال أفريقيا الثلاثة حققت تحسُّناً في الأداء، تظل دراسة تطور المؤشرات الأخرى للتنمية الاجتماعية والبشرية ذات فائدة. وتظهر إحصاءات الجدول 10 بأن النسبة المئوية للسكان الحضر في كل من تونس والجزائر والمغرب قد تطورت خلال الفترة الممتدة من 1980 إلى 2015، وتحققت هذه الزيادة على حساب سكان الأرياف الذين انخفضت نسبتهم المئوية بسبب ظواهر الهجرة والنزوح الريفي. وفيما يتعلق بمعدل الفقر، فقد تم خفضه إلى ما يقارب النصف في كل من تونس والجزائر والمغرب، وسيتم التطرق لاحقاً بالدراسة المفصلة لتطور معدل الفقر.

## الجدول 10

### تطور بعض مؤشرات التنمية الاجتماعية والبشرية

تونس		المغرب		الجزائر		مؤشرات
66,84 (2015)	50.57 (1980)	60.20 (2015)	41.21 (1980)	70.13 (2014)	43.54 (1980)	سكان الحضر (كنسبة مئوية)
15.50 (2010)	32.40 (2000)	8.90 (2007)	16.30 (1998)	5.50 (2011)	12.10 (2000)	معدل الفقر (كنسبة مئوية من السكان)
<b>الصحة</b>						
74.14 (2014)	62.02 (1980)	74.02 (2014)	57.51 (1980)	74.81 (2014)	58.16 (1980)	العمر المتوقع عند الولادة
14.00 (2015)	95.70 (1980)	27.60 (2015)	133.8 (1980)	25.50 (2015)	148.1 (1980)	معدل وفيات الاطفال دون سن الخامسة (من كل 1000)
<b>التعليم وسوق العمالة</b>						
97.30 (2011)	74.28 (1984)	81.51 (2011)	44.14 (1982)	91.77 (2006)	74.33 (1987)	معدل الامام بالقراءة والكتابة لدى الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 سنة) (بالنسبة المئوية)
26.23 (1985)	16.76 (1980)	53.11 (2012)	37.22 (2005)	51.00 (1997)	32.31 (1984)	التحاق الفتيات بالمدارس الثانوية (كنسبة مئوية صافية)
38.38 (1985)	27.55 (1980)	59.04 (2012)	42.17 (2005)	54.16 (1997)	44.97 (1984)	التحاق الفتيان بالمدارس الثانوية (كنسبة مئوية صافية)
13.30 (2014)	16.80 (1991)	10.20 (2014)	12.50 (1991)	9.50 (2014)	20.60 (1991)	معدل البطالة
12.40 (2014)	15.60 (1991)	9.90 (2014)	12.30 (1991)	8 (2014)	18 (1991)	معدل البطالة ، رجال
15.80 (2014)	20.90 (1991)	10.90 (2014)	13.10 (1991)	16.8 (2014)	39.60 (1991)	معدل البطالة، نساء
31.80 (2014)	33.70 (1991)	20.20 (2014)	17.70 (1991)	20 (2014)	39.50 (1991)	معدل البطالة لدى الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 سنة)
22.40 (2011)	47.70 (1994)	50.10 (2012)	53.50 (1991)	55.70 (2011)	54.60 (1991)	البطالة لدى الحاصلين على مستوى دراسي ابتدائي
42.50 (2011)	26.10 (1994)	23.30 (2012)	22.70 (1991)	18.50 (2011)	25.60 (1991)	البطالة لدى الحاصلين على مستوى دراسي ثانوي
30.90 (2011)	1.70 (1994)	18.50 (2012)	11.60 (1991)	23.10 (2011)	5.80 (1991)	البطالة لدى الحاصلين على مستوى دراسي عالي
<b>الحصول على الخدمات</b>						
46.16 (2014)	2.75 (2000)	56.80 (2014)	0.69 (2000)	18.09 (2014)	0.49 (2000)	استخدام الانترنت (لكل 100 شخص)
100 (2012)	95 (2000)	100 (2012)	71.10 (2000)	100 (2012)	98 (2000)	التزود بالكهرباء (كنسبة مئوية من السكان)
97.70 (2015)	82.50 (1990)	85.40 (2015)	72.60 (1990)	83.60 (2015)	91.50 (1990)	الحصول على مياه الشرب المحسنة (كنسبة مئوية من السكان)
91.60 (2015)	72.60 (1990)	76.70 (2015)	52.40 (1990)	87.60 (2015)	80.30 (1990)	الوصول إلى شبكة الصرف الصحي (كنسبة مئوية من السكان)

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي، 2016 مؤشرات التنمية العالمية، آب/ أغسطس 2016.

وفيما يخص مؤشرات الصحة، زاد العمر المتوقع عند الولادة بصفة كبيرة في بلدان شمال أفريقيا الثلاثة. ففي عام 2014، تجاوز 74 سنة بقدر طفيف. كما انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بشكل كبير. وفيما يتعلق بمؤشر الحصول على الخدمات (مياه الشرب، والكهرباء وشبكات الصرف الصحي والانترنت)، يبين الجدول 10 الإنجازات الكبيرة المحرزة. فعلى سبيل المثال، بلغ معدل الربط بالكهرباء نسبة 100 بالمائة منذ عام 2012 في كل من تونس والجزائر والمغرب. وتؤكد هذه النتائج التقدم الملحوظ الذي تم إحرازه في مجال الهياكل الأساسية القاعدية والصحية للسكان في كل من تونس والجزائر والمغرب. وتندرج هذه الإنجازات في إطار المسار الذي أحرزت من خلاله البلدان الثلاثة إنجازات اجتماعية في سعيها نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وبالنسبة للمؤشرات المتعلقة بالتعليم وسوق العمالة، زاد معدل الإلمام بالقراءة والكتابة. ففي عام 2011، بلغ هذا المعدل 97.3 بالمائة في تونس في حين لم تتجاوز نسبته 81.51 بالمائة في المغرب، وعلى الرغم من أن البلدان الثلاثة قد حققت تحسنا فيما يخص معدل التحاق الفتيات والفتيان بالمدارس الثانوية،<sup>13</sup> لا تزال هناك فوارق كبيرة بين الجنسين. وبالفعل، تبقى النسبة المتوية للفتيان المسجلين في التعليم الثانوي أعلى من نظيرتها لدى الفتيات. ومن ناحية أخرى، انخفض معدل البطالة في كل من تونس والجزائر والمغرب. وبالرغم من ذلك يظل المستوى المسجل في عام 2014 مرتفعا نسبيا (13.3 بالمائة في تونس و9.5 بالمائة في الجزائر و10.2 بالمائة في المغرب)، الأمر الذي يؤكد ضرورة القيام بإجراءات إضافية فيما يخص شمولية سوق العمالة. وترجع هذه النتيجة التي تمت ملاحظتها بنسبة كبيرة لمعدلات البطالة لدى النساء المرتفعة جدا مقارنة بمعدلاتها لدى الرجال. وعلاوة على ذلك، تؤكد الاختلافات بين الجنسين فيما يخص التعليم (التسجيل في التعليم الثانوي) وولوج سوق العمل (أو معدل البطالة) وجود فوارق جنسانية في كل من الجزائر وتونس والمغرب.

## العمالة والشمول

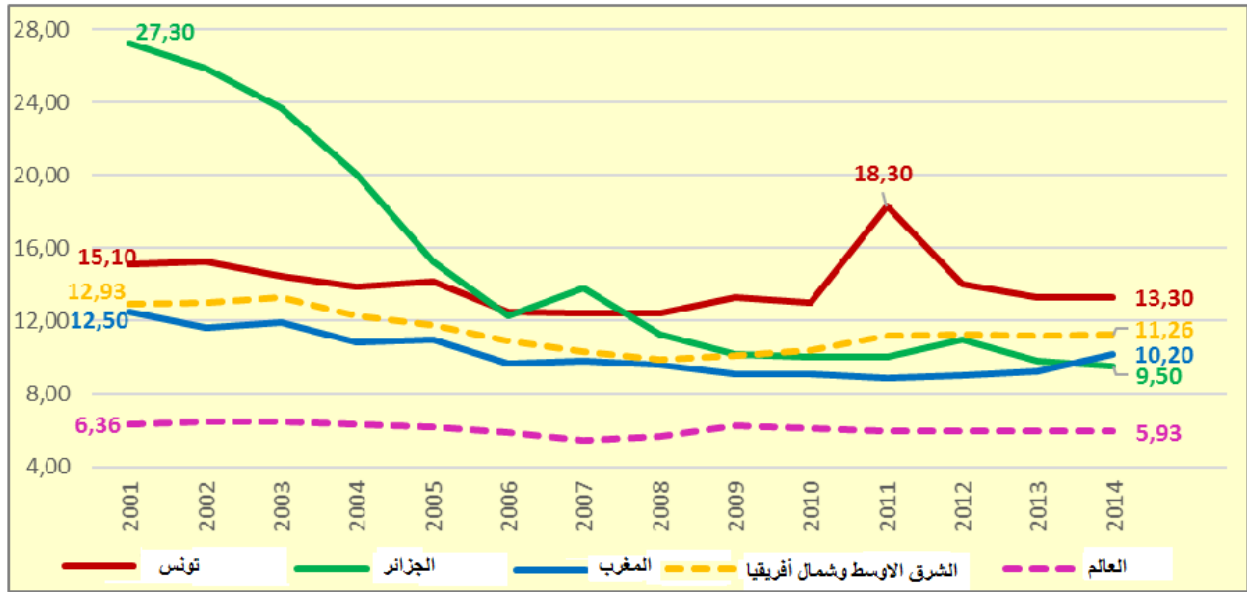
كانت معدلات البطالة في كل من الجزائر والمغرب وتونس، خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى 2014، أعلى بكثير من معدل البطالة في جميع أنحاء العالم الذي كان يقدر بنحو 6 بالمائة (الشكل 12)، إلا أن المغرب والجزائر يوجدان في وضعية مريحة نسبيا. وبالفعل، فمنذ عام 2001، استمر معدل البطالة في التوجه نحو الانخفاض ليبلغ في عام 2014 معدلا قدره 10.2 بالمائة من نسبة القوة العاملة، وعليه فمعدل البطالة في المغرب أقل بقدر طفيف من معدله في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي يتراوح في حدود 12 بالمائة. وفي عام 2015، بلغ معدل البطالة 8.7 بالمائة غير أنه بمس واحدا من مجموع خمسة شبان على المستوى الوطني وواحدا من مجموع ثلاثة شبان في المناطق الحضرية. وتوضح نتائج الجدول 10 الجهود التي تبذلها السلطات المغربية فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين خلال الأعوام الأخيرة. وبالفعل ففي عام 2014، بلغ معدل البطالة لدى الرجال 9.9 بالمائة في حين كان معدله لدى النساء أعلى بقدر طفيف، أي 10.9 بالمائة. علاوة على ذلك، وفي عام 2012، بلغ معدل البطالة لدى ذوي مستوى التعليم الابتدائي 50.5 بالمائة وبلغ المعدل لدى ذوي المستوى الثانوي 23.3 بالمائة، بينما بلغ لدى حملة شهادات التعليم العالي 18.5 بالمائة.

<sup>13</sup> حسب البنك الدولي، المعدل الصافي للتسجيل هو نسبة الأطفال البالغين سن الالتحاق بالمدارس (حسب التصنيف الدولي لنوع التعليم لعام 1997) المسجلين في المدرسة مقارنة بعدد السكان البالغين العمر الموافق لذلك.

وقد انخفض معدل البطالة بشكل كبير في الجزائر، التي تمثل حالة خاصة، فقد انتقل من 27.3 بالمائة في عام 2001 ليصل إلى 9.5 بالمائة فقط في عام 2014. ففي الأعوام الأخيرة، سجلت الجزائر معدل بطالة يعتبر من بين أدنى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

## الشكل 12

معدل البطالة (كنسبة مئوية من إجمالي السكان)



المصدر: أعدت هذه التقديرات استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي، 2016 مؤشرات التنمية العالمية، آب/ أغسطس 2016.

فمعدل البطالة الذي انخفض بشكل ملموس بانتقاله من 29.5 بالمائة في عام 2000 ليصل إلى 10 بالمائة في عامي 2010 و 2011، عاد إلى الارتفاع ليصل إلى 11.2 بالمائة في عام 2015، كما ارتفع معدل البطالة لدى الشباب البالغين بين 15 و 24 سنة، من 22.4 بالمائة في عام 2011 ليصل إلى 29.8 بالمائة في عام 2015. وتظل طبيعة النمو الاقتصادي إحدى أسباب البطالة في يومنا هذا. وبما أن تنوع النمو قليل جداً فإنه لا يسمح بإيجاد فرص عمل منتجة بشكل كافي لاستيعاب كل حملة الشهادات من الشباب. ويضاف لما سبق، تركز الأنشطة الاقتصادية والخدمات في الساحل، في الجزائر العاصمة وضواحيها. وفيما يخص معدل البطالة لدى الشباب البالغين بين 15 و 24 سنة، فرغم أنه انتقل من 39.5 بالمائة في عام 2001 ليلعب 20 بالمائة فقط في عام 2014، إلا أنه يوجد اليوم واحد من مجموع خمسة شبان مقصى من سوق العمل. وفيما يتعلق بتوزيع البطالة حسب مستوى التعليم، فإنها تمس 55.7 بالمائة من السكان من ذوي المستوى الابتدائي و 18.5 بالمائة من ذوي المستوى الثانوي و 23.10 بالمائة من حملة الشهادات العليا. وتؤكد هذه النتائج المتباينة وجود فوارق مرتبطة بالمساواة بين الجنسين وفي مستويات التعليم وتواصلها بشكل مستمر في الجزائر رغم الجهود المبذولة من أجل الحد من البطالة. وأخيراً، فقد ترافق ما تم تحقيقه من خفض لمعدل البطالة خلال الفترة الممتدة من عام 2001 إلى عام 2014 مع خفض متزامن للبطالة لدى كل من الرجال والنساء، إلا أن معدل بطالة الرجال في عام 2014 بلغ 8 بالمائة في حين وصل معدلها لدى النساء نسبة 16.8 بالمائة (الجدول 10).

أما في تونس، فقد بدأ معدل البطالة منذ عام 2001 يميل إلى الانخفاض باستثناء عام 2011 الذي كان عام الثورة، حيث ارتفع خلال هذا العام بشكل حاد ليبلغ 18.3 بالمائة. وبقي المعدل لدى الشباب البالغين بين 15 و24 سنة مرتفعا بشكل نسبي ليصل إلى 31.8 بالمائة في عام 2014 (الجدول 10). وعلاوة على ذلك، انخفض المعدل لدى ذوي المستوى الابتدائي ما بين عامي 1994 و2011 بشكل كبير لينتقل من 47.7 بالمائة إلى 22.4 بالمائة على التوالي، وارتفع بالمقابل لدى ذوي المستوى الثانوي لينتقل من 26.1 بالمائة إلى 42.5 بالمائة. والأمر نفسه ينطبق على البطالة لدى حملة الشهادات العليا التي ارتفعت بشكل كبير لنتقل من 1.7 بالمائة في عام 1994 لتصل إلى 30.9 بالمائة في عام 2011. وترجع هذه النتيجة الأخيرة لكون 36.6 بالمائة من السكان العاطلين عن العمل في عام 2014 هم من حملة الشهادات العليا. ويوضح التحليل حسب الجنس أن 25 بالمائة فقط من النساء يتمكن من دخول سوق العمل<sup>14</sup> رغم أنهن يشكلن 67 بالمائة من خريجي الجامعة (2008 - 2009). ومن ناحية أخرى، لا تسعى نسبة 26 بالمائة من النساء اللواتي يعانين من البطالة إلى ولوج الحياة العملية.

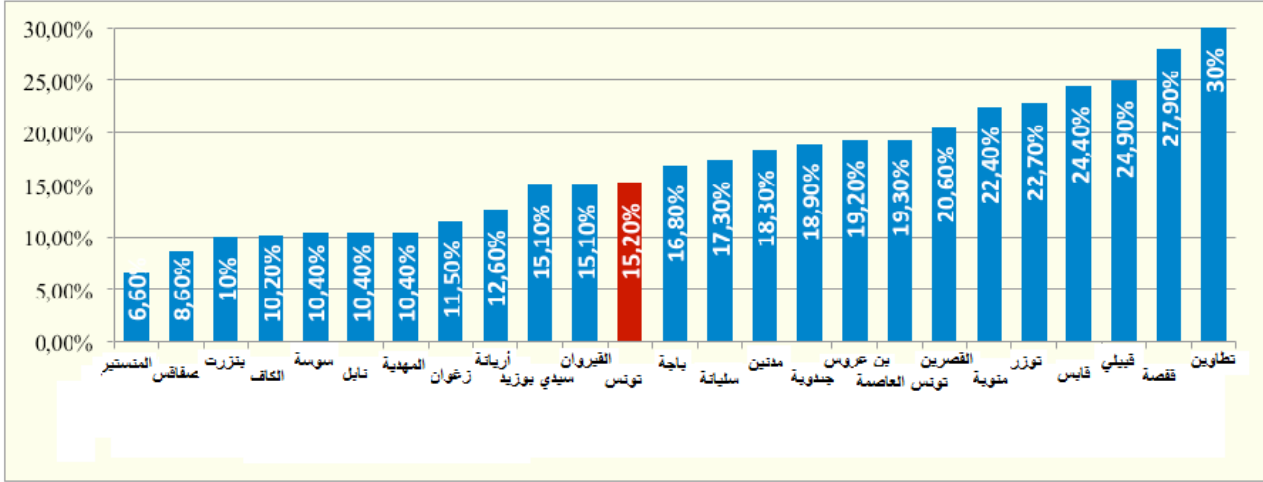
وتؤكد هذه النتائج وجود أوجه تميز كبيرة في سوق العمل كانت المرأة التونسية ضحية لها. وتم إقصاء حوالي ثلث الشباب البالغين بين 15 و24 سنة من سوق العمل. كما تتواصل الفوارق في البطالة حسب المستوى التعليمي (الابتدائي والثانوي والجامعي).

وارتفع معدل البطالة في عام 2015 ليلعب 15.5 بالمائة (الشكل 13) مع وجود فوارق جهوية كبيرة. فمعدل البطالة على مستوى الولايات التونسية يتراوح ما بين 6.6 بالمائة في ولاية المنستير و30 بالمائة في ولاية تطاوين. وبالفعل تعد معدلات البطالة في الولايات الداخلية أعلى بكثير من معدلاتها في الولايات الساحلية. فسكان الولايات الداخلية يعتبرون فعلا، إجماليا وهيكليا، محرومين من النمو والتنمية في تونس. وهذا الاختلال في التوازن الهيكلي الذي لوحظ بين المناطق الداخلية للبلد ومناطقه الساحلية هو الذي كان مصدرا رئيسيا للتوترات الاجتماعية التي أدت إلى أحداث 14 كانون الثاني/يناير 2011 في تونس.

<sup>14</sup> المعهد الوطني للإحصاء، 2015، تعداد عام للسكان والمسكن.

## الشكل 13

### معدل البطالة في تونس حسب الولاية، 2015



المصدر: قاعدة بيانات المعهد الوطني للإحصاء بتونس.

### الجهود المبذولة للحد من الفقر

يمثل الحد من الفقر أحد العوامل الأساسية لتحقيق النمو الشامل في شمال أفريقيا. وفي هذا الصدد، انتقل معدل الفقر في الجزائر<sup>15</sup> من 12.1 عام 2000 ليصل إلى 5.5 بالمائة من القوة العاملة في عام 2011 (الجدول 10).<sup>16</sup> ويرجع هذا الانخفاض في الفقر إلى تطبيق سياسة تستهدف تحقيق التنمية الاجتماعية ومحاربة الفقر، وهو ما سمح أيضا بتحسين ظروف حياة السكان بصفة عامة وانخفاض كبير في الفقر بصفة خاصة. وبلغت قيمة التحويلات الاجتماعية (من ميزانية الدولة) ما يقارب 9 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014، وتمثل الإعانات الممنوحة والتحويلات الاجتماعية 32 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014. إلا أنه نظرا للشروات التي يزخر بها البلد (المواد الهيدروكربونية) فلا بد من بذل المزيد من الجهود لخفض معدل الفقر.

وبالنسبة للمغرب يتناقص معدل الفقر باستمرار، إذ انتقل من 16.3 بالمائة في عام 1998 ليصل إلى 8.9 بالمائة في عام 2007. فحسب البيانات المؤقتة للدراسة الاستقصائية الوطنية عن الاستهلاك ونفقات الأسر المعيشية لعامي 2013 و2014، فقد انخفض الفقر على المستوى الوطني ليصل إلى 4.2 بالمائة (نسبة 1 بالمائة في الوسط الحضري و8.9 بالمائة في الأوساط الريفية). ومع ذلك، على المستوى الإقليمي، لا تزال هناك تفاوتات كبيرة، مع معدل فقر يتراوح بين 18.5% في غرب - شراردة - بني حسن و 0.9% في الشاوية - ورديفة.

<sup>15</sup> حسب البنك الدولي، يقاس معدل الفقر من خلال نسبة السكان الفقراء بحسب العتبة الوطنية للفقر ( كنسبة مئوية من السكان)

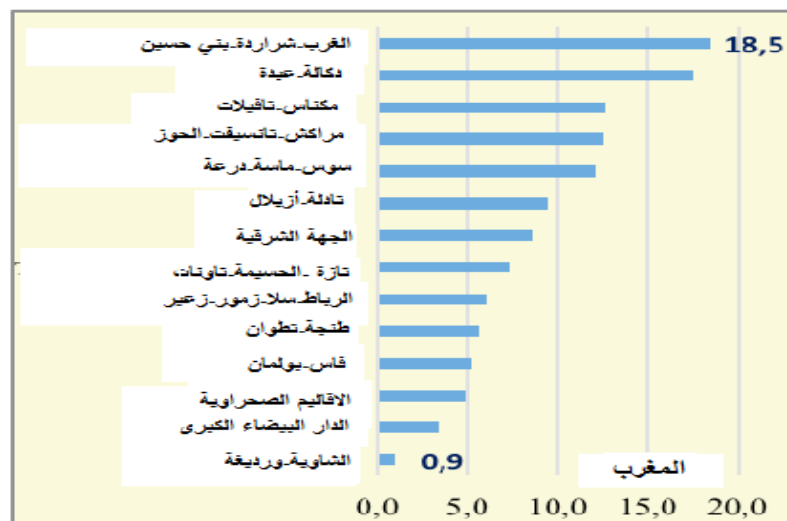
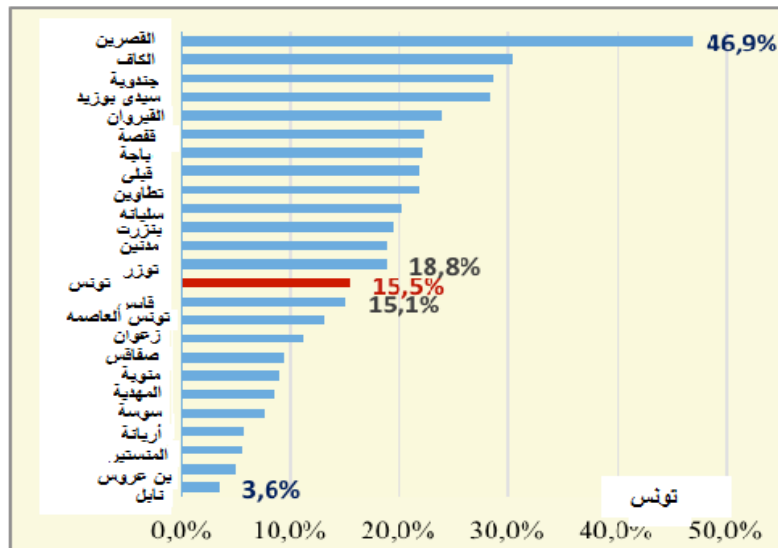
<sup>16</sup> البنك الدولي، (2016)، مؤشرات التنمية العالمية.

ومن ناحية أخرى، انتقل معدل الفقر في تونس الذي تم قياسه حسب نسبة الأشخاص الذين يعيشون تحت العتبة الوطنية للفقر من 32.4 بالمائة في عام 2000 ليصل إلى 15.5 بالمائة في عام 2010 أي تم خفضه إلى النصف.

ورغم نجاح تونس والمغرب في خفض معدل الفقر بشكل ملموس، تظل هناك فوارق كبيرة على المستويات الجهوية. ففي تونس، تبين نتائج الشكل 14 وجود فوارق كبيرة فيما يخص الفقر بين ولايات الساحل والولايات الداخلية الأخرى للبلد. فالولايات الداخلية تسجل معدلات فقر تتراوح بين 18.8 بالمائة في توزر و 46.91 بالمائة في القصرين، وهذه المعدلات الخاصة بالفقر أعلى بكثير من المعدل الوطني التونسي (15.5 بالمائة). وفي المقابل، تتراوح معدلات الفقر في الولايات الساحلية بين 15.1 بالمائة في قابس و 3.6 بالمائة فقط في نابل. وتبين هذه الإحصاءات أن خفض الفقر على المستوى الوطني يخفي الفوارق الموجودة على المستوى الجهوي.

## الشكل 14

معدل الفقر في المغرب حسب الجهة في عام 2007 ومعدل الفقر في تونس حسب الولاية في عام 2010



المصدر: المندوبية السامية للتخطيط (المغرب) والمعهد الوطني للإحصاء (تونس).



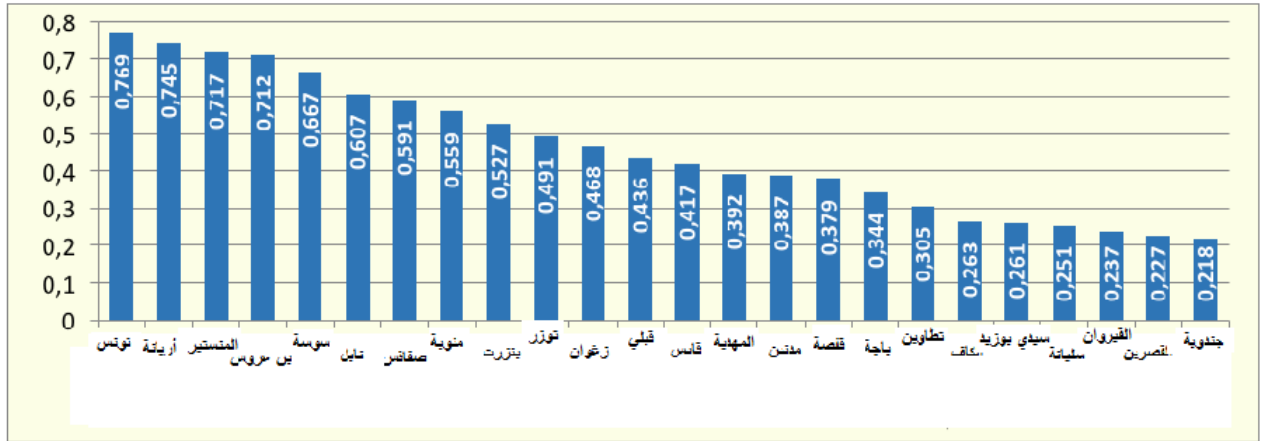
## مؤشر التنمية المحلية في تونس

كما تم ذكره سابقا، توجد فوارق كبيرة فيما يخص معدلي البطالة والفقر على المستوى الجهوي ويستدعي وجود مثل هذه الفوارق دراسة المؤشرات التي تقيس مستوى التنمية المحلية. ففي تونس، أدت الاضطرابات السياسية في عام 2011 إلى الكشف عن فوارق كبيرة بين الجهات الساحلية والجهات الداخلية فيما يخص الهياكل الأساسية والتعليم وفرص العمل فضلا عن الحصول على الخدمات العامة الأساسية.... إلخ. لعبت هذه الفوارق دوراً هاماً في المطالب السياسية المعبر عنها في عام 2011. وبغية تقييم أفضل لهذه الفوارق قامت السلطات التونسية بإعداد مؤشر التنمية الإقليمية. وهو مؤشر مركبي يتم تقييمه على مستوى الولايات ويُحسب عبر تجميع أربعة مؤشرات مواضيعية، هي الخدمات والجانب الديموغرافي والاجتماعي واتساع سوق العمل ورأس المال البشري. ويحسب هذا المؤشر انطلاقاً من المؤشرات الإحصائية الناتجة بواسطة الهيئات المتخصصة (المعهد الوطني للإحصاء). وللتوضيح أكثر، فمؤشر التنمية الإقليمية المتوسط البسيط لثمانية عشر متغيراً (منها على سبيل المثال معدل البطالة ومعدل الفقر والحصول على مياه الشرب والوصول إلى شبكات الصرف الصحي وانتشار الخطوط الهاتفية وخدمات التعليم والصحة... إلخ) يستند مرجعياً إلى الميادين الأربعة السابق ذكرها.

ويبين الشكل 15 مؤشر التنمية الإقليمية لمختلف الولايات التونسية. حيث يتراوح ما بين 0.769 بالنسبة لتونس العاصمة و0.218 بالنسبة لولاية جندوبة الداخلية. وتبين النتائج بصفة عامة أن الإقليم الوطني ينقسم إلى مجموعتين أو منطقتين تختلفان حسب مستوى التنمية المحلية. وبالفعل، فإن الولايات الأكثر تهميشاً تنتمي للمنطقة التي تسمى داخلية. وتشكل المناطق التي تعد متطورة نسبياً أساساً من ولايات الساحل. وتعزى حالة التفاوت بين الولايات، حسب المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية (2016)<sup>17</sup> أساساً لفوارق تتعلق بالتجهيزات والهياكل الأساسية الخاصة بالطرق والصحة وإمكانية الدخول لسوق العمل.

### الشكل 15

#### مؤشر النمو الإقليمي في تونس لعام 2015



المصدر: نشرة المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، العدد 8، أيلول/سبتمبر 2015.

وأخيراً، فقد حققت بلدان شمال أفريقيا الثلاثة التي تمت دراستها (الجزائر والمغرب وتونس) إنجازات فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية (الصحة، والتعليم، والحد من الفقر والبطالة، والتنمية البشرية.... إلخ). وتتضح هذه النتيجة التي تم

<sup>17</sup> المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية (2015)، "التنمية الإقليمية: أولويات و تدابير"، نشرة المعهد، العدد 8، أيلول/سبتمبر 2015.

التوصل إليها عبر تطور دليل التنمية البشرية الذي يُظهر بأن تونس والجزائر تنتمي لخانة البلدان التي حققت تنمية بشرية عالية. ومع ذلك لا بد من بذل المزيد من الجهود لتعزيز هذه النتائج ومواجهة النقائص. وبالفعل، تظهر البيانات الإحصائية الإقليمية (تونس والمغرب) وجود فوارق جنسانية على مستوى الحصول على التعليم والوصول لسوق العمل. ومن المؤكد أنه تم تحقيق مسار التنمية وإحراز تقدم ملحوظ فيه ولكنه غير شامل على المستوى الإقليمي (بسبب استمرار بعض الفوارق بين الأقاليم في كل بلد).

## 2-4 دور المؤسسات المحلية في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها

### 1-2-4 المؤسسات المحلية

يتشكل التراب المغربي من 12 جهة مقسمة إلى 83 عمالة أو إقليما تضم 1503 بلدية. وتعتبر الجهات والعمالات أو الأقاليم في الوقت نفسه مستوى من اللامركزية (مجمدة عبر وجود جماعات ترابية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية فضلا عن مجالس منتخبة هي المجلس الجهوي ومجلس العمالة أو الإقليم) ومن عدم التركيز (مجمد عبر وجود مصالح غير متركزة تابعة لمختلف الوزارات سواء في شكل مندوبيات أو مديريات إقليمية وحتى عمالات أو أقاليم). وتعد الجماعات مستوى من اللامركزية لا غير (المجلس التداولي المنتخب المتمثل في مجلس الجماعة). كما توجد مصالح تابعة للدولة دون مستوى العمالات أو الأقاليم، لكن الأمر يقتصر فقط على مستويات التمثيل، وليس عدم تركيز إداري (الدوائر والقيادات في الوسط الريفي والباشويات والملحقات الإدارية في الوسط الحضري).

أما في الجزائر، فنجد كذلك ثلاثة مستويات إدارية هي الولاية (عددتها 48) والدائرة (548) والبلدية (1541). وفي الوقت الذي تتمتع فيه الولاية والبلدية بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية، يقتصر دور الدائرة على كونها وحدة إدارية. وتعد الولاية في الوقت ذاته جماعة إقليمية تتوفر على مجلس تداولي منتخب ومستوى من عدم التركيز الإداري للدولة تحت قيادة الوالي الذي يمثل السلطة المركزية. بينما تعتبر البلدية جماعة إقليمية تتوفر على مجلس منتخب. وفي بعض الولايات، تم إنشاء مقاطعات إدارية وضعت تحت سلطة والي منتدب يتمتع بصلاحيات الوالي فوق إقليم هذه المقاطعة الإدارية. ورغم أن الولاية المنتدبة لا تتوفر على هيئات منتخبة غير أنها تضم مجمل مصالح عدم التركيز الإداري للدولة على غرار الولاية.

وبالنسبة لتونس، فإنها تتوفر على تقسيم جغرافي إداري يضم 24 ولاية تنقسم بدورها إلى 264 معتمدية تنقسم هي كذلك إلى 2073 عمادة. وتنص المادة الأولى من القانون الأساسي 89-11 المؤرخ 4 شباط/فبراير 1989 المتعلق بالمجالس الإقليمية على أن "الولاية دائرة ترابية للدولة. وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بهذه الصفة بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع إلى إشراف وزير الداخلية." ويجدر التنويه إلى أنه تبعا لاعتماد الدستور الجديد في عام 2014، من المنتظر أن يقوم التقسيم الإداري الجديد باستكمال النموذج الحالي (الولاية والمعتمدية والعمادة) عبر إنشاء أقاليم طبقا لما تنص عليه أحكام المادة 131 من الدستور الجديد لعام 2014.

#### 4-2-2-2 اللامركزية ودور الجماعات الإقليمية:

في المغرب، كرس دستور عام 2011 مبادئ تفويض السلطة للجماعات الترابية وحرية إدارتها فضلاً عن مشاركتها في سياسات التنمية. حيث تنص المادة الأولى من الدستور على أن ”التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي ويقوم على الجهوية المتقدمة،“ وتوضح المادة 135 وجود ثلاثة مستويات للجماعات الترابية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر في حين يتم انتخاب مجالس العمالات والأقاليم بالاقتراع غير المباشر بواسطة أعضاء مجالس الجماعات التابعة لدائرة اختصاص العمالة أو الإقليم المعني بالعملية. وينتخب كل مجلس رئيساً من بين أعضائه ويحوز الرئيس على السلطة التنفيذية وهو الأمر بصرف ميزانية الجماعة الترابية. وتحدد كفاءات إدارة المستويات الثلاثة للجماعات الترابية واختصاصاتها وطريقة الحكم فيها ومواردها المالية بواسطة قوانين تنظيمية<sup>18</sup> على النحو الملخص في الجدول 11 أدناه. ويجدر التنويه هنا إلى أن الإصلاح الأخير للجهوية المتقدمة قد كرس صدارة الجهة. وهكذا فإن المادة 143 من الدستور تنص على أن ”تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الإقليمية الأخرى، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعة الترابية.“ وتمارس الجهة اختصاصاتها الأساسية ذات الصلة بالسياسة الصناعية (انظر ما يلي)، وتشكل بهذه الصفة مستوى إقليمياً مناسباً للسياسة الصناعية في المغرب.

وفي الجزائر، وفي إطار اللامركزية، يوجد نوعان من الجماعات الإقليمية يتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي هما الولاية، التي تتوفر على مجلس تداولي منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي، والبلدية التي تتوفر بدورها على مجلس تداولي منتخب يسمى المجلس الشعبي البلدي. وينظم هذان النوعان من الجماعات الإقليمية بواسطة أحكام قوانين خاصة<sup>19</sup> يرد ملخص عن خطوطها العريضة في الجدول 11 أدناه. وتجدر الإشارة إلى أن تنظيم الجماعات الإقليمية في الجزائر يمثل بعضاً من الازدواجية بين إدارة الدولة والإدارة اللامركزية، لأن الولاية تمثل الدولة ومندوب الحكومة يملك السلطة التنفيذية في المجلس الشعبي الولائي وهو الأمر بصرف ميزانيته. والأمر نفسه ينطبق على رئيس البلدية الذي يعد كذلك ممثل الدولة على مستوى الإقليم ويتوفر على صلاحيات الشرطة الإدارية والقضائية على إقليم حكمه.

وبالنسبة لتونس، فإنها توجد في مرحلة انتقالية من المفروض أن تفضي إلى لامركزية أكثر تقدماً. كما أن الدستور الجديد لعام 2014 تضمن أحكاماً عديدة (المواد من 131 إلى 142) لوضع نموذج جديد للسلطة المحلية. ومع ذلك، فإن النصوص التطبيقية لما توضع بعد، وبذلك يظل وضع اللامركزية مشروعاً كبيراً قيد الإنجاز. ونخص بالذكر من بين أحكام الدستور الجديد، تكريس مبدأ حرية الإدارة فضلاً عن إنشاء ثلاثة مستويات من الجماعات المحلية هي البلديات والجهات والأقاليم. وستتم إدارة ثلاثتها بواسطة مجالس منتخبة، كما سيتم انتخاب المجالس البلدية والجهوية عبر الاقتراع العام المباشر في حين أن مجالس الأقاليم سيتم انتخابها عبر الاقتراع غير المباشر بواسطة أعضاء المجالس البلدية والجهوية. كما يجدر التنويه بأنه منذ الاستقلال حتى عام 2011، ظلت الإدارة التونسية مركزية جداً، وهذا رغم تكريس الجماعات المحلية في نص الدستور السابق (وبالفعل، كانت هناك مجالس إقليمية<sup>20</sup> يرأسها الولاة الذين هم ممثلو الدولة على مستوى الولايات فضلاً عن مجالس بلدية غير أنها لم تكن تملك سلطة محلية فعلية بمعنى اللامركزية).

<sup>18</sup> القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالبلديات

<sup>19</sup> القانون رقم 10-11 المؤرخ 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 حزيران/يونيه لعام 2011 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07-12 المؤرخ 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 شباط/فبراير 2012 المتعلق بالولايات.

<sup>20</sup> نلاحظ بأن المجالس الإقليمية تختلف عن المجالس الجهوية التي تأسست بموجب دستور عام 2014. فالمجالس الإقليمية كان يرأسها الولي وتتكون من نواب الولي ورؤساء البلديات ورؤساء المجالس القروية فضلاً عن ممثلي المصالح التقنية للقطاعات الوزارية.

## الجدول 11

اختصاصات الهيئات اللامركزية وأجهزة إدارتها ومواردها ووسائل عملها في المغرب والجزائر وتونس

البلد	مستوى الجماعة الإقليمية	الاختصاصات	هيئات الإدارة	الموارد المالية	وسائل العمل
الجزائر	الولاية	<p>- تتمتع الولاية بصلاحيات في مجالات تجهيزات التربية والتكوين المهني (إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتكفل بصيانتها) والنشاط الاجتماعي والسكن والزراعة والموارد المائية والسياحة، فضلا عن عدد من الهياكل الأساسية الاقتصادية الأساسية.</p> <p>- في عام 2012، منح القانون 07-12 المجالس الشعبية الولائية صلاحيات معززة للاستثمار وكفاءة المبادرات بغرض جذب الاستثمارات وإنشاء المؤسسات. ففي مجال التنمية الاقتصادية، يُعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة وبرامج البلدية للتنمية. وفي إطار هذا المخطط، يحدد المجلس الشعبي الولائي المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، كما يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية ويساهم في إنعاش أنشطة المؤسسات العامة المتواجدة في الولاية ويطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية قصد ضمان مناخ ملائم للاستثمار.</p>	<p>- تتوفر الولاية على مجلس تداولي منتخب هو المجلس الشعبي الولائي.</p> <p>- الوالي (ممثل الدولة): يمارس السلطة التنفيذية، وهو الأمر بصرف ميزانية الجماعة الإقليمية الولاية.</p>	<p>- تموّل الولايات من مخصصات الدولة أو مداخيل ممتلكاتها، وفقا لأحكام القانون 12-07.</p> <p>- الجزء الأهم من التمويلات الخاصة بالولايات يأتي من الضريبة على رقم الأعمال، تقوم الدولة بتحصيلها ثم يعاد توزيعها بحسب نسبة مساهمة كل ولاية في الضريبة على رقم الأعمال. وتتم عملية إعادة توزيع هذه الضريبة بين الولايات عبر صندوقين (حسابي التخصيص الخاص) يقومان بإدارة إعادة التوزيع بين الجماعات الإقليمية.</p>	<p>- بما أن الوالي هو الذي يملك السلطة التنفيذية فإنه يؤدي هذه المهمة بفضل الإدارة اللامركزية. وبالإضافة إلى ذلك، يتوفر رئيس المجلس الشعبي الولائي على ديوان وموظفين يتم اختيارهم من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية (المادة 68 من القانون 12-07). ومع ذلك يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي للمصالح والمديريات غير الممركزة في (المادة 37 من القانون 12-07).</p> <p>- يمكن للولاية أن تنشئ مؤسسات عامة للقيام بصلاحياتها. ويمكن أن تكون ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري، ويمكن كذلك اللجوء لمنح الامتياز. ولا يقوم المجلس الشعبي الولائي بتنفيذ</p>

<p>هذه الأحكام بصفة مباشرة بل يقتصر دوره فقط على المداولات، ويكلف الوالي بتنفيذها.</p>					
<p>تتوفر البلدية على إدارة يقودها الأمين العام موضوعة تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.</p> <p>يمكن أن تزود البلدية، على غرار الولايات، بمؤسسات عامة بلدية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري.</p> <p>ينبغي للمؤسسات العامة البلدية ذات الطابع الصناعي أو التجاري أن توازن نفقاتها مع مداخيلها.</p>	<p>تشبه التدابير المالية للبلديات تقريبا نظيرتها لدى الولايات، وزيادة على ذلك تنص المادة 173 من القانون 10-11 على أن "تقيّد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية".</p> <p>تنص المادة 211 من القانون نفسه على صندوقين موجهين للتضامن المشترك ما بين البلديات ولتحقيق معادلة التوزيع في الإقليم ولضمان مستوى من الدخل بغرض عدم المساس بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين: وتتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي فيما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية، على صندوقين هما:</p> <p>- الصندوق البلدي للتضامن؛</p>	<p>- لدى البلدية مجلس تداولي منتخب هو المجلس الشعبي البلدي.</p> <p>- رئيس هذا المجلس هو الأمر بصرف الميزانية ويملك السلطة التنفيذية كما أنه ممثل الدولة على الإقليم ويتمتع بصلاحيحة الشرطة الإدارية والقضائية على مستوى الإقليم الذي يتولاها.</p>	<p>- البلدية هي جماعة قاعدية وفضاء لممارسة الديمقراطية الحوارية. وتمثل صلاحياتها الرئيسية في التهيئة والتنمية والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز والتربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة والنظافة وحفظ الصحة.</p> <p>- يتمحور نشاط البلدية حول تقديم خدمات محلية تتضمن بوجه خاص النقل العام الحضري والإنارة العامة، فضلا عن التجهيزات المحلية مثل المذابح. وتتوفر البلدية على برنامج بلدي للتنمية.</p> <p>- وفيما يخص صلاحيات البلدية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، تنص المادة 111 من القانون 10-11 على أن "يادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي. ولهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته." كما تنص المادة 118 من قانون البلدية نفسه على أنه يمكن للبلدية أيضا "القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية."</p>	<p>البلدية</p>	

	<p>– صندوق الجماعات المحلية للضمان.</p>				
<p>– الإدارة الجهوية (موظفون إقليميون) – تتمتع الوكالة الجهوية لإنجاز المشاريع بشخصية قانونية خاضعة للقانون الخاص وبالاستقلال الإداري والمالي وتخضع لوصاية مجلس الجهة، وهي مكلفة بتقلسم المشورة والمساعدة للجهة وتنفيذ المشاريع والبرامج الإنمائية. – إمكانية تأسيس شركات تسمى "شركات التنمية الجهوية"، لإدارة الأنشطة ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة لاختصاصات الجهة، وذلك في شكل شركات مساهمة.</p>	<p>تستفيد الجهات من تحويلات مالية كبيرة من الدولة (5 في المائة من منتجات الضريبة على المؤسسات والضريبة على الدخل و20 في المائة من منتجات الضريبة على عقود التأمين فضلا عن مخصصات مالية من ميزانية الدولة)، ومن المنتظر إحداث زيادة تدريجية في التحويلات المالية للدولة الموجهة إلى الجهات لتصل نحو 10 مليارات درهم في العام بداية من عام 2021. وعلاوة على ذلك، تتوفر الجهة على مواردها الذاتية التي تستطيع تنميتها (ضرائب ورسوم وإتاوات وأحور الخدمات المنجزة ... إلخ). ويمكنها أن تتعاقد للحصول على القروض طبقا للتنظيم الجاري العمل به.</p>	<p>تتوفر الجهة على مجلس تداولي منتخب عبر الاقتراع العام المباشر هو مجلس الجهة. – ينتخب المجلس رئيسا من بين أعضائه يعد هو الأمر بالصرف ويدير كذلك المكتب التنفيذي</p>	<p>باعتماد الجهوية المتقدمة، تتمتع الجهة باعتبارها جماعة ترابية باختصاصات خاصة بها وموسعة، لاسيما في مجالات التنمية الاقتصادية الجهوية (دعم المؤسسات وتوطين مناطق الأنشطة الاقتصادية في الجهة وتنظيمها وجذب الاستثمارات ... إلخ) فضلا عن التدريب المهني والتكوين المتواصل والعمل (إنشاء مراكز إقليمية للتدريب ومراكز جهوية للعمل وتنمية المهارات لإدخالها في سوق العمل) والتنمية الريفية والبيئة (تشجيع المبادرات المتعلقة بالطاقات المتجددة ... إلخ) والنقل (لاسيما تنظيم مصالح النقل البري غير الحضري فيما بين الجماعات الترابية الواقعة في الجهة) وتهيئة الإقليم ... إلخ. وتتولى الجماعة الترابية الجهة إعداد برنامج التنمية الجهوية والمخطط الجهوي للتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذهما.</p>	الجهة	المغرب
<p>– إدارة العمالة/ الإقليم – إمكانية تأسيس شركات تسمى "شركات التنمية"، أو المساهمة في رأسمالها من أجل إدارة الأنشطة ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تدخل في نطاق</p>	<p>تتوفر العمالة/الإقليم لممارسة صلاحياتها على مواردها المالية الذاتية فضلا عن موارد مالية تزودها بها الدولة ومنتجات القروض.</p>	<p>– تتوفر على مجلس تداولي منتخب عبر الاقتراع العام المباشر هو مجلس العمالة/الإقليم – ينتخب المجلس رئيسا من بين أعضائه يعد هو الأمر بالصرف</p>	<p>تكمّن مهامها في تشجيع التنمية الاجتماعية، لاسيما بوضع برامج الحد من الفقر والهشاشة وتنفيذها في الأوساط الريفية وكذا المناطق الحضرية.</p>	العمالة/ الإقليم	

<p>لاختصاصات العمالة/ الإقليم، وذلك في شكل شركات مساهمة.</p>		<p>ويدير كذلك المكتب التنفيذي</p>			
<p>- الإدارة المحلية - إمكانية تأسيس شركات تسمى "شركات التنمية المحلية"، أو المساهمة في رأسمالها من أجل إدارة مصلحة أو تجهيز عام، وذلك في شكل شركات مساهمة.</p>	<p>تتوفر الجماعة لممارسة صلاحياتها على مواردها المالية الذاتية فضلا عن موارد مالية تزودها بها الدولة (30 بالمائة من الضريبة على القيمة المضافة) ومنتجات القروض.</p>	<p>- تتوفر الجماعة على مجلس تداولي منتخب عبر الاقتراع العام المباشر هو مجلس الجماعة. - ينتخب المجلس رئيسا من بين أعضائه يعد هو الأمر بالصرف ويدير كذلك المكتب التنفيذي - يمكن اللجوء إلى العمل المشترك فيما بين الجماعات عبر إنشاء هيئات التعاون المشترك تملك الشخصية القانونية والاستقلال المالي (على سبيل المثال لإدارة خدمات الشبكة الحضرية)</p>	<p>تكمن مهامها في تقديم الخدمات المحلية للسكان. وهي مكلفة بوضع خطة عمل الجماعة وتنفيذها. ومن بين صلاحياتها الأخرى نذكر إنشاء مصالح التجهيز العامة وإدارتها (توزيع المياه الصالحة للشرب والكهرباء، والنقل العام الحضري، والإنارة العامة والتطهير وتنظيف الطرق والأماكن العامة وإدارة النفايات ... الخ. ويمكنها لهذه الغاية أن تلجأ إلى تفويض الإدارة وإنشاء الشركات المحلية للتنمية أو إلى التعاقد مع القطاع الخاص.</p>	<p>الجماعة</p>	

تونس	الإقليم	سيحدد بواسطة التشريع مستقبلا	للإقليم على مجلس تداولي منتخب بالاقتراع غير المباشر هو مجلس الإقليم. - توضح المادة 135 من دستور عام 2014 بأن للجماعات المحلية موارد ذاتية، وموارد محالة إليها من السلطة المركزية. وستحدد القوانين المقبلة كفاءات التطبيق بصفة واضحة.	ستحدد بواسطة التشريع مستقبلا.
الجهة		ستحدد بواسطة التشريع مستقبلا. وفقا للمادة 2 من القانون العضوي 89-11 المؤرخ في 4 شباط/ فبراير 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية، تكلف هذه الأخيرة بإعداد خطة جهوية للتنمية تدرج في إطار الخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي إعداد خطط الإدارة الترابية خارج محيط البلديات ودراسة الخطة التوجيهية لتعمير الولاية.	تتوفر الجهة على مجلس تداولي منتخب بالاقتراع العام المباشر هو المجلس الجهوي. (يرأس المجالس الجهوية الحالية وال. وتتكون المجالس من نواب الولاية في البرلمان، ورؤساء البلديات ورؤساء المجالس القروية فضلا عن ممثلي المصالح الفنية التابعة للقطاعات الوزارية)	ستحدد بواسطة التشريع مستقبلا (نفس الملاحظة بالنسبة للأقاليم) (تنظم حاليا إدارة مالية الجماعات المحلية عن طريق قانونين، أحدهما قانون عضوي لعام 1975 حول مالية الجماعات المحلية والآخر يتعلق بإصدار قانون المحاسبة العامة. تمول ميزانية المجلس الجهوي مبدئيا عبر التحويلات العامة الواردة أساسا من الدولة في شكل حصص مخصصة للصندوق المشترك للجماعات المحلية وإعانات التجهيز الواردة أساسا من البرنامج الجهوي الإنمائي والأرصدة التي تحولها الوزارات والمداحيل الذاتية سواء الضريبية منها أو غير الضريبية.
البلدية		ستحدد بواسطة التشريع مستقبلا	تتوفر البلدية على مجلس تداولي منتخب هو المجلس الشعبي البلدي.	ستحدد بواسطة التشريع مستقبلا (نفس الملاحظة بالنسبة للأقاليم)



#### 4-2-3 دور المصالح غير الممركزة القطاعية للدولة

في المغرب، تشكل المديرينات الجهوية ومديرينات العمالات أو الأقاليم والمصالح التابعة لهذه المديرينات<sup>21</sup> هياكل إدارية للقطاعات الوزارية على المستوى غير الممركز. وعلى عكس الهيئات اللامركزية، لا تتمتع المصالح غير الممركزة التابعة للإدارة المركزية بالشخصية القانونية الخاصة بها. وعلاوة على ذلك، تتصرف هذه المصالح كممثلة منبثقة عن الإدارة المركزية. وفيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات، تضطلع الإدارة المركزية بمهمة الصياغة والتوجيه والتنظيم والإدارة والرقابة في حين أن المصالح غير الممركزة تختص بتنفيذ السياسة الحكومية<sup>22</sup> على المستوى الجهوي. ومن المقرر أن تعتمد الحكومة المغربية ميثاقاً لعدم التركيز الإداري كنتيجة لوضع الجهوية المتقدمة، ويفترض في هذا الميثاق أن يكرس صدارة المستوى الجهوي ويعزز اتساق السياسات العامة وتوجيهها على مستوى الإقليم. وبالفعل، نلاحظ من قطاع وازري لآخر، عدم تركيز بوتيرة متغيرة فيما يتعلق بالشبكة الإقليمية والصلاحيات والموارد البشرية والمالية. فعلى سبيل المثال، تملك وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي ممثليات إقليمية تسمى المندوبيات الجهوية للتجارة والصناعة ويبلغ عددها 30 تضطلع بمهام عديدة عهدت إليها بموجب القرار رقم 1300-94 المؤرخ 8 نيسان/أبريل عام 1994. كما وضعت الوزارة منذ عام 2011، منظومة تعاقد سنوية بين المندوبيات والمديرينات المركزية للوزارة مع تعريف مصفوفة تحديد الأهداف والوسائل المناسبة لها فضلاً عن متابعة وإعداد تقرير كل ثلاثة أشهر في إطار اللجنة التوجيهية التي يرأسها الوزير.

ويعزز التشريع المغربي استقلالية إدارة مصالح الدولة بتحويلها إلى مصالح للدولة تتم إدارتها بطريقة مستقلة شريطة توفرها على مواردها الذاتية. وتحفظ هذه الصفة للمصلحة المعنية شمولها في الإدارة العامة مع عدم منحها أية شخصية قانونية ذاتية. وعلى صعيد آخر، تسمح لها هذه الصفة بتوفير ميزانية ذاتية لها مستقلة عن ميزانية قطاعها الوزاري الوصي عليها. وهو الأمر الذي ينطبق بالخصوص على المراكز الجهوية للاستثمار التي تعد مصالح غير ممركة تابعة لوزارة الداخلية تتمتع بصفة مصالح الدولة التي تتم إدارتها بطريقة مستقلة وتوضع تحت مسؤولية ولاية الجهات. وتقوم المراكز الجهوية للاستثمار بمهمتين أساسيتين هما المساعدة على إنشاء المؤسسات ودعم المستثمرين. وبهذه الصفة، تؤدي هذه المراكز دوراً هاماً في عدم التركيز الإداري للاستثمار، ويعتبر إنشائها عبر الرسالة الملكية التي وجهت إلى الوزير الأول في 9 يناير/كانون الثاني لعام 2002، بمثابة إصلاح عميق فيما يخص الإدارة الإقليمية للاستثمار الصناعي، وتشكل هذه الرسالة مرجعاً لإدارة الاستثمار بطريقة غير ممركة.

وعلى عكس المغرب الذي يتسم فيه عدم التركيز الإداري ببعدها قطاعي كبير، اختارت كل من تونس والجزائر، كما يتم توضيحه بصفة مفصلة في القسم الفرعي الموالي، الاعتماد على خطط قائمة على عدم التركيز تضع ممثل الدولة في الإقليم في مركز القرار على المستوى الإقليمي سواء لحسابها أو لحساب الجماعات الإقليمية. ومع ذلك، فالقطاعات الوزارية في الجزائر يتم تمثيلها عبر المديرين على مستوى الولاية (بمن فيهم مدير الصناعة) وعن طريق مديرين منتدبين في حالة الولايات المنتدبة. وعلى العكس من ذلك، يتم في تونس تمثيل الوزارات بواسطة مندوبين على صعيد الولايات، وفيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بين الإدارة المركزية والمصالح غير الممركزة، تتم صياغة البرامج الأساسية والسياسات من قبل الإدارة المركزية وهذا مراعاة منها للدور التقليدي للدولة. ويتم التنفيذ على المستوى الإقليمي تحت قيادة الوالي في كل من تونس والجزائر.

<sup>21</sup> طبقاً لأحكام المرسوم رقم 2-5-1369 المؤرخ 2 كانون الأول/ديسمبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية وعدم التركيز الإداري

<sup>22</sup> تم توضيح توزيع الصلاحيات بين المستوى المركزي والمصالح غير الممركزة للدولة عن طريق المرسوم 2-93-625 المؤرخ 20 تشرين الأول/أكتوبر 1993 المتعلق بعدم التمرکز الإداري.

#### 4-2-4 دور المؤسسات العامة على المستوى الإقليمي

تؤدي المؤسسات العامة دورها في المنطقة دون الإقليمية ويكون عملها كاملا وأحيانا تحل محل عمل المصالح غير المركزية التابعة للوزارات. كما تقوم الممثلات الإقليمية للمؤسسات العامة المكلفة بتشجيع الاستثمار بدور هام في تنفيذ السياسة الصناعية في كل من الجزائر وتونس. وهكذا، تشكل الشبائيك الموحدة اللامركزية في الجزائر ممثلات إقليمية للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، في حين أنه في تونس تتدخل وكالة النهوض بالصناعة والتجديد على مستوى الإقليم بواسطة 24 مديرية جهوية. ولا تتعامل الشبائيك الموحدة اللامركزية الجزائرية على مستوى الولاية، بل على المستوى الجهوي، على غرار الممثلات الجهوية للوكالة الوطنية للوساطة والتسوية العقارية. ومع ذلك يجدر التوضيح بأنه يوجد مشروع كبير قيد الانجاز لتبسيط الإجراءات الإدارية في الجزائر وتحسينها، بمبادرة من الوزير الأول. كما أنه من المنتظر أن تفعل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار الطريقة التي تتدخل بها ممثلات مختلف الوزارات على مستوى الشبائيك الموحدة اللامركزية فيما يتعلق بالاستثمار.

وتتم إدارة الاستثمار بطريقة غير مرمزة حسب تنظيم مختلف عما هو معمول به في المغرب. فالمغرب كما سبق ذكره اختار نموذج المراكز الجهوية للاستثمار في شكل مصالح غير مرمزة تابعة لوزارة الداخلية، وتتم إدارة هذه المراكز بطريقة مستقلة. وعلى صعيد آخر، تتوفر مؤسسات عامة مثل وكالة النهوض بالمقاولات الصغيرة والمتوسطة على مراكز جهوية فرعية داخل المصالح غير المركزية التابعة لوزارة الصناعة.

#### 4-2-5 دور الممثل الإقليمي للدولة: دور ذو اختصاص عام وتنسيق على الصعيد الإقليمي

ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات في المغرب هم ممثلو الدولة الذين يتمتعون بالاختصاص العام، حيث يتم تعيينهم بواسطة ظهير، ويخضعون لسلطة وزارة الداخلية. وتنص المادة 145 من دستور عام 2011 بأن "يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات السلطنة المركزية في الجماعات الترابية. [و] يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة." وينظم الظهير المتعلق بالقانون رقم 1-75-168 المؤرخ 15 شباط/فبراير 1977 صلاحيات العامل. ويملك والي الجهة الذي هو في الوقت نفسه عامل الإقليم/العمالة، مركز الجهة، صلاحيات العامل في نطاق الإقليم/العمالة، مركز الجهة. وتتمحور هذه الصلاحيات حول الحفاظ على النظام ومسؤوليات ذات طابع جهوي مثل الاستثمار. وتتطابق هذه الصلاحيات مع الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في 9 يناير/كانون الثاني عام 2002 التي تعد مرجعا لإدارة الاستثمار بصورة غير مرمزة، والمرسوم المؤرخ في 26 ديسمبر/كانون الأول عام 2003 الذي يضع المراكز الجهوية للاستثمار تحت سلطة ولاية الجهات. وبموجب أحكام هذه الرسالة الملكية، يصبح والي الجهة فاعلا بارزا للاستثمار، لاسيما الصناعي. وبهذه الصفة، يضطلع بالصلاحيات اللازمة لاتخاذ القرارات والتوقيع على الوثائق والتصاريح والعقود ... إلخ.

وفيما يخص العلاقة بين ولاية الأقاليم والعمالات وممثلي قطاعات الدولة على المستوى الإقليمي، تقضي الفقرة الأخيرة من المادة 145 من دستور عام 2011 بأن "يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح غير المركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها". وعليه فالخيار الذي اعتمده المغرب هو نموذج عدم التركيز الذي يستند إلى وظيفة التنسيق للممثل الجهوي للدولة. ومع ذلك، فهذا لا يستبعد إمكانية تعزيز سلطته على المصالح غير

المركزة بقدر ما يضطلع بهذه المهمة تحت سلطة الوزارات المعنية. ويمكن لهذه الأخيرة، إذا ارتأت ذلك، أن تشرع في تفويض السلطة لوالي الإقليم/العمالة، ولكن ليس إلى المدير الجهوي للإقليم/العمالة مباشرة. وفيما يتعلق بآليات تنسيق عمل الدولة على المستوى الجهوي، تم إنشاء لجنة فنية في الإقليم/العمالة لدى العامل وتحت رئاسته، مكونة من رؤساء المصالح غير المركزة للإدارات المركزية للدولة ومدراء المؤسسات العامة. وحدد مشروع آخر لميثاق عدم التركيز كهدف له تعزيز سبل التشاور والتنسيق التي يتحمل فيها الولاية والعمال المسؤولية على المستوى الإقليمي.

وبخصوص العلاقة بين الولاية/العمال والهيئات اللامركزية، أوضحت المادة 145 من الدستور بأن "يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية". وعلاوة على ذلك، يمكن للجماعات الترابية والدولة الاتفاق على برنامج عمل مشترك في إطار التعاقد دولة/جماعات ترابية.

أما في الجزائر، وطبقا للمادة 110 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، يعتبر الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى إقليم الولاية. ويعين الوالي من قبل رئيس الجمهورية، كما تتوقف عليه عهده، باقتراح من وزير الداخلية ويضمن النظام والأمن العام ويكلف بتنفيذ قرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من الوزراء.

وعلى عكس المغرب الذي اختار اعتماد نموذج مكرس لوظيفة التنسيق للممثل الجهوي للدولة، اعتمدت الجزائر من جهتها على مخطط يضع الوالي في صلب الأجهزة غير الممكزة واللامركزية. وعلى الرغم من عدم توفر الوالي على سلطة سُلمية بالمعنى الدقيق، لكنه يملك سلطة على المصالح القطاعية غير المركزة التابعة للدولة وينشط هذه المصالح المذكورة وينسق عملها ويراقبها.

وعلاوة على ذلك، فالوالي هو الأمر بصرف ميزانية كل القطاعات غير المركزة في إقليم الولاية (وليس المديرون الجهويون للمصالح غير المركزة كما هي عليه الحال في المغرب). وعليه يعمل المديرون الجهويون تحت سلطته. كما يضطلع الوالي بسلطة القرار فيما يخص منح العقار الموجه لمشاريع الاستثمار. وعلى هذا النحو، يتلقى مدير الصناعة على مستوى الولاية ملف الاستثمار ويدي رأيه في الموضوع ويتولى الوالي اتخاذ قراره بخصوص منح العقار دون الحاجة للرجوع إلى المستوى المركزي.

ويعتبر الوالي، بالإضافة إلى كونه أمرا بصرف ميزانية التجهيز لكل المصالح غير المركزة، أمرا بصرف ميزانية الهيئة اللامركزية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى رئاسته. وبالفعل، إذا كان مسار القرار يكون محل تداول على مستوى المجلس الشعبي الولائي، فتنفيذه من اختصاص الوالي الذي يضمن هذه المهمة كأمر بالصرف للولاية الجماعة الإقليمية، فضلا عن مهمته كممثل للدولة على مستوى الإقليم الجغرافي للولاية. وفيما يخص آليات التشاور والتنسيق، يرأس الوالي مجلس الولاية الذي يضم مديري وممثلي مصالح الدولة على مستوى الولاية. وينفذ مجلس الولاية قرارات كل من الحكومة الوطنية والمجلس الشعبي الولائي.

وأخيراً، فقد تم إنشاء مقاطعات إدارية في بعض الولايات، تحت سلطة والي منتدب تؤول إليه صلاحيات الوالي على مستوى إقليم المقاطعة الإدارية المعنية. ورغم عدم توفر المقاطعة الإدارية على هيئات منتخبة على غرار المجلس الشعبي الولائي غير أنها تضم مجمل المصالح غير المركزة التابعة للدولة يرأسها مديرون منتدبون مثلها مثل الولاية. وطبقا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي 15-140، يمكن للمديرين المنتدبين الحصول على تفويض بالإمضاء من والي الولاية، وهم ملزمون

بإعداد تقارير لوالي الولاية عن العمليات التي يقومون بتنفيذها على مستوى المقاطعة الإدارية. وفيما يخص آليات التنسيق على مستوى المقاطعة الإدارية، يرأس الوالي المنتدب من جانبه مجلس المقاطعة التي يجتمع فيها المديرون المنتدبون.

وفي تونس، يتولى تمثيل الدولة على مستوى كل ولاية وإل يعينه رئيس الحكومة باقتراح من وزير الداخلية. وهو تابع له كما هي الحال في الجزائر والمغرب. ويمثل الوالي، من جهة، المسؤول الإداري العام للولاية الذي يعد سلطة غير مكرزة تابعة لوزارة الداخلية، ويمثل الدولة ككل من جهة أخرى. وبالتالي فهو ملزم باتباع التوجيهات والأوامر الصادرة عن الوزراء فيما يخص قطاعاتهم وهو مسؤول شخصيا عن الإدارة العامة للولاية. وهو، مثلما هي عليه الحال في الجزائر، الأمر بصرف ميزانيات قطاعات الدولة في الولاية بمساعدة الإدارات الجهوية والمندوبين على الصعيد المحلي والعمد (مسؤولي القطاعات)،. وعلاوة على ذلك، وكما سبق ذكره، يرأس الوالي الجماعة المحلية المتمثلة في المجلس الجهوي. وتكشف تونس عن أوجه تشابه مع النموذج الجزائري. ومع ذلك وباعتماد دستور عام 2014، سيتم إدخال تغييرات خلال الأعوام المقبلة تتعلق بالعلاقة بين الممثل الجهوي للدولة والجماعات المحلية على غرار النهج المتبع في المغرب.

#### 4-2-6 موجز: دور الإقليم في سياسات التنمية الاقتصادية والجهات الفاعلة الإقليمية في السياسة الصناعية

بعد هذا الوصف للمشهد المؤسسي الإقليمي للبلدان الثلاثة، نستخلص أن الإقليم يقوم بدور بارز في سياسات التنمية الاقتصادية وفي السياسة الصناعية: وهو الأمر الذي تدركه الجهات الفاعلة الرئيسية في كل بلد من البلدان. وقد قمنا بتقديمها في الجدول 12 أدناه. وسيتم استكمال هذا الموجز الأول للجهات الفاعلة لاحقا بدراسة دور المجموعات المواضيعية ورابطات الشركات، لاسيما دور المنظومات الصناعية في المغرب والممثلات الجهوية للبورصة الجزائرية للمناولة والشراكة للوسط في الجزائر وأقطاب القدرة التنافسية في تونس.

## الجدول 12

دور الإقليم في سياسات التنمية الاقتصادية، والإقليم المناسب لها، والجهات الرئيسية الإقليمية الفاعلة في السياسة الصناعية في المغرب والجزائر وتونس

البلد	دور الإقليم في سياسات التنمية الاقتصادية	الإقليم المناسب للسياسة الصناعية	الجهات الفاعلة الرئيسية في السياسة الصناعية على المستوى الجهوي
المغرب	بتطبيق الجهوية المتقدمة، تم الشروع في الانتقال نحو مشاركة الإقليم في سياسة التنمية الاقتصادية	الجهة	الجهة باعتبارها جماعة إقليمية، والي الجهة، المركز الجهوي للاستثمار، المصالح غير المركزية التابعة لوزارة الصناعة وممثلو الوكالة الوطنية للنهوض بالمقاولات الصغرى والمتوسطة
الجزائر	يمثل جهة متلقية تضطلع بصفة أساسية بدور تنفيذ سياسات التنمية التي يتم إعدادها على المستوى المركزي.	الولاية	الوالي، المجلس الشعبي الولاوي، الشباييك الموحدة اللامركزية والممثلين الجهويين للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري
تونس	يقتصر على دور تنفيذي إلى حد الساعة في انتظار انطلاق التحول بتنفيذ اللامركزية التي نص عليها الدستور الجديد	الولاية	الوالي، المديرية الجهوية لوكالة النهوض بالصناعة والتجديد.

### 3-4 دور المؤسسات المحلية في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها

في البلدان المغاربية الثلاثة الجزائر والمغرب وتونس، كان تصور السياسة الصناعية وصياغتها يتم دائما على المستوى المركزي. ولم يضطلع الإقليم إلى الآن إلا بدور ثانوي في صياغة السياسة الصناعية. وكان يعتبر بمثابة الوعاء الذي تصب فيه الإستراتيجية وخطط العمل الموضوعة على الصعيد المركزي. ولكن يبدو في الأعوام الأخيرة أن التوجه قد أضحى مغايرا بمعنى أن البعد الإقليمي أصبح يحظى بأهمية أكبر لاسيما مع الإصلاحات واللامركزية الجاري العمل عليها، خاصة في كل من تونس والمغرب.

ما هو دور الإقليم في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها وتمويلها؟ للإجابة عن هذا التساؤل المطروح، ينبغي أن يضاف له توضيح عرضي لمستوى مساهمة الإقليم في كل مرحلة من المسار، كما لا يجب إغفال الجهات الفاعلة المحلية المعنية وطريقة التنسيق مع السياسات العامة الأخرى.

وتتركز صياغة السياسة الصناعية بالنسبة للبلدان المغاربية الثلاثة على مستوى وزارة الصناعة، وتعتبر الممثلات المختلفة لوزارة الصناعة في الجهات عاملا إضافيا لتعميم السياسة الصناعية وتنفيذها ومتابعتها على مستوى الإقليم. وتقوم الهياكل الأخرى التي يتم إشراكها بدور مرافقة السياسة الصناعية.

ففي تونس، لا يشارك الإقليم بصفة فعالة في صياغة السياسة الصناعية. بل يقع إشراكه في مرحلة التصور، فهو متلق للسياسة الصناعية التي تتم صياغتها على المستوى المركزي. فالأمر يتعلق إذن بنهج استشاري أكثر منه تشاركي. فالتصور هو بالأحرى من اختصاص المديرية المركزية بصيغة إقليمية أحيانا، وذلك من أجل المتابعة الإدارية فقط. ومن ناحية أخرى، تتسم عوامل تعميم السياسة الصناعية في تونس بالفعالة بما يكفي، فضلا عن كون التعبير الأمثل عن الصبغة التي تتخذها السياسة الإقليمية يتجسد في أقطاب القدرة التنافسية. ويتمثل الهدف من هذه الأقطاب في جعلها قاطرات للتنمية الجهوية. وقد أنشئت العديد من الأقطاب في المناطق الساحلية، منها بنزرت وسوسة وصفاقس، فضلا عن تونس الكبرى. وفي المناطق الداخلية أسست مُركّبات صناعية وتكنولوجية. وتموّل هذه الأقطاب عبر الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، فضلا عن المؤسسات العامة. وتُحدد أهداف كل قطب من هذه الأقطاب بناء على عقد النجاعة الموقع مع وزارة التجارة والصناعة. ويسمح هذا العقد بضمان متابعة نتائج كل قطب وتقييمها. ويتم تحديد الأهداف بناء على دراسات منجزة ومشاريع مصممة على المستوى المركزي. وعلاوة على أقطاب القدرة التنافسية، تضطلع الهياكل المحلية التابعة لوزارة الصناعة كذلك بدور هام في مجال مرافقة السياسة الصناعية ومتابعتها. وتمثل الهياكل المعنية في كل من المراكز التقنية أو المديرية الجهوية التابعة لوكالة النهوض بالصناعة والتجديد البالغ عددها 24 مديرية. وعليه فإن الأقالمة تضطلع بأربع مهام، هي أ) الشباك الموحد لإنشاء المؤسسات ب) وإدارة المزايا مثل منح الاستثمار والإعفاءات... إلخ، ج) وحاضنة الشركات الموجودة على مستوى الأقطاب التكنولوجية وكذلك مدارس الهندسة د) والاتصال. وبالتالي، فالأقالمة لا تقوم بكل تأكيد بدور بارز في صياغة السياسة الصناعية غير أنها جهة فاعلة هامة في تنفيذها. ففي تونس، تمت دسترة اللامركزية في عام 2014، حيث خصص فصل كامل للسلطة المحلية. فالإصلاحات هي في طور الانجاز وتميل نحو أهمية إشراك الجهات الفاعلة في السياسة العامة بصفة عامة وفي السياسة الصناعية بشكل خاص. ولهذا الغرض، شكلت منهجية إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة 2016-2020 نَحْنا تشاركيا بالنسبة للأقالمة. فقد ساهمت هذه المنهجية في إشراك كل الجهات ذات الصلة (بما فيها المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيون) في كل الجهات. والجديد في هذه الخطة مقارنة بالخطة السابقة، يكمن في إعداد 24 خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الجهوية، أي خطة واحدة لكل ولاية، فضلا عن الخطة الوطنية.

وفي المغرب الذي قطعت فيه اللامركزية مراحل عديدة، آخرها الجهوية المتقدمة، يبدو أن المستوى الجهوي هو المستوى الإقليمي الملائم للسياسة الصناعية. ويتمتع المستوى الجهوي، وفقا للدستور، بمكانة بارزة فيما يتعلق بالتنمية الجهوية وتنظيم إدارة الأراضي، وممارسة الصلاحيات الأساسية فيما يخص السياسة الصناعية فضلا عن دعم المؤسسات وتنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية وجذب الاستثمارات والتدريب المهني وغيرها مما يتبع لهذه الاختصاصات. ويتعلق الأمر هنا بإجراءات لا تخص الصياغة ولكن بالأحرى تنفيذ السياسة الصناعية ومرافقتها. فبالنسبة للصياغة، يوجد المغرب اليوم في مرحلة انتقالية. فقبل الجهوية المتقدمة، كانت صياغة الاستراتيجيات القطاعية الصناعية تتم في إطار منطوق مهمين يسمى "ادفع" تعود فيه سلطة القرار إلى الحكومة، وهو ما يعني أن السياسة الصناعية تصاغ على الصعيد الوطني المركزي ويتم إشراك الإقليم عبر إدماج خصائصه في منطوق الصبغة التي تتخذها هذه السياسة. ورغم القدرة الجيدة في تنفيذ المشاريع الرائدة والجهود الرامية لوضع صبغة جهوية متوازنة، تم تسجيل وجود عجز فعلي في التنسيق ومعالجة القيود والأهداف المحددة للجهة. وهذا رغم الآثار الجهوية الكبيرة جدا. فتولي زمام العملية من قبل السلطات المحلية لم يكن كافيا بالنظر إلى العجز في الإدارة على مستوى القطاعات والإمكانات غير المغطاة على المستوى الوطني. فمنذ عام 2015، نشهد بزوغ زخم جهوي من نوع "السَّحب" حيث تعتبر فيه الجهة فاعلا محوريا للتنمية الاقتصادية للإقليم، وعلاوة على ذلك، نشهد في

إطار خطة التسريع الصناعي زيادة في مسؤوليات المنظومات الصناعية في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها حسب الفرع والجهة. وبالفعل، فقد وُضعت أهداف محددة لشركات المنظومات في إطار عقود النجاعة الموقعة بين أصحاب مشاريع المنظومات والدولة، لاسيما فيما يتعلق بإيجاد فرص العمل والقيمة المضافة والقدرات على التصدير. وفي المقابل، تلتزم الدولة بتقديم دعم مناسب ومخصص لكل نشاط بعينه، لاسيما فيما يخص توفير العقارات وتكوين الموارد وكذلك تمويل المشاريع.

وبالنسبة للجزائر، يعتبر دور الحكومة المركزية حاسما في صياغة السياسة الصناعية. وتتكفل الدولة بأقلمة الاستراتيجية الصناعية وتوفّر رؤية جيدة للاستثمار الوطني وللإستثمارات الأجنبية المباشرة وللجماعات الإقليمية. وفي هذا الإطار، ينبغي للدولة أن تعمل على تطوير:

- الأقطاب الجاذبة (التي تضم عدة ولايات) والمناطق المدججة للتنمية الصناعية (فضاءات جغرافية يتركز فيها سكان مؤسسات عاملة في الأنشطة الصناعية المتنوعة أو المتخصصة). وتهدف هذه المبادرة إلى تحقيق التآزر بين تطوير الشبكات الجهوية للابتكار والشراكة والتعاون؛

- أقطاب التكنولوجيا عندما تحتضن المنطقة الصناعية مؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات كبيرة الحجم التي تعمل في نشاط واحد؛

- مجمعات وحظائر التكنولوجيا داخل المدن الجديدة بغرض تحسين الفضاءات المزودة بتجهيزات الاتصال العالمية التي تضفي عليها مزايا في التحكم في التكنولوجيات المتطورة.

ويتم تنسيق التنفيذ بين مختلف الهياكل تحت إدارة وإشراف والي الإقليم التابع لدائرة اختصاصه. وتتولى الممثلات الجهوية للهيئات<sup>23</sup> المعنية بالسياسة الصناعية التنفيذ والمراقبة والمتابعة على المستوى الجهوي. وتظل الولاية هي الوعاء المتلقي لكافة السياسات العامة القطاعية، بما فيها السياسة الصناعية، ويضطلع الوالي بتنسيق العمل في إطار مجلس الولاية.

وُدرج الجماعات الإقليمية، لاسيما المجلس الشعبي الولائي في خططها الإنمائية الإجراءات الهادفة لتشجيع الاستثمار من بين جملة أمور. وتتضمن هذه الإجراءات التمويل الذي يقدمه الوالي. ويتولى، هذا الأخير، باعتباره أمرا بصرف الميزانية، إدارة الشؤون العقارية أيضا دونما حاجة للرجوع إلى المستوى المركزي بشأنها.

وحظيت مبادرة الجماعات المحلية المتمثلة في إنشاء مناطق نشاط صغيرة عبر وكالاتها العقارية بتشجيع وزارة الداخلية في منشور موجه إلى كافة الجهات الفاعلة المحلية. وتم لهذا الغرض برمجة دفعة أولية من 50 ألف قطعة أرض لعام 2017 بهدف احتضان الاستثمارات التي رفعتها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر.

وفيما يخص تمويل السياسة الصناعية على المستوى المحلي، لا يقوم الإقليم بالدور نفسه في البلدان الثلاثة التي تشملها الدراسة. ففي تونس على سبيل المثال، لا يتدخل الإقليم في التمويل لأن الموارد المحلية محدودة جدا، وتمول عدة محاور للسياسة الصناعية عبر الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص على غرار أقطاب القدرة التنافسية. ومع ذلك لا

<sup>23</sup> الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والشبابيك الموحدة للامركزية والوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.

يوجد تمويل مشترك بين الإقليم والدولة. فإدارة الميزانية تتم على مستوى السلطة المركزية فقط. ومع ذلك، توجد تمويلات مشتركة بين القطاع الخاص وشركات للاستثمار الجهوية ذات رأس المال المجازفة.

وفي الجزائر، تعتمد الولاية على مواردها الذاتية التي يمكن أن تخصصها للتنمية الاقتصادية والأنشطة ذات الصلة بالسياسة الصناعية مباشرة. وتتأتى هذه الموارد بصفة أساسية من الضريبة على رقم الأعمال التي تدفعها الشركات. ويمكن للوالي بصفته أمرا بصرف الميزانية الرأسمالية للدولة تعبئة الموارد في إطار مشاريع التنمية التي يقرها هو. ويمكن للبلدية أن تلجأ إلى استعمال مواردها الذاتية بالشروط نفسها وفي إطار برامج سنوية ومتعددة السنوات. كما يمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية<sup>24</sup> أن يساهم في تمويل السياسة الصناعية عبر قروض ممنوحة للولايات أو في إطار الترتيبات المالية، لاسيما لصالح الولايات التي لا تتوفر على وسائل مالية كافية لإنشاء مناطق الأنشطة. وتم تشجيع المبادرة الخاصة ضمن قانون المالية لعام 2017. حيث منح الهيئات ذات الشخصية القانونية الخاضعة للقانون الخاص إمكانية الاستثمار في إنشاء المناطق الصناعية وهيئتها.

وفيما يتعلق بالمغرب، تمتلك الجماعات الترابية على موارد مالية كبيرة يمكن استعمالها للتمويل الذاتي أو المشترك لجوانب من السياسة الصناعية. كما تستفيد بوجه خاص من تحويلات مالية كبيرة من الدولة (5 بالمائة من ناتج الضرائب على الشركات والضريبة على الدخل و20 بالمائة من ناتج الضريبة على عقود التأمين فضلا عن المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة). ونظرا لإصلاح الجهوية المتقدمة، نشهد صعودا قويا للجهات بصفقتها شريكة في تمويل المشاريع الكبرى للتنمية الصناعية جنبا إلى جنب مع الدولة والقطاع الخاص. وفي هذا الإطار، تم توقيع عقود نجاعة بين الدولة ورواد منظومات الأعمال حسب مخططات التمويل المشترك بين الدولة والقطاع الخاص والجماعات الإقليمية المعنية.

واليوم، يعد التنسيق بين السياسة الصناعية وبقية السياسات العامة ذات الصلة غير كاف على الأقل بالنسبة لتونس. ففي إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2016-2020 يجري التشاور بين مختلف الوزارات. ومع ذلك لا توجد استراتيجية تنسيق واضحة. وتعتبر وزارات العمل والتدريب المهني والتجهيز والنقل الأفضل من حيث توفر الوسائل. فداخل هذه الوزارات يتم التنسيق بشكل فعلي على مستوى اللجان القطاعية المركزية. وبشكل عام، كل الوزارات المتدخلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة في السياسة الصناعية فضلا عن أصحاب الأعمال والرابطات ممثلة على مستوى كل جهة أو كل ولاية، الأمر الذي ينبغي أن يوفر نظريا إطارا ملائما لتنسيق أفضل. غير أن هذا التنسيق ليس مثاليا على الدوام في الميدان. وسيكسب المزيد من التطور بمساعدة التدريب المهني. وينبغي للصناعة أن تستجيب بشكل أفضل فيما يخص حاجيات القطاعات بصورة تسمح بتكييف التدريب المهني المناسب.

وفي المغرب، تعتبر اللجنة التقنية الإقليمية الأداة المكلفة بتنسيق السياسات العامة في الإقليم بصفة عامة. فالغالبية العظمى من الجهات الفاعلة تتوفر على ممثلين على المستوى الجهوي وعلى مستوى العملات/الأقاليم، الأمر الذي يسمح

---

<sup>24</sup> صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هو هيئة عامة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وتتبع لوزارة الداخلية وينظمها المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ 24 آذار/مارس 2014 المتعلق بإنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتنظيمه وعمله.



بوصل شبكة المنظمة الإدارية بمحمل الجهات الفاعلة. ومع ذلك فالنقائص الأساسية تتأتى من المستوى الفعلي لعدم التركيز الإداري الذي يتباين من قطاع لآخر.

وفي الجزائر، يتم تنسيق السياسات العامة للدولة على المستوى الجهوي داخل مجلس الولاية أو مجلس المقاطعة الإدارية الموضوع تحت إشراف الوالي المنتدب. وتكلف الهيئتان بتنفيذ توجيهات الحكومة فضلا عن مداوات المجلس الشعبي الولائي. ونظرا للطابع المستقل الذي تتميز به صلاحيات الوالي أو الوالي المنتدب، كمثل للدولة وأمر بالصرف في المجلس الشعبي الولائي فضلا عن سلطته فيما يخص الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز، تمثل دائرة اختصاص مجلس الولاية أو الدائرة الإدارية فضاءً ممتازا لتنسيق السياسة الصناعية مع السياسات العامة الأخرى. ومع ذلك لا تعتمد الوكالات الوطنية الرئيسية على الدوام تقسيما إقليميا على صعيد الولايات ولكن بالأحرى على صعيد الجهات، الأمر الذي قد يؤدي إلى حدوث تناقض بين مختلف الأصعدة. ويتم التنسيق بشأن أربعة أنماط من السياسات العامة هي العمل والتدريب المهني والهياكل الأساسية والشراكة والابتكار.

#### 4-4 خاتمة: أي بعد شامل تنطوي عليه السياسة الصناعية في هذه البلدان الثلاثة؟

طبقا للأهداف الإنمائية للألفية، حققت الجزائر والمغرب وتونس تقدما ملحوظا في مجال تحسين الهياكل الأساسية القاعدية ومكافحة الفقر والحد من البطالة ... إلخ. ولتقييم هذه الإنجازات، يؤخذ دليل التنمية البشرية بعين الاعتبار. ويُظهر الدليل اليوم أن تونس والجزائر تنتميان لمصاف الدول التي حققت تنمية بشرية عالية.

وبفرضي التحليل الذي سبق إجراؤه إلى ثلاثة استنتاجات: '1' لا تزال الفوارق ذات الصلة بالمساواة بين الجنسين قائمة فيما يخص الدخول لسوق العمل. ففي كل من تونس والجزائر،<sup>25</sup> تؤكد النتائج فعلا وجود أوجه تمييز كبيرة في سوق العمل على حساب المرأة المغاربية؛ '2' ومعاناة الشباب البالغين من العمر بين 15 و24 سنة، وبصفة أدق يواجه الشباب من حملة الشهادات العليا، صعوبات في دخول سوق العمل. فعلى سبيل المثال، في عام 2014 مست البطالة واحدا من مجموع خمسة شبان في المغرب وشابا من مجموع ثلاثة شبان في تونس؛ '3' وجود فوارق كبيرة على المستوى الجهوي في الفقر والإدماج في سوق العمالة. وتؤكد هذه النتائج أن مسار التنمية الاقتصادية في الجزائر وتونس والمغرب ليس شاملا بما يكفي، رغم كونه جوهريا.

وفيما يتعلق بمكانة الإقليم في السياسة الصناعية وتأثيره في النمو الشامل، يبين تاريخ السياسات الصناعية في البلدان المغاربية الثلاثة أن الإقليم قام ولا يزال يقوم بدور الوعاء المتلقي للسياسات التي يجري وضع تصور لها وصياغتها على المستوى المركزي.

وتعتبر اللامركزية اليوم في البلدان المغاربية الثلاثة في مرحلة أكثر أو أقل تقدما حسب الحالات. ففي المغرب، بلغت عملية اللامركزية مستوى متقدما من النضج على صعيد الجماعات، وتقوم الجهات بدور أكثر نشاطا. وفي تونس، تمت دسترة اللامركزية في عام 2014، وترجم الخبرة في إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2016-2020 الرغبة في العمل

<sup>25</sup> البيانات الإحصائية للجدول 10 تبين بأن معدل بطالة النساء في كل من الجزائر وتونس أعلى بكثير من معدلها لدى الرجال، وعلى العكس من ذلك، هذه الاختلافات ليست ذات أهمية في حالة المغرب

بطريقة مختلفة. وبالفعل، فقد تم إشراك الجهات في التفكير وفي كل خطوات إعداد الخطة. وقد جرى طرحها في خطط إنمائية حسب الولاية فضلا عن الشكل الوطني. ومع ذلك تظل مشاركة الإقليم ضعيفة نسبيا. وفي الجزائر، تم الشروع في عملية اللامركزية لكن بمستوى أقل تقدما مما هو عليه في البلدين الآخرين.

ورغم الإرادة الثابتة للبلدان الثلاثة في إصلاح السلطة المحلية وتعزيزها لتقوم بدور أكثر نشاطا في تنمية الجهات، فإننا نلاحظ ما يلي:

'1' يبقى الإقليم في حدود مركزه باعتباره متلقيا بسبب نقص التنسيق بين الهياكل المركزية والأطراف الفاعلة المحلية وكذلك غياب استراتيجية تنسيق واضحة بين مختلف الوزارات على الصعيدين المركزي والمحلي؛

'2' لا تتمح الإدارة المحلية استقلالية كافية للهيئات الإقليمية في كل من الجزائر وتونس؛

'3' يقتضي الدور الفعال في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها ومتابعتها وجود أدوات مواتية على الصعيد المحلي وتشجيعا للكفاءات المحلية، وهي أدوات تكون ناقصة أحيانا وذات تأثير سلبي على البعد الشامل للسياسة الصناعية المؤقلمة.

وفي الجزء الموالي من الدراسة، يتم تحليل الطابع الشامل للسياسة الصناعية في كل بلد من خلال محورين هما: '1' الشمول من منظور صياغة السياسة الصناعية وقيادتها، '2' والشمول من منظور الأقلمة.

#### 4-4-1 حالة الجزائر

##### المحور 1: الشمول من منظور الصياغة والتنفيذ/التوجيه

رغم وجود فضاءات للتشاور مثل اجتماع الثلاثية (الذي ينعقد سنويا ويجمع بين السلطات العامة والمجتمع المدني ومنظمات أرباب العمل والنقابات... الخ) ووجود خطط إنمائية ذات خمس سنوات، لا تعتمد الجزائر على خارطة طريق شاملة تضع رؤية للبلد على المدين المتوسط والطويل، وهو ما يؤدي إلى عدم اندماج السياسة الصناعية فعليا في الخطة الاستراتيجية للتنمية الشاملة. وهذا يعني أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الجزائر يجمع بين مخططات توجيهية قطاعية يُعنى أحدها بالصناعة والآخر باتساق تطوير الهياكل الأساسية على وجه الخصوص. وعلاوة على ذلك، تندرج خطة تطوير القطاع الصناعي في إطار خطة عمل شاملة للحكومة التي ترى في قطاع الصناعة والمناجم قطاعا حيويا في سياسة التنوع الاقتصادي. ومن هذا المنطلق، تصبح التنمية الصناعية طموحا وطنيا ورهانا أساسيا الهدف منها تحسين مساهمة القطاع الصناعي والمنجمي في الناتج المحلي الإجمالي الوطني مع العلم أن الحكومة قد حددت هدفا يتمثل في بلوغ نسبة نمو قدرها 7 بالمائة بحلول عام 2019. ولا تشير الخطة ذات الخمس سنوات صراحة إلى أهداف كمية فيما يتعلق بالتنمية الشاملة. ومع ذلك، يهدف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الجزائر لضمان تحقيق فعلي لتنمية متوازنة، كما تتمثل مبادؤه التوجيهية فيما يلي: '1' إقليم مستدام، '2' ووضع آليات إعادة التوازن إقليميا، '3' توفير ظروف التنافس والجذب للأقاليم، '4' المساواة بين الأقاليم.

ويتولى مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة تنسيق السياسات العامة، كما يتم إشراك الشركاء الاجتماعيين والنقابات فيها. وقد تم تخصيص فضاءات للتشاور والحوار (القمة الثلاثية) لهذا الغرض. وعلاوة على ذلك، وفي إطار ”الطابع متعدد القطاعات“، هل تخضع السياسة الصناعية لمتابعة دائمة مع كافة المصالح والهيئات المعنية؟ على سبيل المثال، يتطلب إعداد أي نص تنظيمي أو تشريعي يوطر لتنفيذ السياسة الصناعية تشاورا واسعا بين كافة الوزارات. ومن ثم تبقى صياغة السياسة الصناعية من صلاحيات وزارة الصناعة فقط، كما أنها تفتقر بحكم الواقع للتنسيق مع القطاعات الأخرى.

وتتم صياغة السياسة الصناعية وفق نهج عمودي تنازلي، أي نهج قطاعي وأدوات شاملة. ولا توجد أي مشاركة فعلية للأقاليم في ذلك، حتى وإن سعت هذه السياسة إلى مراعاة الإمكانيات الصناعية والمنجمية لكل ولاية وكذا توجيهات المخطط الوطني لهيئة الإقليم في الجزائر لعام 2030. كما تخضع حوافز الاستثمار للتعديل حسب خصوصيات المناطق التي ستم تنميتها (الشمال والمضاب العليا والجنوب). وناهيك عن ذلك، تتم مراعاة الإمكانيات الصناعية والمنجمية في مختلف ترتيبات الدعم القطاعية.

ويعد الإقليم عنصرا أساسيا في عملية تنفيذ السياسة الصناعية التي تولي أهمية خاصة للتقسيم الإقليمي بغرض المساهمة في تنمية جهوية ومحلية متوازنة وكذا تعزيز التماسك الاجتماعي عبر تعميم أمثل للنمو والقيمة المضافة. وتملك السياسة الصناعية من خلال هيئات الإدارة المركزية لوزارة الصناعة والمناجم والهيئات ذات الصلة، شبكة مكثفة من هيئات وهيئات الدعم والتنشيط عبر التراب الوطني بكامله. وقد أنشئت هذه الهيئات حرصا على تقريب المتعاملين الاقتصاديين والفاعلين الإقليميين المحليين وضمان التواصل بينهم.

## المحور 2: الأقلية والشمول

لا تتم استشارة الإقليم بصفة فعلية خلال صياغة السياسة الصناعية، فهو لا يشارك في إعداد السياسة الصناعية. بل ولا يتم إشراكه في ذلك.

كما لا يملك الإقليم القيام بمبادرة فعلية فيما يتعلق بالتنمية الصناعية المحلية. ويقتصر دور مدير الصناعة على مستوى الولاية على متابعة تنفيذ السياسة الصناعية على المستوى المحلي. ولكن، فيما يتعلق بالاستقلالية، أصبح الوالي يتمتع باستقلالية اتخاذ القرار فيما يتعلق بمنح الأراضي الصناعية.

وفيما يخص تعبئة الموارد، ليس لدى الإقليم، بدقيق العبارة، على نظام ضريبي محلي باستثناء الضريبة على النشاط المهني. وهي ضريبة على رقم الأعمال تُحصلها الدولة لحساب الولايات. ويجري تخصيصها للولايات حسب نسبة مساهمتها فيها. ومع ذلك، فهي غير كافية لتغطية نفقات الولايات التي تعاني من تبعية كبيرة لميزانية الدولة. لذلك، ونظرا لعدم إمكانية لجوء الجماعات المحلية إلى الاستدانة، يتم تحقيق توازن ميزانيتها أساسا عبر ميزانية الدولة. وفي هذا الصدد، يستحوذ تجهيز الولايات على حوالي 40 بالمائة من ميزانية التجهيز الخاصة بالدولة.

وأخيراً، لا تملك الولايات أي أداة للسياسة العامة من أجل تحفيز النشاط على المستوى المحلي.

وفيما يتعلق بالمساءلة، فإن المجلس الشعبي الولائي هو الذي يتولاها باعتباره الجهاز التداولي على مستوى الولاية. ويتم انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية لعهدتها مدتها 5 أعوام عن طريق الاقتراع بنظام القائمة النسبية.

ويشكل المجلس الشعبي الولائي لجانا دائمة تابعة له ويُعنى بالمجالات التالية:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني؛
- الاقتصاد والمالية؛
- الصحة والنظافة وحماية البيئة؛
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام؛
- تهيئة الإقليم والنقل؛
- التعمير والسكن؛
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة؛
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب؛
- التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل.

ورغم أن القرارات ذات الصلة بالميزانية الرأسمالية الممنوحة للسلطة التنفيذية (الوالي) تخضع لرقابة المجلس الشعبي الولائي، فإن هذا الأخير لا يقوم، في الواقع، إلا بتأييد قرارات الإدارة. وعلاوة على ذلك، لا يوجد أي نهج تشاركي في إدارة الجماعات الإقليمية. فتنسيق السياسات العامة يتم عن طريق ممثلي الوزارات على مستوى الولاية في مجلس يرأسه الوالي. وبالنسبة للسياسة الصناعية، يتولى مدير الاستثمار ضمان التواصل بين المستوى المحلي والوزارة.

ولا تملك البلديات هامشا فعليا للتحرك فيما يخص القرارات الاقتصادية. إذ ليس لديها موارد ذاتية ولا على قدرات لتعبئتها. وعلاوة على ذلك، لا تملك الجماعات الإقليمية بصفة عامة مشروعا لإقليم، يمنح الإقليم قيمة، مشروعا يضم كافة الجهات الفاعلة المحلية والوطنية في رؤية منسقة للتنمية المحلية. كما تفتقر إلى الوسائل البشرية والمالية فضلا عن إطار للإدارة المحلية.

ومع ذلك، وفي إطار تنفيذ سياسة محلية جديدة، بادرت وزارة الداخلية بمرحلة تجريبية بهدف تعزيز بروز نهج تشاركي على المستوى المحلي من خلال: '1' استكمال المرحلة التجريبية لتيسير إدماج النهج التشاركي في إعداد عمليات تدقيق اجتماعية واقتصادية على مستوى 250 بلدية، '2' واستكمال برامج دعم التنمية المحلية المدججة على مستوى ست ولايات نموذجية (ميلة وسطيف وخنشلة وتيبازة وباتنة وأم البواقي).

#### 4-4-2 حالة المغرب

##### المحور 1: طابع الشمول من منظور الصياغة والتنفيذ/التوجيه

في المغرب، كانت سنوات الألفين فترة لتحديد الرؤية الجديدة من أجل تنمية البلد. وتزامنت هذه الرؤية مع تنويع الملك الجديد. كما أن ظهور جيل جديد من السياسات العامة في شكل برامج قطاعية للتنمية، أعطى بعدا برنامجيا للرؤية الشاملة للتنمية.

وقمت صياغة السياسة الصناعية، منذ الخطة الأولى المسماة "الإقلاع الصناعي" في عام 2005، كرؤية ذات صبغة قطاعية للتنمية في البلد بهدف تحقيق التحول الهيكلي بالنظر للفرص التي توفرها العمولة. وكانت هذه السياسة الصناعية

موضوع نهج برنامجي محدد حول أهداف واضحة بشأن العمالة ومساهمة القطاع بمختلف فروعها في الناتج المحلي الإجمالي. وعلاوة على ذلك، فقد دفعت العراقيل التي تعترض التنفيذ وصدّمت الاقتصاد العالمي المغرب إلى اعتماد سياسته الصناعية وتحديث الأهداف وسبل التدخل على الدوام من خلال ثلاث خطط استراتيجية خلال سنوات 2005 و2009 و2014.

وجاء نهج الصياغة في شكل تشاور مع المتعاملين في القطاع العام والقطاع الخاص جنباً إلى جنب مع الوزارة الوصية وبتعبئة الخبرة الدولية. ومع ذلك، إذا كان النهج المعتمد لخطط السياسة الصناعية في مراحلها الأولى قد فضل القدرة التنافسية على المستوى الدولي، وكذلك جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وإشراك القطاع الخاص في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وفقاً لما تضمنته الخطة الأخيرة التي تركزت على شمول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فقد منح النهج الجديد أهمية أكبر لموقع المشاريع عبر إشراك الجماعات الإقليمية في مفاوضات المراحل التحضيرية.

ويتمحور مخطط الصياغة حول نهج عمودي تصاعدي مع منح دور رئيسي للوزارة الوصية وللسلطات المركزية، أي للحكومة في النهاية. ويتعلق الأمر، من بين عدة أمور، بلجنة وزارية مشتركة للتنسيق تسهر على تنفيذ الاتفاقات الموقعة مع الشركاء يرأسها رئيس الحكومة، واللجنة التوجيهية التي يرأسها وزير الصناعة، وكذا لجنة المتابعة المكونة من مختلف الإدارات المعنية، من بينها على وجه الخصوص مغرب - المقاولات الصغرى والمتوسطة والوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات.

وفيما يتعلق بالتنفيذ، يتسم أسلوب العمل المتبع بالشمول. ويمر هذا الأسلوب عبر الإصلاحات المدرجة في ميثاق الاستثمار لعام 2003 وكذا نضج المؤسسات الوطنية والمحلية وتأثير التعلّم الذي تراكم خلال الخطتين الأوليين لعامي 2005 و2009. وبالفعل، فقد استغرقت الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية العامة وشبه العامة وقتاً لتوضيح الإصلاحات وتحسين طرق التدخل كما استفادت من تعزيز معتبر في الوسائل المالية والبشرية والإدارية.

ويسمح اللجوء إلى التعاقد الذي يسمى عقد النجاعة منذ عام 2014 للدولة بإدارة تنفيذ السياسة الصناعية، جنباً إلى جنب مع الجهات الفاعلة الأخرى، التي تتمحور حول أهداف محددة في الزمان والمكان. وقد حظيت الأهداف الشاملة وإيجاد فرص العمل بمتابعة خاصة. وتؤكد الإنجازات المحققة في خطة التسريع الصناعي التي استهدفت إنشاء 500 ألف فرصة عمل بحلول عام 2020 نسبة 83 بالمائة من فرص العمل المتعاقد عليها في إطار اتفاقات الاستثمار المحددة مع الشركات العالمية الرائدة والشركات الوطنية الكبرى في العديد من الفروع الصناعية. وبلغت نسبة الانجاز 32 بالمائة خلال صيف عام 2016 أي 160 ألف فرصة عمل مستحدثة.

## المحور 2: الأقالمة والشمول

تطور دور الأقاليم بصفقتها جهات فاعلة في السياسة الصناعية بالتوازي مع مشاريع اللامركزية وعدم التركيز. وشهدت سنوات الألفين تنفيذاً غير مركز للاستثمار يقوم فيه الوالي بدور رئيسي، وهو ممثل الدولة على الإقليم والمصالح غير الممركزة الموجودة تحت سلطته بما فيها المراكز الجهوية للاستثمار. وفيما يتعلق بالجهات الإقليمية، فقد اقتصر دورها على مساهمة محددة في إطار الاتفاقيات الجماعية المتعلقة بصلاحياتها المباشرة. فعلى سبيل المثال، رغم أن البلدية لديها أصلاً وسائل مؤكدة واستقلالية مالية وقانونية فعلية للقيام بخياراتها والوفاء بالتزاماتها، فقد بقيت الجماعة الإقليمية الجهة تتخذ شكل مجلس تداولي يعد الوالي، ممثل الدولة، هو الأمر بالصرف فيه.

ومنذ الإصلاح الدستوري لعام 2011 والقوانين العضوية الخاصة بالجماعات الإقليمية لعام 2015 فضلا عن الانتخابات المحلية والجهوية خلال العام نفسه، أصبحت الجماعة الإقليمية الجهة تقوم بدور ريادي في تنسيق التنمية الصناعية في الإقليم وتعزيزها، مع تمتعها باستقلالية متزايدة في اتخاذ القرار وتعزيز استعمال الوسائل المالية والإدارية. وبالتالي، إذا كانت عملية تنفيذ السياسة الصناعية تتسم بالشمول على المستوى الإقليمي منذ سنوات الألفين، فإن ذلك يعزى بكل تأكيد إلى الإصلاحات الإقليمية المبذولة ودور الأقاليم في صياغة السياسة الصناعية أو في مفاوضاتها. وجاءت الجهوية المتقدمة التي لا تتجاوز خبرتها عاما واحدا، منذ بداية تنفيذها في عام 2015، لتعزيز كل هذا.

وبممارس تدقيق الحسابات على مستويين اثنين من اللامركزية هما الجهة والجماعة. ورغم ذلك لوحظت فوارق بينة فيما يتعلق بتنسيق التنفيذ على المستوى الإقليمي، بالنظر إلى الاختلافات في ثقافة الإدارة بين الهياكل التابعة للدولة على المستوى غير المركز والهياكل الإدارية والتقنية التابعة للجماعات الإقليمية.

### 4-4-3 حالة تونس

#### المحور 1: الشمول من منظور الصياغة والتنفيذ/التوجيه

في تونس، شكلت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الدوام قاعدة من أجل إعداد السياسات العامة. فقد تم إعداد الخطة الثانية عشرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة الممتدة من عام 2010 إلى 2014 قبل الأحداث السياسية لعام 2011. وتغطي أول خطة للتنمية الفترة الممتدة من عام 2016 إلى 2020 كما تركز على لامركزية أكثر وضوحا بكثير مقارنة بالخطة السابقة. وبالفعل، فقد ساهمت الجهات في التفكير في مكونات الخطة واقترحت مشاريع استثمارية خاصة بها. وتكشف خطة التنمية للفترة 2016 - 2020 بوضوح، على غرار الخطط التي سبقتها، عن طموحات محددة كميا من حيث تحقيق نمو اقتصادي وإحراز تقدم في الاستثمار، وزيادة المداد الخليل الفردية، وإيجاد فرص العمل. كما تضم هذه الخطة عناصر تتعلق بالشمول من قبل الأهداف المحددة كميا من حيث الحد من البطالة ومعدلات الفقر. وأدرجت السياسة الصناعية التي تقودها السلطات التونسية في هذه الخطة. وفضلا عن ذلك، يشير أيضا القانون الجديد للاستثمار الذي صوت عليه مجلس نواب الشعب في أيلول/سبتمبر 2016، إلى قائمة القطاعات ذات الأولوية في التوجهات المفضلة للموقع الاستراتيجي في سلاسل القيم العالمية ولتطوير سلاسل القيم المحلية مع اتصال أفضل بالسوق.

ويتحقق التنسيق بين السياسة الصناعية والسياسات العامة الأخرى بواسطة اللجان التي تجمع كافة القطاعات الوزارية المعنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالسياسة الصناعية على غرار التجهيز والشغل والتدريب المهني... الخ. غير أن هذا التنسيق لا يتضمن البعد الإقليمي بشكل فعلي.

كما تشكل أقطاب التنافس وسيلة لتنمية الأقاليم حسب الموارد الذاتية لكل إقليم. وعلاوة على ذلك، يشارك الإقليم (بما فيها منظمات المجتمع المدني المحلية التي أضحت تملك ثقلا هاما جدا منذ الثورة) في إعداد السياسة الصناعية من خلال الاستشارات الجهوية التي تهدف إلى الحصول على معلومات عن الشواغل والحاجيات والمشاريع الخاصة بكل جهة وتقوم برفع المعلومات إلى الحكومة. وحتى وإن كانت الهياكل الجهوية لوزارة الصناعة هي التي تقود بشكل حصري توجيه السياسة الصناعية على المستوى المحلي، فإن المؤسسات الإقليمية تتدخل، مع ذلك، في تنفيذ تدابير السياسة الصناعية ومتابعتها. كما يتم كذلك إشراك منظمات المجتمع المدني في العملية. حيث تتدخل في تنفيذ المشاريع الهيكلية في الإقليم.

## المحور 2: الأقلية والشمول

إن تنسيق السياسات العامة والسياسة الصناعية على المستوى المحلي ليس مثالياً. وهو الأمر الذي يفسره المخطط الحالي للامركزية (الذي يتخذ بالأحرى شكل عدم التركيز). ويظهر تاريخ السياسات الصناعية في البلدان المغاربية الثلاثة أن الإقليم قام ولا يزال يقوم بدور الوعاء المتلقي للسياسات التي يتم التفكير فيها وصياغتها على المستوى المركزي، وذلك على الرغم من أنه توجد اليوم إرادة للتوجه نحو بعد إقليمي أكثر وضوحاً في السياسات العامة بشكل عام وفي السياسة الصناعية بشكل خاص. وقد بلغت اللامركزية مرحلة متقدمة إلى حد ما حسب الحالات في البلدان المغاربية الثلاثة. ففي تونس، تمت دستورها في عام 2014 وتعكس تجربة إعداد خطة التنمية (2016-2020) الإرادة الرامية للعمل بطريقة مختلفة عبر إشراك جهات فاعلة محلية في التفكير خلال كل مرحلة من مراحل إعداد هذه الخطة. ففضلاً عن الشكل الوطني لهذه الخطة فقد تم طرحها في خطط للتنمية حسب الولاية. وعلى الرغم من الإرادة الجيدة وكل الجهود المبذولة، يظل إشراك الإقليم ضئيلاً فهو يبقى محصوراً في صفة الوعاء المتلقي. ويعزى هذا الأمر إلى قلة التنسيق بين الهياكل المركزية والجهات الفاعلة المحلية وغياب استراتيجية تنسيق واضحة لدى مختلف الجهات الفاعلة وكذا الوزارات والمسؤولين المحليين. والحالة السائدة في تونس هي بالأحرى حالة عدم تركيز مصالح الإدارة، وذلك بهدف تفعيل النشاط الإداري. فالتوجه نحو دور أكثر نشاطاً في صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها ومتابعتها يفترض وجود كفاءات محلية، وهي الكفاءات التي يُفترق إليها أحياناً، الأمر الذي يقوض بُعد الشمول في سياسة صناعية أضفي عليها الطابع الإقليمي.

وبالنسبة لفعالية الإدارة المحلية، لدى الجماعات الإقليمية على استقلالية جزئية نظراً لمحدودية الموارد المحلية وكذا قدرات تحصيلها التي تظل محدودة. وبكل تأكيد، ستمنح اللامركزية الجاري العمل عليها ثقلاً واستقلالاً مالياً أكبر للمسؤولين المحليين. فالتنظيم المعمول به حالياً يمنح الجماعات الإقليمية سلطة تحصيل الضرائب المحلية على غرار الضرائب على العقارات المبنية والأراضي غير المبنية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المهني والضريبة الفندقية... إلخ. غير أن تثبيت معدلات الاقتطاع أو فرض ضرائب جديدة يظل الخيار المفضل للسلطة المركزية. ومن جانب آخر، وفيما يتعلق بالاستقلالية في تشييد الهياكل الأساسية، تعتبر المشاريع الكبرى على المستوى المحلي بمثابة مشاريع وطنية. فالسلطات الإقليمية ليس لديها الموارد الضرورية من جهة، ومن جهة أخرى فمشاريع من هذا الحجم لا تكون ذات مردودية إلا بالنظر إلى تأثيرها على المستوى الوطني. وزيادة على ذلك، لا يتوفر الإقليم على الاستقلالية في إعداد السياسات العامة المحلية وفي توجيهها لأن التفكير في كل السياسات العامة يتم إلى حد الآن على الصعيد المركزي.

## 5- خاتمة عامة:

### بعض التوصيات لجعل السياسة الصناعية أكثر شمولاً

يوجد كل بلد من البلدان الثلاثة الجزائر والمغرب وتونس في مرحلة مختلفة فيما يخص أفضلية السياسة الصناعية.

ففي الجزائر، ورغم أن الحكومة لا تزال مركزية إلا أننا نلاحظ إرادة واضحة للشروع في تنفيذ عملية لامركزية أكبر للسياسات العامة وإدراج الأقاليم في رؤية متناسقة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويعتمد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على هدفين رئيسيين هما: '1' معالجة عدم التوازن في تمركز السكان والأنشطة في الإقليم المعني، '2' وجعل الأقاليم جذابة، لاسيما من خلال إنجاز التجهيزات وتوفير الخدمات. وتوجد الدينامية الاقتصادية وإيجاد فرص العمل في صلب اهتمامات المسؤولين على جميع المستويات. وستركز الاستراتيجية التي سيتم تنفيذها على "تحسين المعروض من الهياكل الأساسية وتنويعه وعلى تنمية القدرات العلمية والتكنولوجية والابتكار مع ضمان تنمية قدرات الإقليم في الوقت نفسه." وترتكز الاستراتيجية الواردة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على تنظيم مجالات البرمجة الإقليمية وظهور أقطاب جذابة وإنشاء مناطق مدججة للتنمية الصناعية ومدن جديدة. ورغم جهود اللامركزية، التي نذكر منها على سبيل المثال تفويض القرار للوالي في مجال العقار الصناعي، تظل السياسة الصناعية مركزية دائما. وبالتالي لا بد من إجراء إصلاحات للإدارة المحلية من أجل تزويد الأقاليم بالقدرات الاقتصادية والسياسية لتمكين الإقليم من أن يكون شريكا وجهة فاعلة في آن واحد في التنمية الصناعية.

وفي تونس، ومنذ الأحداث السياسية لعام 2011، أظهرت السلطات العامة عن إرادة حقيقية لإشراك أكبر للجهات في صياغة السياسات العامة وتنفيذها. ومع ذلك لا يسمح مخطط اللامركزية الحالي للسياسة الصناعية من التأثير تأثيرا ملموسا من حيث التنمية الشاملة، رغم ما يتضمنه من بعد إقليمي. فعدم التركيز الذي يعبر اليوم عن العلاقة بين الهيئات المركزية والإقليمية لا يمثل المخطط المناسب للامركزية لضمان التنمية الشاملة للجهات، لأنه ينطوي على مجرد توفير الخدمات العامة على المستوى المحلي. وعليه أصبح من الضرورة بمكان وضع مخطط لامركزي شامل يكون متناسقا مع الدستور الجديد لعام 2014. وهو ما يتطلب عملية لامركزية تتجاوز مجرد تخفيف العبء عن المصالح الإدارية على الصعيد المحلي. وينبغي للجهات أن تتمكن من المشاركة في تنميتها الذاتية وفي الخيارات الاقتصادية والاجتماعية الحاسمة بالنسبة لها مع ضمان التنسيق الجيد بين خطط التنمية الجهوية والاستراتيجية الوطنية للتنمية، كما ينبغي إشراكها في توجيهات السياسات العامة وصياغتها على المستوى الخاص بها.

أما المغرب فيوجد في مرحلة متقدمة جدا من الأفضلية. حيث وصل البلد إلى خطته الثالثة منذ عام 2005 مع تحقيق نتائج ملموسة في مجالات الاستثمارات الأجنبية المباشرة والقيمة المضافة والصادرات. وبدأ تزويد الأقاليم بما يلزم وأخذت تقوم بدور أكبر أهمية في التنمية الاقتصادية والسياسة الصناعية. والأقاليم مدفوعة بالدينامية المؤسسية الجديدة التي



جاءت بها عملية الجهوية المتقدمة، وآثار الديمقراطية المحلية والمساءلة. ومع ذلك، ولأغراض الشمول، لا بد من تحسين نموذج الإدارة وتعزيزه.

وبهدف جعل السياسة الصناعية أكثر شمولاً، لاسيما بجعل الأقاليم شركاء وجهات فاعلة رئيسية في التنمية الصناعية، يبدو من الضروري القيام بعدد من الإصلاحات في البلدان الثلاثة.

## الجزائر

في الجزائر، لا يوجد إلى الآن الإقليم، بصفته كيانا مستقلا قادرا على تحديد تنميته الاقتصادية والاجتماعية واستغلال أمثل للموارد على المستوى المحلي، سواء في إدارة السياسات العامة في الجزائر وكذا في النموذج الإنمائي للبلد. وفي ضوء تحليل أقلمة السياسة الصناعية، فإن التوصيات تصب في خانة إنشاء إدارة محلية تسمح باستغلال أمثل لقدرات الأقاليم.

### التوصية 1: إشراك الجهات الفاعلة المحلية في صياغة السياسة الصناعية

ينبغي لإدارة السياسة الصناعية أن تقوم بأمرين يشكلان أولوية، ألا وهما تجميع المعلومات انطلاقا من المستوى المحلي ووضع مسار فعلي للحوار مع مجموع الجهات الفاعلة المحلية على المستوى الإقليمي المناسب (مؤسسات إقليمية وروابط أصحاب الأعمال وجمعيات المجتمع المدني... الخ)، لتحديد إمكانات تنمية الإقليم والعوائق والموارد التي يمكن تعبئتها والسياسات العامة التي ينبغي تنفيذها. ومن المفروض أن تسمح هذه العملية بحوار مع مجموع الوكالات دعما للسياسة الصناعية.

ويتعلق الأمر بجعل الاقتصاد الاجتماعي التضامني إحدى دعائم أقلمة السياسات الصناعية عبر القيام بما يلي:

- تشجيع إقامة المشاريع التي تندرج تحت الاقتصاد الاجتماعي التضامني على مستوى البلدية وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- إشراك الحركة الجمعوية في هذه المشاريع.

ولهذا ينبغي إنشاء درجة وسطى بين المستويين المحلي والمركزي.

### التوصية 2: إنشاء "مناطق صناعية"

في الوقت نفسه، يمكن لإنشاء المناطق الصناعية (التي لا تكون مجرد مستويات إدارية) أن يخلق، التآزر لتنمية الأقاليم ويستوعب العوامل الخارجية الناتجة على الصعيد المحلي ويحقق وفورات الحجم ويضمن تعبئة أفضل للموارد المحلية وتأمينها فضلا عن تنسيق أنجع للسياسات العامة. ويمكن إنشاء هذه المناطق على أساس الفضاءات الإقليمية المحددة في المخطط الوطني لهيئة الإقليم. وبالتالي تكون المنطقة هي الدرجة التي تتم فيه مناقشة اقتراحات التنمية الصناعية في عملية التشاور المحلي وصياغتها. ولاستكمال هذا الاقتراح ستكون المناطق الاقتصادية مكانا لبعث سياسة أقطاب التنوع الاقتصادي المستوحاة مما تم القيام به في أماكن أخرى تحت مسمى أقطاب المنافسة.

### التوصية 3: إعادة تفعيل إدارة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

بهدف جعل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أكثر فعالية، يوصى بوضع إدارته في أعلى مستوى للإدارة (الوزارة الأولى أو الرئاسة). وهو ما سيسمح بمنحه سلطة إدارية كافية لضمان تنسيق قطاعي أفضل. وعليه فالتوصية المقدمة تتمثل في إعادة تفعيل المخططات التوجيهية لفضاءات البرمجة الإقليمية والمخططات القطاعية، لاسيما المخطط الخاص بالصناعة ومخططات تهيئة الولايات.

### التوصية 4: فرض ضريبة محلية

لا تتوفر الولايات والبلديات على استقلالية ذاتية فيما يخص تعبئة الموارد المالية. وتتبع ميزانياتها بصفة كبيرة لميزانية الدولة. وينبغي العمل على فرض ضريبة محلية تسمح للجماعات الإقليمية بأن تكون لها مواردها الخاصة. وهو ما سيؤدي إلى زيادة مسؤولية الجماعات في مواجهة مشاكل التنمية المحلية.

### التوصية 5: إصلاح الإدارة المحلية

يعد إصلاح الإدارة المحلية أمرا حتميا لكافة بلدان المنطقة دون الإقليمية. وفي حالة الجزائر، أملت الجهود التي يبذلها البلد لمواجهة انهيار أسعار النفط وتنويع الاقتصاد هذه الحتمية. ويطرح تراجع موارد الدولة المركزية إشكالا فعليا بشأن استدامة تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفعالية الإنفاق العام. ومن المنتظر أن يسمح إصلاح الإدارة باستغلال أمثل لقدرات الأقاليم وأن يزيد من فعالية حشد الإنفاق العام. وينبغي على هذا الإصلاح القيام بما يلي:

- منح استقلالية أكبر للجماعات في مجال الاقتصادي على المستوى الإقليمي؛
- إقامة استقلالية مالية تدريجية عبر تعبئة الموارد المالية وتخصيصها؛
- إدراج إجبارية تحديد مشروع التنمية الاقتصادية في القوانين الأساسية للجماعات المحلية؛
- تعزيز القدرات البشرية للجماعات الإقليمية في مجال التنمية الاقتصادية المحلية.

### المغرب

تعتبر خطة التسريع الصناعي التي أعمدت في عام 2014، ثالث خطة صناعية للبلد منذ عام 2005. وهي تهدف إلى تعزيز مكتسبات السياسة الصناعية مع تعزيز اندماج النسيج الصناعي بإعمال نهج المنظومات. وبالموازاة مع ذلك، يعكس إصلاح الإدارة غير الممركزة للاستثمار، وهو الإصلاح الذي تجسد بإنشاء مراكز جهوية للاستثمار، مدى الاهتمام بإشراك أكبر للإقليم في قرارات الاستثمار الصناعي. وعلاوة على ذلك، تركزت هذه الإرادة لتضمين الإقليم بصفة كلية في الإصلاح الأخير للجهوية المتقدمة التي نصبت الجماعة الإقليمية المتمثلة في الجهة كطرف فاعل رئيسي للتنمية الاقتصادية الإقليمية مع منحها اختصاصات موسعة والرفع من مواردها.

وينبغي في الوقت الحاضر تعزيز هاتين الديناميتين الصناعية والمؤسسية والعمل على تلاقيهما لضمان تحقيق أكلمة متقدمة للسياسة الصناعية، وهذا باستكمال إصلاح الإدارة الإقليمية اللامركزية وغير المركزية في آن واحد وتعزيز آليات التنسيق وإدماج الهيئات الإقليمية في إدارة السياسة الصناعية.

## **التوصية 1: تعزيز آليات التنسيق والشراكة بين الإقليم والهيئات المركزية المكلفة بصياغة الاستراتيجية الصناعية وتنفيذها**

تتضمن خطة التسريع الصناعي التي أطلقت في عام 2014 نظاما واضحا ومُحكما للإدارة مزودا بلجنة وزارية مشتركة للتنسيق برئاسة رئيس الحكومة ولجنة توجيهية يرأسها وزير الصناعة ولجنة متابعة تسهر على تنفيذ الاستراتيجية الصناعية بالتعاون مع الاتحادات/الفروع لهيكلية النسيج الصناعي القائم. كما وضعت خطة التسريع الصناعي في عام 2015 أداة جديدة للتمويل المخصص للسياسة الصناعية تتمثل في صندوق التنمية الصناعية. وفيما يتعلق بهذا الصندوق، تُمنح موارده حسب إجراء الدعوة لتقديم المشاريع وطبقا لدفتر شروط محدد. ثم تخضع المشاريع المختارة لعقود النجاعة بين الدولة والرابطات المهنية. وتحدد هذه العقود أهدافا واضحة لأصحاب المشاريع التي تشترط عملية إنجازها التوفير التدريجي لنظم الدعم التابعة للدولة. ومع ذلك، فإن نظام الإدارة الذي تم وضعه لم يتطرق بشكل صريح لدور الإقليم وشموله في عمليتي التشاور والتنسيق. وعليه ينبغي:

- وضع إطار للتشاور والتعاقد على مستوى الجهة، تحت سلطة الوالي، بين كل من الجماعات الإقليمية المتمثلة في الجهات والقطاع المكلف بالصناعة والهيكل الممثل للقطاع الخاص. وهذا ما سيسمح بتحقيق تآزر أفضل بين خطط التنمية الإقليمية وأهداف مخطط التسريع الصناعي.

## **التوصية 2: الحرص على مرافقة الجماعات الإقليمية، لاسيما الجهات، للحكومة في التنفيذ الفعال للجهوية المتقدمة**

كرس الإصلاح الأخير الذي أُدخل على الجهوية المتقدمة أولوية الجماعة الإقليمية الجهة وزودت هذه الأخيرة باختصاصات ذاتية موسعة في مجال التنمية الاقتصادية الجهوية وتهيئة الإقليم. وزيادة على ذلك، تستفيد الآن الجهة من موارد مالية كبيرة ووسائل عمل معززة من خلال إنشاء الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وإمكانية إنشاء شركات التنمية الجهوية. ولتعزيز هذا الإصلاح وتنفيذ الجهوية المتقدمة بطريقة فعلية على "أرض الواقع"، من الضروري أن تقوم الحكومة بمرافقة الجماعات الإقليمية، والجهات بوجه خاص، عبر تقديم الدعم لها، وهو ما سيسمح بتوفير الظروف الملائمة لتأهيل أساليب الإدارة وبروز برامج إنمائية طموحة ومسؤولة. ولهذا ينبغي لهذه المرافقة العمل بالخصوص على:

- استحداث بعثة دعم على مستوى قطاع الوصاية (وزارة الداخلية) لمرافقة تنمية الجهات واستقلالية المؤسسات الشريكة؛
- الاستعانة بالتعاقد بين الدولة والجهة للقيام بصياغة برامج التنمية وتمويلها المشترك.

### التوصية 3: وضع مخطط جديد لعدم التركيز الإداري للدولة المتناسق مع إصلاح الجهوية المتقدمة

بالإضافة إلى مرافقة الحكومة المركزية لعملية الجهوية المتقدمة، من المهم أيضا مرافقة هذا الإصلاح على المستوى الترابي. ولهذا، ينبغي لإدارة الدولة أن تعيد النظر في تنظيمها قصد إبراز الجانب الترابي كأولوية جديدة لعدم التركيز الإداري للدولة. كما ينبغي لها أن تكون محاورا فعالا مع الجماعات الترابية، لاسيما الجهة. ويجدر بالمخطط الجديد لعدم التركيز الإداري الي سيجري العمل به أن يحقق على الخصوص الأهداف التالية:

● تكريس المستوى الترابي للإدارة غير الممركزة للدولة كمصدر تآزر بين السياسات العامة وتوجيهها على المستوى الإقليمي. ولهذا ينبغي:

○ استحداث هيكل إداري ملحق بوالي الجهة ومكلف بمساعدته في المهام الآتية:

- تنسيق عمل الدولة في الجهة بمفهوم المصالح الخارجية؛
- تنسيق عمل ولاة العمالات والأقاليم؛
- تنسيق العمل مع الجماعة الترابية /الجهة.

○ تعزيز آليات تنسيق عمل الدولة على الصعيد الإقليمي لدى والي الجهة، لاسيما عبر إنشاء خلية للتنسيق والتشاور يترأسها الوالي وتضم ممثلي قطاعات الدولة على المستوى الإقليمي وكذا إعداد برنامج مشترك ومتناسق يأخذ عمل الدولة على الصعيد الإقليمي في الحسبان.

○ تعزيز آليات التنسيق التابعة للدولة على الصعيد الإقليمي بالتعاون مع الجماعة الترابية المتمثلة في الجهة والسهر على التناسق والتكامل بين برنامج التنمية الإقليمية والمخطط الإقليمي للتهيئة الترابية اللذين تعدهما الجهة من جانب وبرنامج عمل الدولة على المستوي الإقليمي من جانب آخر.

● مواءمة إجراءات عدم التركيز بين مختلف القطاعات الوزارية القطاعية وبين مختلف الجهات، مع أخذ الخصائص القطاعية أو الإقليمية المحتملة بعين الاعتبار.

### التوصية 4: جعل المراكز الجهوية للاستثمار جهات فاعلة في تطويره على الصعيد الإقليمي

شكل إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار في عام 2002 إصلاحا عميقا في مجالي عدم التركيز الإداري والإدارة الإقليمية للاستثمار. وسمحت هذه المراكز بخفض واضح لآجال إنشاء المؤسسة، كما ساهمت بشكل كبير في تطوير العقلية على أرض الواقع لصالح مرافقة المستثمر. وعلاوة على ذلك، سمح إنشاؤها بجذب موارد بشرية مؤهلة على الصعيد الإقليمي وتطويرها. واليوم، يبدو أن خبرة المراكز الجهوية للاستثمار قد نضجت بشكل كاف، وينبغي تعزيز دورها من أجل تغطية سلسلة قيم تطوير الاستثمار بكاملها على الصعيد الإقليمي. وزيادة على دورها الحالي المرتكز أساسا على استقبال المستثمر وتقديم التسهيلات الإدارية، يمكن كذلك لهذه المراكز أن تتدخل أكثر، بصفة استباقية، من خلال تشجيع المستثمرين والمشاريع والبحث عنها، وبصفة تركز على النتائج، من خلال متابعة مرحلة ما بعد الإنشاء وتقييمها. ويتطلب ذلك:

- توسيع مهام المراكز الجهوية للاستثمار لتشمل سلسلة القيمة الخاصة بتنمية الاستثمار على الصعيد المحلي بكاملها. وعلى سبيل المثال، يمكن للمركز الجهوي للاستثمار أن يقوم بتغطية أنشطة المساعدة بعد إنشاء الشركات؛
- توضيح آليات التنسيق وتعزيزها بين المراكز الجهوية للاستثمار والهيئات المركزية المعنية بتشجيع الاستثمار، لاسيما الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات قيد الإنشاء؛
- توضيح آليات التنسيق وتعزيزها بين المراكز الجهوية للاستثمار والإدارة غير الممركزة للدولة والجماعة الترابية الجهة. وينبغي للدولة والجهة والمراكز الجهوية للاستثمار التعاون لوضع رؤية مشتركة للتنمية الاقتصادية الإقليمية، يندرج ضمنها برنامج عمل خاص بكل هيئة.
- تعزيز الاستقلالية المالية والإدارية للمراكز الجهوية للاستثمار وكذا مواردها المادية والبشرية. ولا بد من النظر في إمكانية تطوير المركز القانوني لهذه المراكز قصد انتقالها من مركزها الحالي إلى مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة على سبيل المثال.

## تونس

تسمح عملية تطبيق اللامركزية في تونس، وفقا لما نص عليه دستور عام 2014، بمنح صلاحيات للهيئات الإقليمية فيما يتعلق بصياغة السياسة الصناعية وتنفيذها بصورة تتسجم تماما مع خصوصيات الأقاليم ومواردها. وفي ضوء هذه الصلاحيات، تحدد السلطات المركزية محاور السياسة الصناعية الكبرى والمشاركة بين القطاعات مثل القيمة المضافة ودعم القدرة التنافسية لمؤسسات القطاع الخاص والانفتاح على الأسواق العالمية وغيرها. وعلاوة على ذلك، يندرج كل من تحديد أولويات الأنشطة وتصور أدوات مرتبطة بتنفيذ السياسة الصناعية ضمن صلاحيات السلطات الإقليمية. وتسمح خطوة كهذه للأقاليم بتحديد القطاعات ذات الأولوية والفرص الواعدة تحقيقا لتنمية شاملة للمنطقة. ويعتمد ذلك على تعبئة الموارد المحلية ودخول الأسواق النشطة على الصعيد الدولي في آن واحد. وتحقيقا لذلك، ينبغي اتخاذ التدابير التالية:

### التوصية 1: تعزيز مشاركة الإقليم في صياغة السياسة الصناعية

- إشراك الجهات في صياغة المحاور الكبرى للسياسة الصناعية على الصعيد الوطني وفق نهج تشاركي؛
- تحديد أدوات تنفيذ السياسة الصناعية وصياغتها بالتعاون مع كافة الجهات الفاعلة مع أخذ استراتيجية التنمية الوطنية وكذا الموارد المحلية لكل إقليم بعين الاعتبار؛
- تمكين السلطات المحلية من تحديد أولويات الأنشطة الاقتصادية بغرض توجيهها نحو تنمية سلاسل القيمة المضافة المحلية؛ وهو ما يسمح برفع هذه القيمة على الصعيد المحلي وبثمين الموارد الإقليمية في كل جهة؛
- توسيع صلاحيات الإقليم لكي لا تقتصر على التنفيذ فقط، ومتابعة السياسات العامة، لاسيما السياسة الصناعية على الصعيد المحلي بغية تحديد المشاريع ذات الأولوية في كل جهة.

## التوصية 2: تعزيز قدرات الجهات الفاعلة المحلية (سلطة محلية، رابطات مهنية، وغيرها) عند صياغة مشاريع التنمية الإقليمية وتنفيذها

وفقا لمبادئ اللامركزية التي نص عليها دستور عام 2014، ينبغي للسلطات المركزية مرافقة المسؤولين المحليين وتوجيههم في إعداد مشاريع التنمية الإقليمية وتنفيذها. وعليه، تمر عملية صياغة مشاريع التنمية وتنفيذها بخمس مراحل هي التشخيص والصياغة والتخطيط والتطبيق والمتابعة والتقييم. وينبغي تحقيق هذه المراحل المختلفة بتنسيق تام مع السلطات المركزية وفق نهج تشاركي. ولذلك، يتوجب ضمان فعالية الأقاليم في إعداد السياسة الصناعية وتنفيذها. وعليه، ينبغي أن تكون في متناول الجماعات المحلية الكفاءات والموارد الضرورية لنجاح هذه المهمة. وفي هذا الإطار، من الأهمية بمكان تعزيز القدرات والكفاءات التي من شأنها ضمان استقلالية الجهات الفاعلة لتتمكن من المشاركة على أكمل وجه في عملية أقلمة السياسة الصناعية. ويتعلق الأمر بمرافقة الجهات المحلية الفاعلة في صياغة مشاريع التنمية الإقليمية وإنجازها من خلال:

- تعزيز الطاقات البشرية اللازمة لصياغة مختلف عناصر السياسة الصناعية وتنفيذها؛
- تعزيز القدرة التقنية واللوجستية للجهات المحلية الفاعلة في مجال وضع ميزانية مكون واحد أو عدة مكونات للسياسة الصناعية وإدارتها وتنفيذها؛
- تعزيز أدوات التوجيه والتقييم والمتابعة والتنفيذ، وهو ما يسمح بتمكين الجهات المحلية الفاعلة.

## التوصية 3: دعم وضع أفضل الممارسات في الإدارة على الصعيد المحلي وفقا للدستور الجديد لعام 2014

وفقا للمواد من 131 إلى 142 من الدستور الجديد لعام 2014، ينبغي الحرص على احترام أفضل الممارسات في مجال الإدارة المحلية بغية تيسير مشاركة الجماعات المحلية في التنمية الإقليمية. كما ينبغي أن تكون منظومة الإدارة المحلية شفافة ومركزة على إدارة تشاركية تُشرك كافة الجهات الفاعلة المعنية. وعلاوة على الهيئات العامة، يتوجب على المنظومة الاستعانة بمختلف الجهات الفعالة من المجتمع المدني والهيئات الخاصة والرابطات المهنية. كما يفرض تعدد الجهات الفاعلة خيارات استراتيجية ونهجاً تشاركياً لبرامج التنمية. وبعبارة أخرى، يجب إرساء إدارة محلية متعددة المستويات والأطراف الفاعلة.

وضمامنا لتحقيق التنمية الشاملة، ينبغي على منظومة الحوكمة المحلية الرشيدة أن تعمل على وضع الإجراءات التالية:

- التأطير المؤسسي للحوار بين القطاع العام والقطاع الخاص من أجل استدامة النهج التشاركي بين مختلف الجهات الفاعلة (ممثلي الوزارات المعنية والسلطات المحلية والقطاع الخاص... الخ)؛
- وضع آلية تكفل شفافية تنفيذ السياسة الصناعية بغرض تفادي الممارسات التقديرية؛
- وضع آليات متابعة وتقييم وآليات مساءلة على صعيد الإدارة المحلية؛
- ضمان أمثل تنسيق فيما يتعلق بالأهداف والآليات بين الإدارة المركزية والهياكل المحلية.

- Abdallah-Khodja, K. (2003). *Éléments d'une stratégie d'action pour la relance de l'industrialisation en Mauritanie*, Ministère des mines et de l'industrie (République islamique de Mauritanie), PNUD – ONUDI.
- Ait Ali, A. et Msadfa, Y. (2016). « Industrial Policy, Structural Change and Global Value: Case Study of Morocco, Tunisia and Egypt », OCP Policy Center PP-16/04.
- Ascani, A., R. Crescenzi, R. et Iammarino, S. (2012). « Regional Economic Development: A Review », Working Paper 1/03 Search Working Papers.
- Autés, M. (1991). « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », In Mire Ten (eds.), *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros, pp. 197-213.
- Baldwin, R.E. (1969). "The Case Against Infant Industry Protection", *Journal of Political Economy*, vol. 77, n° 3, pp. 295-305.
- Barca, F., P. McCann, P. et A. Rodriguez-Pose, P. (2011). *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approach*, Working Paper Series, IMDEA.
- Béchir, R., H. Abichou, N. Ounalli et Al. (2011). « Organisation territoriale en Tunisie », A2DTRM, CIHEAM Montpellier.
- Béhar, D. (1997). « Le territoire et la nouvelle question sociale: incertitudes des politiques publiques », *Quaderni*, n°34, Hiver 97-98.
- Berg, A. and Ostry, J. (2011), "Equality and Efficiency: Is there a trade-off between the two or do they go hand in hand?", *Finance and Development*, 48(3), 12-15.
- Boulanger, S., Gautier, I. et Vaillancourt, F. (2012). « Déconcentration, délégation et dévotion: avantages, inconvénients et mise en place », Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO), Série scientifique n°22, Montréal.
- Bourque, G-L., M. Perreault et Laplante R. (2013). « Politique industrielle: stratégie pour une grappe de mobilité durable », Rapport de recherche de l'IREC, Québec, Canada, 59 p.
- Commission économique pour l'Afrique (2014). « Politique industrielle dynamique en Afrique », Rapport économique sur l'Afrique, Nations-Unies.
- Commission économique pour l'Afrique (2016). *Politique industrielle transformatrice pour l'Afrique*, avril, Nations-Unies.
- Cottenet-Djoufêlkit, H. (2001). *L'industrialisation de l'Égypte au XXème siècle*, Égypte/Monde Arabe, n°4-5, pp 135-171.
- Dall'Erba, S. et Le Gallo, J. (2008). *Regional Convergence and the Impact of Structural*

- David, O. (2007). « Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale: un mariage complexe », In Dodier, R., Rouyer, A. et Séchet, R. (eds.) Territoires en action et dans l'action, pp. 269–283, Rennes: PUR.
- Deininger, K. et Squire, L., 1998. New ways of looking at old issues: inequality and growth, *Journal of Development Economics*, 57, pp. 259–287.
- Diagana, A. (2010). “Le développement local en Mauritanie, La décentralisation à l’épreuve de la gestion de l’espace”, *Hommes et migrations*, 1286–1287, URL: <http://hommesmigrations.revues.org/1759>.
- Dollar, D. et Kraay, A. (2002). Growth Is Good for the Poor, *Journal of Economic Growth* 7, pp. 195–225.
- Faure, A. (2005). « Territoire, territorialisation. Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, p. 430–436, Gouvernance.
- FEMIP, 2013. Structural Transformation and Industrial Policy: A comparative Analysis of Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey, and Case Studies, European Investment Bank.
- Funds over 1989–1999: A Spatial Econometric Analysis, *Papers in Regional Science*, 87, pp. 219–244.
- Gaffard, J.L. (2005). « Vers une nouvelle politique industrielle », *Lettre de l’OFCE*, n° 269, Mardi 13 décembre.
- Giguère, S. (2004). Building New Forms of Governance for Economic and Employment Development, *New Forms of Governance for Economic Development*, OCDE: Paris.
- Imbs, J. et Wacziarg, R. (2003). Stages of Diversification, *American Economic Review*, 93(1), pp. 63–86.
- Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives, (2015). « Développement régional : priorités et mesures », *Tribune de l’ITCEQ*, n°8, septembre 2015.
- Jutting, J., Kauffmann, C., Mc Donnell, I. et Al. (2004). Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact, Working Paper No. 236. OECD Development Center.
- Karray, Z. et Driss, S. (2014). « Politique industrielle au service d’un développement territorial équilibré en Tunisie », *Série sur les notes de politiques en Afrique du Nord*, Banque Africaine de Développement, 28 p.
- Khan, A.R. (2007), Growth, Employment and Poverty. In J.A. Ocampo, et Jomo, K.S. (eds.), *Towards Full and Decent Employment*. New York: United Nations
- Kraay, A. (2004), When Is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence, IMF Working Paper 4–47, Fonds monétaire international: Washington.
- Lanchovichina, E. et Lundstrom, S. (2009). Inclusive Growth Analytics: Framework and Application, Policy Research Working Paper, No. 4851. Banque mondiale: Washington.



- Laroussi, H. (2009). « Politiques publiques et bonne gouvernance en Tunisie », *Mondes en développement*, n° 145-1, pp. 93-108.
- Laroussi, H. (2010). « Le développement local tunisien et la territorialisation des politiques publiques : de la décentralisation à la française à la déconcentration planifiée en Tunisie », in Denieuil P.N. et M. Madaoui (eds.), *Entrepreneurs Maghrébins : terrains en développement*, IRMC, Karthala édition, Tunis.
- Lin, J. Y. et Chang, H.J. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or defy it? A Debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang, *Development Policy Review*, vol. 27, n° 5, pp. 483-502.
- Loewe M. (2013). *Industrial Policy in Egypt 2004-2011*, Discussion Paper 13/2013, German Development Institute.
- Lopez, J.H. (2004). *Pro-poor growth: A review of what we know (and of what we don't know)*. Banque mondiale: Washington.
- Melamed, C., Hartwig, R. Grant, U. (2011). *Jobs, Growth and Poverty: What Do We Know, What Don't We Know, What Should We Know?* Background Note. London : Overseas Development Institute.
- Ménard, F. (1997), « Quelques réflexions et questions autour du rapport des politiques sociales et du territoire », *Recherche Sociale*, n° 141, janvier-mars, Paris.
- Merrien, F.X. (2011). « La Nouvelle gouvernance de l'État social, informations sociales »
- Ministry of Trade and Industry (2015). *Egypt's National Industrial Strategy; Industry: The Engine of Growth*.
- Ministère de l'économie et des finances (2016). *Les infrastructures socioéconomiques au service d'un développement régional, équitable et inclusif*, Direction des Études et des Prévisions Financières, Royaume du Maroc, Mai.
- Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (2014). *De l'émergence aux écosystèmes performants 2014-2020 : Mise en œuvre du Plan d'accélération industrielle*, Royaume du Maroc, Juin
- Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique (2016). *Plan d'accélération industrielle 2014-2020*, Site officiel, URL : <http://www.mcinet.gov.ma/~mcinetgov/fr/content/plan-d'acceleration-industrielle>, Royaume du Maroc
- Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme (2015). *Plan d'action 2014-2016 : bilan et perspectives*, Nouakchott Mauritanie.
- Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme (2015). *Plan d'action quinquennal pour le développement des secteurs du commerce, de l'industrie et du tourisme : 2016-2020*, Note intermédiaire, Nouakchott, Novembre.

- Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme (2015). Stratégie pour le développement du secteur industriel en Mauritanie: 2015–2019, République islamique de Mauritanie, Avril.
- Mountford, D. (2009). Organising for Local Development: the role of local development agencies, OCDE: Paris
- OCDE (2015). Tunisie, un programme de réformes à l'appui de la compétitivité et de la croissance inclusive, Série Politiques Meilleures, Mars.
- OCDE (2013). Delivering Local Development: New growth and Investment strategies, OCDE: Paris
- OCDE (2005). Evaluating Local Economic and Employment Development, how to assess what works among programs and policies, OCDE: Paris
- OCDE (2005). Local Governance and Drivers for Growth, OCDE, Paris
- ONUDI (2013). Soutenir la croissance de l'emploi: le rôle du secteur manufacturier et du changement structurel: un tour d'horizon, Rapport sur le développement industriel, ONU.
- Ould El Hacem, M. (1989). « Centre et régions en Mauritanie », Revue du monde musulman et de la Méditerranée, n°54, pp. 149–160.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. et Tomaney, J. (2006). Local and Regional Development, London: Routledge.
- Piveteau, A. et Rougier, E. (2011). « Le retour en trompe œil de la politique industrielle: l'expert, l'État et l'économie politique locale », Revue Tiers Monde, vol. 4/2011, n°208, pp.177–192.
- PNUD (2015). Rapport sur le développement humain 2015 : le travail au service du développement humain, New York, pages 213 et 214.
- Prebisch, R. (1950) The Economic Development of Latin America and its Principal Problem, Economic Commission for Latin America and Caribbean.
- Puga, D. (2002). European Regional Policies considering Recent Location Theories, Journal of Economic Geography, 2, pp. 373–406.
- Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century, KSG Working Paper, N° RWP04-047, John F. Kennedy School of Government Faculty; 57 p.
- Rodrik, D. (2012). An African Growth Miracle?, NBER Working Papers 20188, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Royaume du Maroc, Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, Bulletin Officiel n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011).

- Royaume du Maroc, Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, Bulletin Officiel n° 6440 du 9 jourmada 1 1437 (18 février 2016).
- Royaume du Maroc, Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, Bulletin Officiel n° 6440 du 9 jourmada 1 1437 (18 février 2016).
- Royaume du Maroc, Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, Bulletin Officiel n° 6440 du 9 jourmada 1 1437 (18 février 2016).
- Samans, R., Blanke, J., Corrigan, G. et Drzeniek, M. (2015). *Benchmarking Inclusive Growth and Development*, WEF
- Singer, H. W. (1950). *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*, *American Economic Review*, 40(2), pp. 473-485.
- Stein, H. (2012). *Africa, Industrial Policy, and Export Processing Zones: Lessons from Asia* in Akbar Norman, Kwesi Botchwey, Howard Stein and Joseph, E. Stiglitz (eds.) *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*. Oxford University Press.
- Trigilia, C. (1992). *Sviluppo Senza Autonomia: Effetti Perversi delle Politiche nel Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- Turki, Y. S. et Verdeil, E. (2014). « La décentralisation en Tunisie », in Harb M., and Atallah S. (eds.), *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization Experiences in the Arab World*, Beirut: LCPS (<http://lcps-lebanon.org/>).
- Vanhoudt, P., Mathä, T. et Smid, B. (2000). *How Productive are Capital Investments in Europe?* *European Investment Bank Papers*, 5(2), 81-106.
- Venables, A.J. (2010). *Economic Geography and African Development*, *Papers in Regional Science*, 89(3), pp. 469-483.
- Viesti, G. (2000). *Come nascono i distretti industriali*, Rome: Laterza.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market*, Princeton University Press. New Jersey.
- White, W.R. (2012). *Policy debate: How do you make growth more inclusive?* In L. de Mello and M.A. Dutz (eds.), *Promoting Inclusive Growth*, OCDE et Banque mondiale.